

ESTADOS EXCEPCIONALES Y COVID-19

XVIII INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN
XVIII INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS

ESTADOS EXCEPCIONALES Y COVID-19

Director

Guillermo Escobar



Federación Iberoamericana de Ombudsmán
www.portafio.org



La colaboración de los miembros del comité asesor se realizó a título individual, sin comprometer a sus respectivas instituciones.

Federación Iberoamericana de Ombudsmán
www.portalfio.org

Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica
Fundación General de la Universidad de Alcalá
<https://pradpi.es>

© FIO
Federación Iberoamericana de Ombudsmán

© PRADPI
Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica
Fundación General de la Universidad de Alcalá

Edición: Defensor del Pueblo—documentacion@defensordelpueblo.es
Eduardo Dato, 31
28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es

Depósito legal: M-12493-2021

ESTADOS EXCEPCIONALES Y COVID-19

Director

Guillermo Escobar (*Universidad de Alcalá*)

Colaboradores nacionales

Noemí Rodríguez (*Raonador de Andorra*)

Claudia Davite (*Defensoría de Argentina*)

Yamil Franz Gonzales (*Defensoría de Bolivia*)

Enrico Rodrigues de Freitas (*Procuraduría de Brasil*)

Jaime Luis Sarmiento y Wilmar David Chaves (*Defensoría de Colombia*)

Laura Arguedas (*Defensoría de Costa Rica*)

Rocío del Carmen Nasimba (*Defensoría de Ecuador*)

Ana Ruth Lara (*Procuraduría del El Salvador*)

Andrés Jiménez (*Defensoría de España*)

Gabriela Mundo (*Procuraduría de Guatemala*)

Rurbell René Flores y Juan Wilfredo Castellanos (*Comisionado de Honduras*)

María de los Ángeles Corte (*Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*)

Anahi Quintero (*Defensoría de Panamá*)

Jean Pierre Baca, Eugenia Fernán-Zegarra y Percy Castillo (*Defensoría de Perú*)

Ana Rita Gil (*Provedor de Justiça de Portugal*)

Maricarmen Rivera y Rolando Meléndez (*Procuraduría de Puerto Rico*)

María Ramos, Rolkin Lorenzo y Charles Ureña (*Defensoría de la
República Dominicana*)

Magdalena Gutiérrez, Manuela Abrahan y Margarita Navarrete
(*Defensoría de Uruguay*)

José Miguel Hernández (*Defensoría de Venezuela*)

Alejandra Celi (*Universidad de Alcalá*)

Comité asesor

- José Ramón Antón (*Asociación Pro Derechos Humanos de España*)
Francesco Carella (*Organización Internacional del Trabajo*)
Josep María Castellà (*Comisión de Venecia del Consejo de Europa*)
Carlos Constenla (*Instituto Latinoamericano del Ombudsman*)
Edgar Corzo (*Comité de Trabajadores Migratorios de Naciones Unidas*)
Lorenzo Cotino (*Universidad de Valencia*)
Karen Daffra (*Centro Latinoamericano de Derechos Humanos*)
Marie-Christine Fuchs (*Fundación Konrad Adenauer*)
Luis Jimena (*Universidad de Valencia*)
Jorge Miranda (*Corte de Apelaciones de Coimbra*)
Federico de Montalvo (*Comité de Bioética de España*)
Sonia Olea (*Cáritas*)
Roberto Moreno (*Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas
y Estudios de Futuro*)
María Eugenia Rodríguez Palop (*Parlamento Europeo*)
José Tudela (*Fundación Manuel Giménez Abad*)
Fabián Salvioli (*Relator Especial de Naciones Unidas*)
Ángel Sánchez Blanco (*Universidad de Málaga*)
Irene Spigno y Fernando Gustavo Ruz (*Academia Interamericana
de Derechos Humanos*)

Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

Consejo Rector

Presidente

Augusto Jordán Rodas Andrade
Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala

Vicepresidenta Primera

Zoila Martínez Guante
Defensora del Pueblo de la República Dominicana

Vicepresidente Segundo

Freddy Carrión Intriago
Defensor del Pueblo de Ecuador

Vicepresidente Tercero

Sergio Micco Aguayo
Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile

Vicepresidente Cuarto

Marc Vila Amigó
Raonador del Ciutadà de Andorra

Vicepresidente Quinto

José Raúl Montero de Alba
Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN.....	11
I. PANORAMA INTERNACIONAL	21
1. Sistema universal.....	23
2. América Latina	47
3. Europa.....	51
II. PANORAMA NACIONAL.....	85
1. Andora	87
2. Argentina.....	97
3. Bolivia	117
4. Brasil.....	125
5. Colombia	131
6. Costa Rica.....	149
7. Ecuador.....	155
8. El Salvador	167
9. España.....	183
10. Guatemala.....	199
11. Honduras.....	209
12. México.....	219
13. Panamá.....	229
14. Perú.....	237
15. Portugal.....	249
16. Puerto Rico	263
17. República Dominicana	273
18. Uruguay	281
19. Venezuela	297
20. Síntesis.....	303

III. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS.....	319
1. Andorra	321
2. Argentina.....	323
3. Bolivia	355
4. Brasil.....	363
5. Colombia	373
6. Costa Rica.....	381
7. Ecuador.....	387
8. El Salvador	395
9. España.....	409
10. Guatemala.....	433
11. Honduras.....	445
12. México	451
13. Panamá.....	463
14. Perú.....	471
15. Portugal.....	477
16. Puerto Rico	485
17. República Dominicana	491
18. Uruguay	493
19. Venezuela.....	501
20. Síntesis.....	509
IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS	527
COLABORADORES.....	543
MIEMBROS DE LA FIO.....	547

PRESENTACIÓN

La crisis sanitaria generada por la covid-19 ha representado una situación de emergencia compleja para los países de la región debido a la rapidez con que el virus se ha dispersado y también por las debilidades que los sistemas de salud pública han tenido históricamente. El impacto ocasionado por el virus ha abarcado otros ámbitos tales como la economía, el trabajo, la educación y la libertad de locomoción, entre otros.

Como parte de la respuesta gubernamental, varios países de la región impusieron restricciones a través de declaratorias de estados de excepción y de normativa de distinta naturaleza jurídica para proteger la vida, combatir la pandemia y reducir el número de contagios. Si bien ante las circunstancias excepcionales que se han presentado determinadas restricciones pueden ser razonables, las mismas deben asegurar que son necesarias en una sociedad democrática y, por ende, estrictamente proporcionales para proteger la vida y la salud.

Es importante subrayar que, al implementar medidas de restricción para el ejercicio de los derechos, las autoridades no deben valerse de las restricciones impuestas durante la pandemia para suprimir información importante ni utilizar la situación como pretexto para reprimir a quienes expresan críticas o defienden los derechos humanos. La situación en la que las personas defensoras han desempeñado su labor en el transcurso de la pandemia ha sido adversa y ha significado una complejidad adicional.

Cualquier medida que un Estado tome con el objetivo de controlar la pandemia debe asegurar que no se violentan derechos humanos y también debe garantizar que todas las personas defensoras que desempeñan esta función pueden continuar haciéndolo.

Existe un impacto directo que tienen las medidas adoptadas en los estados de excepción en la labor de defensa y fiscalización que ejercen defensoras y defensores de derechos humanos, por lo que los gobiernos deben realizar una ponderación entre la necesidad de adoptar medidas restrictivas de derechos para resguardar la salud pública y el deber de garantizar la labor de defensa y fiscalización de derechos humanos en el contexto de la pandemia de covid-19, atendiendo el impacto diferenciado que tienen estas medidas en las personas defensoras de derechos humanos.

La pandemia de covid-19 es una situación que no tiene paralelo en la historia reciente, se ha propagado por todo el mundo, ha infectado a un número considerable de personas y ha causado numerosas muertes, además de haber provocado una crisis económica ha expuesto las debilidades de los sistemas de salud. Para las instituciones de derechos humanos, la pandemia ha implicado hacer el mayor de los esfuerzos para utilizar nuestro mandato en la protección de las personas. Aún quedan muchos desafíos en el futuro cercano, entre ellos la distribución equitativa de la vacuna y la recuperación económica, y para ello es indispen-

sable que sigamos redoblando todos nuestros esfuerzos para la defensa de los derechos de todas las personas.

El informe de la Federación Iberoamericana del Ombudsman sobre estados excepcionales pretende hacer un recuento de la situación en la región y recomienda algunas medidas ante situaciones de crisis y futuras emergencias sanitarias, a los Estados iberoamericanos.

Augusto Jordán Rodas Andrade
Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsman y
Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala

INTRODUCCIÓN

1. Este *XVIII Informe sobre Derechos Humanos* de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, relativo a los estados excepcionales, con especial atención a la crisis de la covid-19, tiene, como hemos señalado en ocasiones anteriores, un doble objetivo, interno y externo. En primer lugar, refuerza los lazos de unión entre los miembros de la federación, de conformidad con lo dispuesto en los apartados a), g) y h) de su estatuto¹. En segundo lugar, cristaliza nuevamente la vocación de esta organización de servicio al progreso de la región, desde el entendimiento de que poco puede avanzarse sin la previa reflexión compartida sobre la situación, jurídica y fáctica, de los derechos humanos, y en especial de las debilidades en su protección y de las vías más adecuadas para superarlas². Solo desde el conocimiento de la realidad esta podrá cambiarse y sigue siendo válida la clásica propuesta ilustrada que confiaba encontrar las mejores soluciones tras el diálogo, público, plural y abierto, sobre las distintas alternativas posibles.

Con este XVIII informe, la federación da nuevos pasos en su consolidación como organismo a tener en cuenta en la pequeña pero cada vez más importante comunidad internacional de los derechos humanos. Frente a la lógica de lo económico, en este ámbito no debe existir competencia sino cooperación (y quizás también, a medio plazo, coordinación). Como señala, entre otros muchos documentos internacionales, la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 19 de diciembre de 2017, las defensorías deben integrarse, con respeto al ámbito propio de otras instancias, pero también con voz propia, en los sistemas internacionales y regionales que tienen por norte la garantía progresiva (en sus facetas de respetar, proteger y cumplir) de los derechos humanos. Recuérdese que, en términos de la Resolución de la misma Asamblea General de 8 de marzo de 1999 (aceptados unánimemente en la doctrina científica y reiterados en muchas otras instancias), son los Estados quienes tienen la «responsabilidad primordial» de hacer efectivos los derechos

1 Señalan tales apartados que son objetivos de la FIO, respectivamente, «Estrechar los lazos de cooperación entre los ombudsmen de Iberoamérica, España, Portugal y Andorra»; «Realizar programas conjuntos de trabajo tendientes al fortalecimiento y modernización de las instituciones miembros de la Federación» y «Promover estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento del Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica entre los pueblos».

2 El artículo 7 c) del estatuto de la FIO señala como objetivo de la misma «Fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los derechos humanos en los países cuyos ombudsmen formen parte de la FIO». Por su parte, el apartado e) del mismo precepto establece el objetivo de «Denunciar ante la opinión pública internacional las violaciones a los derechos humanos que, por su gravedad, así lo ameriten». Como después precisaremos, en este informe hay mucho de denuncia.

humanos a nivel social, económico, político y jurídico, constituyendo «el Derecho interno [...] el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades [...] para su promoción, protección y realización efectiva». Siendo ello así, parece lógico que los organismos nacionales e internacionales de protección colaboren entre sí de forma creciente (la globalización no ha de ser solo económica), pues su finalidad última es la misma; no hay derechos humanos nacionales e internacionales sino un sistema único, que cuenta con garantías nacionales (primero) e internacionales (subsidiarias y complementarias de las anteriores). En esta línea, una vía novedosa que va abriéndose camino en el Sistema de Naciones, es la presentación de informes paralelos a los gubernamentales en los comités derivados de tratados internacionales sobre derechos humanos. La federación está en condiciones de aportar su experiencia al respecto de forma inmediata, y así se deduce de las vías abiertas de colaboración con diversas instituciones³ y de los proyectos en marcha, muchos de ellos bajo la asistencia técnica del Programa regional de apoyo a las defensorías del pueblo en Iberoamérica.

El trabajo que el lector tiene en su manos es una buena muestra de que van dándose pasos importantes en la cooperación entre nuestra institución, ya con más de veinte años de vida, y las más asentadas instituciones internacionales de protección de los derechos humanos. Las alianzas estratégicas entre la federación y los organismos que persiguen fines similares⁴, aunque, obviamente, de formas distintas, debe mantenerse en futuros informes e incluso extenderse a nuevos ámbitos⁵.

No puede olvidarse, por otra parte, la obligación internacional de cooperación, anunciada ya en 1966 por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece el deber, jurídicamente exigible, de los Estados parte de adoptar «medidas [...] mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas». El Defensor del Pueblo de España⁶ aporta, con el apoyo a este informe, su grano

3 Vid., por ejemplo, la carta de entendimiento entre la FIO, el PRADPI y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de noviembre de 2006, el convenio entre la Secretaría General Iberoamericana y la FIO, de junio de 2007, o el Convenio entre la FIO y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de abril de 2010, así como las aportaciones de representantes de las instituciones citadas y de otras en la obra colectiva *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Dykinson, Madrid, 2008. Recientemente la FIO ha abierto una importante línea de colaboración con la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano, concretada de momento, entre otras actividades, en la organización conjunta de su congreso y asamblea anual de 2020.

4 Aquí habría que incluir no solo las instituciones específicamente destinadas a la protección de los derechos humanos sino también otras que bien podrían reorientar sus fines en la misma dirección, como el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo y, a nivel latinoamericano, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Secretaría General Iberoamericana, que cuenta entre sus funciones «incentivar y apoyar [...] las actividades de asociaciones de carácter iberoamericano en los ámbitos profesional, académico e institucional».

5 Vid. al respecto las reflexiones de un nutrido grupo de expertos, vertidas primero en el seminario convocado por la AECID, en febrero de 2006, y publicadas después como *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*, Trama, Madrid, 2006.

6 Agradecemos al defensor del pueblo en funciones, Francisco Fernández Marugán, así como a su directora de Relaciones Internacionales, Carmen Comas-Mata y al secretario general de la institución, José Manuel Sánchez Saudinós, sus buenos oficios para garantizar la continuidad del programa y la permanente colaboración del mismo con el Defensor del Pueblo de España. En esta ocasión, añadimos nuestro reconocimiento a Antonio Mora y Eva Cuenca, del Servicio de Documentación de la institución, que realizaron la revisión final de estilo, así como la maquetación de este informe.

de arena al cumplimiento del deber de asistencia y cooperación internacional, dirigida en última instancia al mejor cumplimiento de los derechos humanos.

El XVIII informe, como los anteriores es, entre otras cosas, un trabajo de investigación; después diremos algo sobre la metodología utilizada, que no es distinta a la propia de las ciencias sociales. La federación sigue apostando por la conveniencia de contar con el apoyo de centros especializados en el estudio y la investigación, habiendo elegido, por décimo octava ocasión, a la Universidad de Alcalá para ello⁷. Desde que en 2003 el presidente Eduardo Mondino abanderó la decisión (proseguida por sus sucesores Germán Mundaraín, Enrique Múgica, Omar Cabezas, Beatriz Merino, Anselmo Sella, Raúl Plascencia, Manuel Páez, Jorge Otálora, José de Faria, Iris Miriam Ruiz y Jordán Rodas), hecha suya por el conjunto de la federación, de elaborar una serie de informes anuales sobre derechos humanos, se quiso ir más allá de la mera agregación de relatos de las experiencias particulares de cada defensoría. Se consideró entonces que debía realizarse una aproximación sistemática al tema escogido en cada ocasión, conforme a un objeto y método común y, a la vez, aprovechar la oportunidad del trabajo colectivo para cubrir una laguna evidente: la falta de estudios de ámbito netamente iberoamericano sobre derechos humanos; de ahí los capítulos de cada informe destinados a exponer el panorama internacional y nacional en la materia. También se creyó necesario dar todavía un paso más y construir una auténtica comparación que sintetizara los elementos comunes a los ordenamientos nacionales y la actuación de las defensorías. Sin duda, todas estas tareas (recopilación de datos, exposición sistemática de los mismos, análisis y síntesis) son científicas y de ahí la colaboración de la universidad⁸, personalizada en el director del informe, quien diseñó su estructura (con una detallada relación de materias) y el plan de trabajo (incluyendo amplias indicaciones de estilo y método) y coordinó todas las contribuciones⁹.

2. El tema escogido por el Consejo Rector de la federación en abril de 2020 para este XVIII informe, hecho suyo por el Programa regional de apoyo a las defensorías del pueblo de Iberoamérica, adopta una óptica transversal, pues los estados excepcionales afectan a la práctica totalidad de los derechos humanos, pero sin perder de vista la línea de trabajo prioritaria para la FIO, esto es, la protección de los derechos humanos de las personas en

7 No es esta la única actividad de la Universidad de Alcalá en colaboración con la FIO, como fruto del Convenio de cooperación entre ambas instituciones, suscrito en 2002. A ella se suman, entre otras, la gestión de la web <https://pradpi.es>, que incluye información actualizada sobre las defensorías, un amplio gestor documental (cercano a las 3.000 referencias), numerosas publicaciones sobre la figura del ombudsman y sobre temas de interés para este y un Diccionario de Derechos Humanos. Asimismo, la Universidad de Alcalá mantiene desde hace años un ambicioso plan de formación continua, adecuado a las necesidades de los funcionarios de las defensorías del pueblo iberoamericanas, del que forman parte, de momento, 25 cursos monográficos *on line*, de ocho semanas de duración cada uno, una maestría, más generalista, también *on line*, de dos años de duración, sobre «Derechos humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica», así como congresos, seminarios y talleres presenciales, de periodicidad variable.

8 Toda colaboración implica el mutuo respeto al ámbito propio de cada cual. Ciertamente, las defensorías pueden legítimamente realizar estudios e investigaciones (y, de hecho, así lo hacen con cierta habitualidad), pero no es esta su principal función. Por su parte, la universidad carece del conocimiento de las defensorías sobre la problemática real de los derechos humanos y este conocimiento resulta indispensable para acometer cualquier análisis científicamente serio en este campo.

9 Como corresponde a una institución que tiene por norte el respeto a la libertad docente e investigadora de sus miembros, la Universidad de Alcalá se limitó a proponer al director del informe, dejando a este plena autonomía para realizar su función.

situación de vulnerabilidad, en esta ocasión quienes más han sufrido las consecuencias de la pandemia y de las restricciones y vulneraciones de derechos que la siguieron. No es necesario insistir en este lugar en la importancia del décimo octavo tema escogido por la federación, sin duda de inmediata actualidad (solo unos meses antes de que el tema se decidiera no imaginábamos lo que iba a llegar y hasta qué punto afectaría a los derechos humanos), pero también como alto en el camino para reflexionar sobre la capacidad de resistencia de nuestros derechos ante situaciones tan extraordinarias y sobre todo para planificar el difícil futuro que se avecina. Para constatar dicha importancia basta además leer la presentación del presidente y el capítulo III del informe, donde se da cumplida cuenta de las graves violaciones de los derechos humanos sufridas durante la pandemia, y que nos llevará mucho tiempo y trabajo no solo reparar y castigar sino también prevenir ante crisis venideras.

3. A esta introducción corresponde realizar algunas breves precisiones sobre el punto de vista adoptado y sobre la determinación del objeto de nuestro análisis. Una vez más, el informe es, como reza el título de la serie, *sobre Derechos Humanos*. Por ello, el análisis de la temática de los estados excepcionales se realiza desde esta perspectiva primordial, teniendo en cuenta, en todo caso, que las defensorías no solo prestan atención a los derechos, en el sentido estricto del término (derechos subjetivos o intereses individuales justiciables), sino también a los mandatos a los poderes públicos que, aunque no se configuran como derechos propiamente dichos, se encuentran también al servicio de la dignidad de la persona (carácter objetivo de los derechos); piénsese por ejemplo en que la salud pública no es un mero bien colectivo sino más bien la faceta objetiva del derecho individual a la protección de la salud. La línea de separación entre lo subjetivo y lo objetivo resulta muchas veces discutible y la decisión al respecto tiene indudables connotaciones valorativas e importantes consecuencias prácticas. Por ejemplo, entender las obligaciones estatales de prevención de los daños a la salud como derechos exigibles por sus titulares o como mandatos objetivos de actuación implica previas tomas de postura y conduce a formas de actuar lógicamente distintas. En todo caso, es claro que los cuatro ejes que se van consolidando internacionalmente en el cuadro de las garantías de los derechos (prevenir, castigar y reparar, con la meta final de la no repetición) son jurídicamente exigibles (no son meras políticas públicas), y que habrá que revisar todas nuestras leyes para verificar si estuvieron a la altura de las circunstancias o si resultarán adecuadas y suficientes ante crisis futuras, en especial para garantizar una protección integral de todos los derechos, así como la atribución de responsabilidades concretas, por acción o por omisión, de los distintos poderes públicos.

El concepto «estados excepcionales» es el nombre genérico que utilizamos para denominar todas las situaciones de crisis, declaradas o no, y que se encuentran reguladas, con variada terminología, en las constituciones de nuestros países (véase el capítulo II). La normativa internacional (básicamente y por orden cronológico, los arts. 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos), pensada más bien para otro tipo de crisis, debe ser leída a la luz de la doctrina de sus órganos autorizados de interpretación, toda ella (como se demuestra en el capítulo III) extraordinariamente convergente en una dirección muy clara: los derechos humanos ni se suspenden ni se derogan, y en situaciones de crisis sigue aplicándose el modelo de control de las restricciones típico de las situaciones de normalidad. Por obvias razones de tiempo, no se han producido normas internacionales vinculantes específicas de la pandemia, pero sí numerosos documentos de *soft law*, de los

que damos cuenta en el capítulo III (que por ello en este informe cambia el título de uno de sus apartados: antes «Derecho internacional universal», ahora «Sistema universal»).

No hay derechos sin obligaciones y la actuación típica del ombudsman radica en el control (más persuasivo que coactivo, como es sabido) del poder público, y todo ello comienza con el análisis de la normativa. En el capítulo II se expone la normativa de cada país sobre estados excepcionales en general, y seguidamente un resumen de la compleja, heterogénea y cambiante (es evidente que ha sufrido aquí notablemente la seguridad jurídica) normativa específica dictada con motivo de la crisis de la covid-19. La exposición de todo este panorama pone en evidencia en muchas ocasiones la falta de adecuación de la normativa, inclusive constitucional, a los estándares internacionales. De otro lado, como es tradicional en la FIO, la configuración de derechos de prestación (típicamente, los económicos, sociales y culturales, pero también en parte los civiles y políticos) y de derechos específicos de las personas en situación de vulnerabilidad, como auténticos derechos, ocupa en nuestro análisis un lugar primordial.

Por último, como también es habitual en la FIO, hace especial hincapié, aunque esta vez de forma transversal, en la problemática de las garantías, incluyendo una apuesta por la eficacia de procedimientos de control, tanto en la vía administrativa como judicial, sin olvidar la importancia de las labores de promoción, en coordinación con la sociedad civil. Una vez más, la FIO hace suyo el clásico aserto de que no hay derechos propiamente dichos sin garantías eficaces de los mismos.

4. En la elaboración del informe se ha seguido un planteamiento idéntico al propio de los diecisiete anteriores: comenzar con la descripción sistematizada de las normas jurídicas vigentes, partiendo de la creencia de que el derecho es el marco obligado, para bien o para mal, y el instrumento principal de actuación de las defensorías, lo que evidentemente no implica que deba esperarse solo de él, ni mucho menos, la satisfacción de todas las demandas de protección de los derechos humanos: la inaplicación de las leyes de reconocimiento de derechos y de mandatos de actuación a los poderes públicos resulta casi estructural en muchos de nuestros países y la crisis ha dejado todavía más clara la llamativa resulta la distorsión entre norma y realidad.

La federación debe insistir en los motivos de esta primera elección metodológica, que no resulta habitual en la panorámica *clásica*, característica de los informes sobre derechos humanos elaborados por las organizaciones no gubernamentales. A diferencia de estas (que cumplen, desde luego una función importantísima), las defensorías son entidades de naturaleza pública, de amplia legitimación democrática (nombradas normalmente por el parlamento en un procedimiento público y con participación de las minorías), creadas y regidas por el Derecho público y que se dirigen directamente a garantizar (a veces en colaboración, a veces en conflicto) los derechos humanos frente a sus principales destinatarios, los poderes públicos, y en especial frente al ejecutivo¹⁰. En un Estado de Derecho (todos los países miembros de la FIO lo son), ello implica que las críticas y propuestas de actuación que las defensorías formulen van a tomar como marco de referencia las normas jurídicas, incluyendo, naturalmente, sus omisiones y su aplicación. Hay que precaverse frente a la moda de situar el estudio de las políticas públicas en el centro del análisis de los derechos humanos

¹⁰ Para una panorámica, vid. la obra colectiva *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

(perspectiva sin duda útil para otros objetivos), pues puede acabar diluyendo el componente obligacional de los mismos. Los derechos humanos son, ante todo, normas exigibles y cualquier otro planteamiento nos desviaría de la cuestión fundamental.

El análisis de los capítulos II y III se ordena siguiendo el catálogo de derechos de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, intercalando aquellos derechos que no fueron reconocidos expresamente en 1948 pero que hoy forman parte del acervo común, con las adaptaciones imprescindibles, aunque puedan resultar discutibles: por poner dos ejemplos, la problemática de los derechos de los consumidores y usuarios se integra en el derecho de propiedad (por entender que afecta, de un modo u otro, al patrimonio de las personas) y, la relativa a los fallecimientos, dentro del derecho a la vida, si bien es evidente que sobrepasamos así su concepción tradicional. En cuanto a las personas (mejor que grupos o colectivos) en situación de vulnerabilidad, se escogieron aquellas que con más frecuencia sufren vulneraciones de sus derechos o déficits persistentes en su protección. Hay derechos que actúan en la práctica solo o casi siempre para beneficiar a estas personas, de ahí que no hayamos abierto para ellas un apartado especial dentro de la vulnerabilidad, prefiriendo ubicar su problemática dentro de los derechos económicos, sociales y culturales: así, derecho al mínimo vital y no personas en situación de pobreza, o derecho a la vivienda y no personas sin techo. Los análisis internacional y nacional se complementan de forma recíproca, pero dándose prioridad metodológica al segundo de ellos, que es el ámbito natural de actuación de las defensorías, si bien en esta ocasión no fue posible sistematizar el derecho internacional por derechos, sino por órganos, dado que en esta materia no existen divisiones claras que permitan una fácil correlación entre derecho nacional e internacional.

Evidentemente, la exposición no es solo la exposición de las normas sino también de su contexto histórico y social, sin perder de vista el dato de su aplicación efectiva, llamándose la atención, en caso necesario, sobre los supuestos más evidentes de distorsión entre norma y realidad. El obligado seguimiento de un esquema común, además de facilitar la posterior síntesis comparativa, pone de manifiesto las carencias del derecho en determinados países. Téngase en cuenta que, en esta materia, como en todas las que exigen una actuación positiva de los poderes públicos, tan importante es lo regulado como lo no regulado.

A continuación, en el capítulo III se da cuenta de las actuaciones más significativas de las defensorías relacionadas con el marco jurídico expuesto en el capítulo II. La exposición da cuenta especialmente de lo realizado en los últimos años, con la fecha de cierre de mediados de 2020.

Los apartados correspondientes a cada país han sido redactados por funcionarios de las defensorías nacionales respectivas, designados en cada caso por el titular de la institución. Los colaboradores siguieron de forma continuada las indicaciones de método y contenido remitidas por el director del informe. Gracias a internet, la comunicación entre colaboradores y director fue permanente, lo que permitió el intercambio recíproco de sugerencias, que sin duda contribuyó a mejorar el resultado final del trabajo colectivo.

El tono empleado en los capítulos I, II y III del informe es predominantemente descriptivo o expositivo. La federación considera, en la línea de los informes que anualmente sus miembros presentan a sus respectivos parlamentos, que la valoración y crítica de la realidad y la propuesta de alternativas solo pueden llegar, en su caso, tras el conocimiento exhaustivo y libre de prejuicios de dicha realidad. Esta opción metodológica no implica, ni mucho menos, la aceptación de lo existente ni la dejación del deber de las defensorías de alertar sobre las vulneraciones, más o menos graves, más o menos frecuentes, a los derechos

humanos. No hay crítica más contundente que la exposición de los datos de la realidad. Así, en el capítulo II, el señalamiento de las carencias de la legislación o de su ineficacia implica ya una denuncia evidente. También en el capítulo II se da cuenta de críticas a la legislación que gozan de un respaldo importante, socialmente asentado o procedente de instituciones de prestigio reconocido¹¹. En el capítulo III se exponen las actuaciones de las defensorías en anteriores estados excepcionales y en especial durante la crisis de la covid-19, siendo evidente que todas ellas implican por sí solas una crítica, explícita o implícita, a los poderes públicos de sus respectivos países (si la defensoría actúa es porque algo va mal); en este capítulo, por tanto, lo que se ofrece es, si se quiere, una exposición o descripción de la crítica. Por obvias razones de respeto institucional (también para agilizar la elaboración de este informe) no se solicitó a las defensorías que introdujeran críticas a su legislación o propuestas institucionales no realizadas con anterioridad. El informe se limita así a reflejar lo realizado, por considerar que la federación debe respetar, como es obvio, el ámbito propio de actuación de sus miembros. Quien, desde una arcaica desconfianza en las instituciones, siga creyendo que la actuación de las defensorías resulta poco efectiva, que se asome a las páginas de este informe y se percatará de lo contrario.

Los capítulos II y III concluyen con una síntesis comparada de los respectivos panoramas nacionales. Creemos que la comparación, fruto del intercambio de experiencias y del diálogo sobre las soluciones adoptadas ante los mismos desafíos, es la base para el progreso común, en la línea de los objetivos fundacionales de la federación. Precisamente es a partir de este diálogo como se formulan las recomendaciones del informe.

Por último, en vez de incluir un voluminoso anexo con la documentación más importante, se ha optado por la referencia a las páginas web de mayor interés, lo que en muchos casos tiene el valor añadido de facilitar la constante actualización y ampliación de la información; por obvias razones de espacio, las aportaciones contenidas en los capítulos I, II y III se limitan a lo esencial, sin entrar demasiado en la exposición de los detalles. Cuando los colaboradores lo consideraron conveniente, las citas a páginas web y a documentos relevantes figuran en las notas a pie de página y, en su caso, también al final de cada apartado de los capítulos I, II y III.

5. Como en años anteriores, el propósito de este XVIII informe va mucho más allá de lo meramente informativo (descripción de la normativa aplicable y de la actuación de las defensorías) o de lo estrictamente académico (sistematización de la información, metodología adecuada y síntesis comparada). Es más: su finalidad principal es, ante todo, contribuir a modificar una realidad considerada (con distintos grados de intensidad, como es obvio) por todos los miembros de la federación como necesitada de importante mejoría. De ahí la trascendencia del capítulo final (recomendaciones a los Estados), que sintetiza los anhelos de las defensorías que componen la federación, dando voz y forma a las demandas y necesidades de un amplio número de personas con carencias habitacionales, cuya realidad

¹¹ Téngase en cuenta que el capítulo II se integra de colaboraciones de funcionarios designados por sus respectivas instituciones pero que no han sido aprobadas oficialmente por estas. Si cada funcionario, que participa en el informe en nombre de su institución, fuera mucho más allá de lo descriptivo, sería aconsejable el respaldo explícito del titular de su institución, lo que haría imposible el cumplimiento de los plazos establecidos. La referencia a críticas externas evita estos problemas y sirve mejor a la finalidad de evitar un tratamiento totalmente aséptico de la legislación nacional. Además, en principio, gozarán de mayor legitimidad las opiniones de instituciones de prestigio que las emitidas por una sola persona.

inmediata bien conocen, gracias a su esfuerzo cotidiano en la resolución de problemas, más o menos acuciantes, más o menos graves, pero siempre con nombres y apellidos concretos.

El procedimiento de elaboración de las recomendaciones, que sigue la pauta marcada en los informes anteriores, en una suerte de costumbre administrativa de la federación, ha sido aún más participativo que el seguido en los capítulos anteriores, al abrirse eficazmente, en este solo capítulo final, a la intervención de instituciones ajenas a la federación. Sobre una versión preliminar, elaborada por el director del informe a partir de los estándares internacionales¹² y de la experiencia de las mismas defensorías, un equipo de dieciocho expertos de alto nivel realizaron comentarios y sugerencias, que fueron incorporados por el director a un segundo borrador. Tras añadir, en la medida de lo posible, las sugerencias de los propios titulares de las defensorías (en especial de Andalucía, Argentina, Ciudad de México, El Salvador y Puerto Rico), así como de la Secretaría Técnica de la FIO, un tercer texto fue finalmente aprobado por asentimiento del Comité Directivo de la federación.

Aunque las recomendaciones hablan por sí solas, quizás no estén de más unas breves palabras sobre su filosofía subyacente. Se trata de recomendaciones a los Estados, pues se confía en estos la mayor responsabilidad en la transformación del actual estado de cosas y no se consideró conveniente, a la vista de la naturaleza de la federación, dirigirlas a instituciones privadas o de orden internacional. Dentro del Estado, las recomendaciones se dirigen especialmente a los poderes legislativo y ejecutivo, dada la tradicional inhibición de las defensorías en el ámbito propio del poder judicial. La ordenación de las recomendaciones se realiza, con ligeras variaciones, según los temas abordados en los capítulos anteriores, y con relación a cada una de aquellas habrá de determinarse a qué órgano se dirigen, lo que puede variar ligeramente de un país a otro. En todo caso, se trata, como resulta inevitable, de recomendaciones en cierto modo genéricas, pues no se dirigen a ningún Estado en particular. Desde luego, no resultan vinculantes para los miembros de la federación (esta carece de potestades de esa índole), pero cabe esperar que operen como fuente de inspiración de sus futuras actuaciones en la materia. Cada defensoría sabrá el modo de concretar algo más su contenido y alcance, de cara a los poderes públicos de sus respectivos países.

Siguiendo la tónica habitual de actuación de las defensorías, se ha pretendido elaborar un catálogo realista y, en la medida de lo posible (por cuanto se dirigen a Estados a veces muy distintos), también concreto de recomendaciones, a medio camino entre la utopía inalcanzable y el posibilismo de cortos vuelos. La federación considera que resulta posible cumplir estas recomendaciones y, de hecho, buena parte de ellas resultan innecesarias por haberse cumplido ya en varios Estados; de ahí el empleo, al comienzo, de la fórmula «en aquellos casos en que no hayan adoptado medidas equivalentes».

Con sinceridad creemos que el texto (cuya legitimidad política es indudable, al contar con el apoyo de diecinueve instituciones nacionales de designación parlamentaria) finalmente aprobado, y que cierra las páginas de este informe, puede ser útil para el trabajo cotidiano de otras instituciones, públicas o privadas, enfrentadas ahora a la tarea de proteger los derechos durante la pandemia (aun no controlada en el momento de cierre de este informe), de castigar y reparar las violaciones de derechos acaecidas y sobre todo de preparar el escenario de futuras crisis, sanitarias o de otro tipo.

¹² Téngase en cuenta que varias de las recomendaciones que se incluyen corresponden a obligaciones internacionales asumidas por buena parte de los Estados, cuestión esta no detallada en el texto aprobado por la FIO, por no hacerlo demasiado farragoso y por encontrarse en dependencia de las ratificaciones correspondientes.

Por último, llamamos la atención sobre dos puntos de esencial importancia para la vida de la federación: en primer lugar, la configuración progresiva de una suerte de cuerpo doctrinal propio, dada la intersección material entre los diecisiete informes realizados hasta ahora, que se traduce en concretas referencias, en las recomendaciones de este XVIII informe a las realizadas en los anteriores, en una buena muestra de la unidad característica de lo que viene denominándose el sistema de los derechos y de la coherencia en el actuar de la federación. En segundo lugar, insistiendo en la línea de informes anteriores, debemos recordar la conveniencia de avanzar en la difusión del informe, a nivel nacional e internacional, contando para ello, como no podía ser de otra manera, con la activa colaboración de los miembros de la federación y de las instituciones internacionales que comparten, directa o indirectamente, los mismos objetivos. Al igual que sucede con los informes que anualmente las defensorías presentan en sus respectivos parlamentos, el seguimiento de las recomendaciones dependerá de su intrínseca bondad, pero también, y quizás sobre todo (en una sociedad dominada por los medios de comunicación), de nuestra capacidad para dar a conocerlas en los lugares oportunos.

I. PANORAMA INTERNACIONAL

1. SISTEMA UNIVERSAL

1. LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES. 2. LAS NACIONES UNIDAS EN LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (DUDH) no contenía ninguna cláusula general sobre los estados excepcionales. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (PIDCP), claramente influido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (CEDH, *infra*, 1.1), reguló esta materia, por vez primera a nivel universal, en su artículo 4, según el cual:

Regulación en el PIDCP

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.
3. Todo Estado parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en el presente Pacto, por conducto del secretario general de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

Las diferencias esenciales con el CEDH son: el supuesto de hecho es algo más amplio; se exige una declaración formal del estado excepcional; se amplía el listado de los derechos inderogables (añadiéndose la prohibición de prisión por deudas y el derecho a la personalidad ju-

Diferencias con el CEDH

rídica, que no figuran en el CEDH, y, más importante, la libertad de pensamiento, conciencia y religión) y la prohibición de discriminación. Como en el CEDH, encontramos de nuevo el principio de proporcionalidad («en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación») y la obligación de notificación al secretario general de la organización¹.

**Desarrollo por el
Comité de Derechos
Humanos (OG 29)**

El precepto fue desarrollado por el Comité de Derechos Humanos mediante la Observación General n° 29, de 24 de julio de 2001 (que «reemplaza» a la n° 5, de 1981), en la que se asume plenamente la doctrina del TEDH (aunque no se cita) y se añaden algunas consideraciones nuevas de calado, todas ellas en la línea de realizar un control aún más estricto de los Estados partes. Así:

- a) Resulta obligatorio proclamar «oficialmente» el estado de excepción, requisito considerado «esencial para el mantenimiento de los principios de legalidad e imperio de la ley cuando son más necesarios», algo que el TEDH nunca dejó del todo claro. De otro lado, y a diferencia de la práctica de Estrasburgo, la notificación «debe incluir una información detallada sobre las medidas adoptadas, una clara explicación de los motivos por los que se hayan adoptado, e ir acompañada de una documentación completa sobre las disposiciones jurídicas». La propia Observación se queja de que muchos Estados no cumplen siquiera con el deber de notificación, y en abstracto podría pensarse que resulta inútil; sin embargo, la experiencia demuestra que no es así, y que incluso resulta beneficiosa para los propios países, siempre que revelen una mínima calidad democrática.
- b) No se habla, como en Estrasburgo, del «margen de apreciación» para decidir si se está o no ante el presupuesto del artículo 4.1, y de hecho se critica a varios Estados (en concreto, se citan nueve) por haber suspendido derechos sin que existiera un «peligro para la vida de la nación».
- c) A los derechos inderogables se suman algunos contenidos de los derechos derogables que se incorporan a los primeros, por formar parte del «derecho internacional general», a saber: el derecho de toda persona privada de libertad a ser tratada humanamente y con el respeto debido a su dignidad, a la detención «reconocida», a la no discriminación y a no sufrir deportación o traslado forzoso no justificado.
- d) Aunque se afirma que la suspensión «es claramente distinta de las restricciones o limitaciones» de los derechos humanos, no se señalan las diferencias entre ambos conceptos; me resulta por

¹ Para más detalles puede verse el documento publicado por la OACNUDH el 27 de abril de 2020, sobre *Las medidas de emergencia y la covid-19: orientaciones*, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ES.pdf

ello una cláusula de estilo que no se compadece con lo que se dice a continuación: el comité es contundente en la aplicación en los estados excepcionales del principio de proporcionalidad en toda su extensión; interesa transcribir el párrafo en cuestión (cursivas nuestras):

La obligación de limitar cualesquiera suspensiones a las estrictamente necesarias según las exigencias de la situación refleja un *principio de proporcionalidad común a las facultades de suspensión y de limitación*. Es más, el solo hecho de que una suspensión permisible de la aplicación de una determinada disposición pueda de por sí justificarse por las exigencias de la situación no elimina el requisito de que deba mostrarse que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión son necesarias en razón de las exigencias de la situación. En la práctica, esto asegurará *que ningún artículo del Pacto, por válida que sea su suspensión, sea completamente inaplicable* al comportamiento de un Estado Parte.

Parece claro entonces que para las Naciones Unidas «suspensión» no solo no implica «supresión» sino que viene a ser equivalente a «restricción», pues se defiende el mismo modelo de control de esta, a saber: previsión legal, contenido esencial, límite y principio de proporcionalidad.

- e) Se realiza una enumeración de las más importantes obligaciones de derecho internacional que permanecen vigentes en todo caso y que solo tangencialmente aparecían en algunas sentencias del TEDH, remitiéndose, para una relación más amplia, a otros documentos específicos de *soft law* internacional².
- f) Se enfatiza especialmente que, aunque al igual que en el CEDH, las garantías procesales pueden ser suspendidas, en realidad esto no es exactamente así, pues al menos su contenido mínimo (acceso a los tribunales, juicio imparcial y presunción de inocencia) permanece vigente, en tanto «constituye una obligación inherente del Pacto en su conjunto». Si bien (y aun así muy limitadamente) buena parte del catálogo de los derechos puede ser suspendido (en realidad, restringido), no se puede atacar la esencia del tratado; en términos de derecho constitucional, no se pueden «desconstitucionalizar» ni «desfundamentalizar» los derechos.

El comité tiene básicamente dos formas de controlar el cumplimiento del artículo 4: las observaciones finales sobre los informes que los Estados deben presentar cada cinco años y, si ratificaron el Protocolo

Control de las obligaciones estatales

² Entre ellos, destacaríamos los Principios de Siracusa sobre la limitación o suspensión de disposiciones del PIDCP, aprobados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el 24 de agosto de 1984. Disponibles en <https://undocs.org/pdf?symbol=en/E/CN.4/1985/4>

Facultativo, la resolución de quejas («comunicaciones») individuales³; en lenguaje de la dogmática jurídica, estos dos procedimientos vendrían a coincidir respectivamente con las garantías objetivas y subjetivas de los derechos⁴.

Para entender el funcionamiento de la garantía objetiva de los derechos podemos acudir a la base de datos de Naciones Unidas UNHRI, que recopila gran parte del inmenso océano del *soft law* internacional. Buscando el 25 de mayo de 2020 en la materia «derechos civiles y políticos-derogación» aparecen 151 referencias a documentos del comité, que se dividen a su vez en dos categorías: «preocupaciones/observaciones» y «recomendaciones»; trasladadas nuevamente a un lenguaje más jurídico, se corresponderían respectivamente con los conceptos de incumplimiento de una norma (el PIDCP en este caso) y de sanción derivada de dicho incumplimiento. Las «observaciones finales» a los informes periódicos presentados por los Estados partes suelen ser algo genéricas⁵ (un problema a sumar a sus dificultades de cumplimiento), y por ello no ayudan mucho a la hora de precisar la doctrina internacional sobre la suspensión de derechos en estados excepcionales. Tampoco resulta muy útil a estos efectos la lectura de las «preocupaciones/observaciones»; si leemos con atención las últimas dirigidas a los Estados más próximos a nuestro ámbito cultural (Europa y Latinoamérica),

3 No concluyen en forma de sentencia pero por la composición del órgano y por el procedimiento seguido ante él son materialmente equivalentes; cada vez más, el «fallo» se asemeja al de una sentencia; véase p. ej. la tercera «condena» a España en Naciones Unidas (Dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 11 de octubre de 2019), que contiene medidas muy claras y concretas en materia de derecho a la vivienda.

4 En Naciones Unidas cohabitan numerosos órganos con competencia en el control de los estados excepcionales. Entre ellos, destacaríamos la labor de los relatores que monitorearon la situación de los derechos humanos durante o después de estados excepcionales en Bolivia (Héctor Gros Espiel, en 1982-1983), El Salvador (José Antonio Pastor Ridruejo, de 1981 a 1987) o Chile (Fernando Volio, de 1985 a 1987). En 1983 se creó un relator especial sobre estados de excepción, que ha desaparecido, pero su temática es en gran parte asumida por el relator especial sobre terrorismo, creado en 2005. Entre los numerosos documentos de *soft law* que ha producido (pueden verse en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/SRTerrorismIndex.aspx>) destacaríamos el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos el 1 de marzo de 2018 (A/HRC/37/52). La relatora, no por casualidad, es profesora y especialista en la materia, y realiza un esfuerzo interesante de clarificación conceptual: «Desde el punto de vista jurídico, la suspensión de determinadas obligaciones dimanantes de los tratados en situaciones de emergencia es distinta de las restricciones autorizadas en tiempo normal. Estas últimas pueden considerarse (en teoría) menos perjudiciales para la protección de los derechos humanos, aunque el problema de los estados de emergencia de facto en los que se recurre a la legislación y las medidas de lucha contra el terrorismo pone de manifiesto que no es así en la práctica». Es decir, parece que la suspensión es, simplemente, una restricción más intensa, pero si seguimos leyendo, comprobamos que en los casos de suspensión se aplica el mismo canon de control de las restricciones propio de las situaciones de normalidad.

5 Véanse p. ej. las Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Vietnam, de 29 de agosto de 2019, donde se exige armonizar la legislación interna con el Pacto y cumplir con el deber de notificación.

comprobaremos que no hacen sino aplicar a cada caso lo que ya está claramente expuesto en la Observación General, sobre todo: contenido esencial de algunos derechos, control judicial de cualquier restricción⁶ y principio de proporcionalidad. A veces incluso pretende ejercerse un inviable control de convencionalidad no solo sobre la ley nacional sino incluso sobre la misma constitución⁷.

En cuanto al procedimiento de quejas individuales ante el comité, debemos buscar en otra base de datos, significativamente denominada *Jurisprudence data base*⁸. De los 17 dictámenes de fondo (*adoption of views*) que hacen mención al artículo 4 (algunos solo *obiter dicta*), solo dos de ellos son posteriores a la Observación General de 2001, y aplican a casos concretos la doctrina que ya conocemos, sin innovaciones significativas.

2. LAS NACIONES UNIDAS EN LA CRISIS DE LA COVID-19⁹

La Organización Mundial de la Salud fue la primera organización internacional en alertar del virus, al menos desde la declaración de su director general de 30 de enero de 2020, y en especial a partir de la declaración oficial de la pandemia el 11 de marzo de 2020. Desde entonces ha realizado seguimiento de aquella, informando casi a diario de su evolución¹⁰. Aunque este organismo no adopta propiamente la perspectiva de los derechos humanos, por lo que no procede su análisis en profundidad en este informe, ha producido numerosos documentos y pronunciamientos que indirectamente les afectan, y algunos que gua-

La OMS y la
pandemia

6 Véanse p. ej. las Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Bulgaria, de 15 de noviembre de 2018, donde se enuncian los puntos más críticos de la legislación antiterrorista de 2015-2016, que seguramente terminarán llegando al TEDH.

7 Así, en las Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Uruguay, de 2 de diciembre de 2013, se critica que la regulación de los estados de emergencia de los arts. 31 y 168.17 de la Constitución es «demasiado amplia» y que no contempla expresamente derechos inderogables.

8 <https://juris.ohchr.org/search/Documents>. Consultado por última vez el 25 de mayo de 2020.

9 La OACNUDH ha publicado dos extensas compilaciones sobre los derechos humanos en el contexto de la crisis de la covid-19, una sobre las declaraciones de los órganos de tratados (septiembre de 2020: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/External_TB_statements_COVID19.pdf) y otra sobre herramientas extraídas de los tratados y de la jurisprudencia (julio de 2020, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/HRTB_toolkit_COVID_19.pdf). En ambos documentos el lector de este informe podrá encontrar datos más completos sobre la materia, que lógicamente tratamos aquí de manera más sintética.

10 Información continuamente actualizada en <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>

dan directa relación con ellos¹¹. El 23 de diciembre de 2020 la misma organización hacía balance de lo realizado hasta la fecha, del cual destacaríamos lo siguiente:

- a) Orientación a los gobiernos sobre cómo hacer frente a la pandemia, con consejos (en ningún caso obligaciones de derecho internacional) recopilados en una guía de intervención (última versión, 17 de julio de 2020), que por lo que aquí interesa puede servir para concretar, como criterio no vinculante de interpretación, las obligaciones estatales de protección de la salud pública y para justificar, con criterios científicos autorizados, las restricciones de derechos necesarias para el cumplimiento de dichas obligaciones¹²; por ejemplo, sobre protección del personal sanitario¹³, contacto interpersonal en escuelas, centros de trabajo e instituciones o sobre viajes, o sobre puntos de entrada y salud fronteriza. Desde la perspectiva que aquí interesa, cabe destacar su recomendación de excarcelaciones, para evitar aumento del contagio en los centros penitenciarios¹⁴.

A través de sus 150 oficinas en los países y sus seis oficinas regionales, la OMS asesoró a cargos públicos, personal sanitario, directores de hospitales, comunicadores, logísticos, técnicos de laboratorio y otros, enviando misiones virtuales y presenciales de expertos a solicitud de numerosos países.

- b) Cumplimiento directo del derecho a la salud mediante acciones directas, básicamente de envío de personal especializado y

**Cumplimiento
directo del derecho
a la salud**

11 Aquí el documento clave es el titulado *Addressing Human Rights as Key to the covid-19 Response*, publicado el 21 de abril y disponible en <https://www.who.int/publications/i/item/addressing-human-rights-as-key-to-the-covid-19-response>. El documento llama la atención sobre consideraciones clave de salud y derechos humanos con respecto a la pandemia. Destaca la importancia de integrar un enfoque basado en los derechos humanos en respuesta a la misma. Incluye consideraciones sobre con el tratamiento del estigma y la discriminación, la prevención de la violencia contra la mujer, el apoyo a las poblaciones vulnerables y sobre la cuarentena, las medidas restrictivas y la escasez de suministros y equipos. También destaca las obligaciones de derechos humanos con respecto a la cooperación global para abordar la pandemia.

12 Véase el documento de 4 de noviembre, *Critical preparedness, readiness and response actions for covid-19*, disponible en <https://www.who.int/publications/i/item/critical-preparedness-readiness-and-response-actions-for-covid-19>

13 Sobre este punto, véanse el documento, *Coronavirus disease (covid-19) outbreak: rights, roles and responsibilities of health workers, including key considerations for occupational safety and health*, de 19 de marzo, disponible en [https://www.who.int/publications/i/item/coronavirus-disease-\(covid-19\)-outbreak-rights-roles-and-responsibilities-of-health-workers-including-key-considerations-for-occupational-safety-and-health](https://www.who.int/publications/i/item/coronavirus-disease-(covid-19)-outbreak-rights-roles-and-responsibilities-of-health-workers-including-key-considerations-for-occupational-safety-and-health)

14 La guía publicada por la OMS advertía de que el esfuerzo mundial para enfrentarse a la pandemia podía fracasar si no se tomaban medidas adecuadas en los centros penitenciarios. Disponible en <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/news/news/2020/3/preventing-covid-19-outbreak-in-prisons-a-challenging-but-essential-task-for-authorities>

- de suministro de materiales sanitarios a los países con mayores necesidades, pudiendo citarse a título ejemplificativo el despliegue de 70 equipos médicos de emergencia (EMT), el rastreo de contactos¹⁵ en países como Afganistán, Pakistán, Somalia y Sudán del Sur, la colaboración con la ONU en el plan de respuesta humanitaria mundial, para abordar las necesidades en más de 60 países que enfrentan crisis humanitarias exacerbadas por la pandemia, o el envío de más de 16.500 concentradores de oxígeno y 40.000 oxímetros de pulso y monitores de oxígeno a 121 países.
- c) **Difusión y capacitación**, con la publicación de informes de situación diarios, seguidos de actualizaciones epidemiológicas y operativas semanales. Además del asesoramiento a países concretos que lo demandaron, la OMS prestó cursos de capacitación en línea gratuitos a través de su plataforma «*Open WHO*».
- d) **Apoyo a la ciencia e investigación**, en especial para la obtención de una vacuna y para la prevención de futuras crisis sanitarias. En concreto, el Plan de I+D de la OMS creó una plataforma de referencia para la colaboración científica internacional entre científicos, reguladores y financiadores para acelerar la investigación crítica sobre la pandemia, abarcando pruebas, vacunas y tratamientos. Más de 130 científicos, patrocinadores y fabricantes de todo el mundo se comprometieron desde el comienzo con la OMS para acelerar el desarrollo de una vacuna contra la covid-19. La OMS consiguió atraer la colaboración de numerosos científicos del mundo y ya en febrero de 2020 organizó un Foro Mundial de Investigación e Innovación sobre el virus, al que asistieron casi 900 expertos y patrocinadores de más de 40 países, quienes hicieron un balance de los conocimientos hasta la fecha y establecieron la agenda en el futuro. El Foro catalizó la investigación sobre la propagación del virus y su control y estableció prioridades, destacando entre ellas el uso de pruebas rápidas a nivel comunitario, como un área clave para el seguimiento de la enfermedad. El Foro también sentó las bases para movilizar donantes, integrar las ciencias sociales en la respuesta al brote y compartir materiales, muestras clínicas y datos sobre el virus a través de las fronteras. De otro lado, la OMS estableció los métodos para verificar la fiabilidad de las vacunas e hizo seguimiento de los avances de las que fueron concluyéndose. Ya en marzo inició un multitudinario ensayo (llamado *Solidarity*) que involucró a más de 30 países, más de 14.000 pacientes y cerca de 500 hospitales. Todavía un grupo independiente de

15 Con carácter general, la OMS publicó unas consideraciones éticas como guía para utilizar las tecnologías digitales de rastreo de proximidad para la localización de contactos en la covid-19, disponible en https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Ethics_Contact_tracing_apps-2020.1

expertos está revisando medicamentos potenciales, incluidos los anticuerpos monoclonales, para la siguiente etapa del ensayo, después de que se descubrió que cuatro medicamentos iniciales tenían poco o ningún efecto sobre la mortalidad, la necesidad de ventilación o la duración de la estancia hospitalaria.

En abril se constituyó la plataforma *Access to Covid-10 Tools Accelerator*, como esfuerzo mundial rápido y coordinado para el desarrollo de herramientas contra la enfermedad y con el objetivo de garantizar el acceso equitativo a las pruebas de diagnóstico, la terapéutica y las vacunas contra la covid-19, respaldado por el compromiso de fortalecer los sistemas de salud. Entre otras acciones, se reservaron 120 millones de pruebas rápidas de antígenos para países de ingresos bajos y medianos, se adquirieron 27 millones de pruebas moleculares y 12 millones de pruebas rápidas de antígenos para países de ingresos bajos y medianos y se brindó capacitación a 23.000 personas en 190 países, todo ello con el objetivo final de lograr 2.000 millones de dosis seguras y eficaces previstas para fines de 2020.

Riesgos de futuro, según la OMS

En su documento de 23 de diciembre de 2020, la OMS concluye alertando sobre las lagunas de financiación, el riesgo de nacionalismo de las vacunas y de que las mejores herramientas contra la covid-19 no se compartan de manera justa entre los países. Advierte también que la fragilidad de muchos sistemas sanitarios puede impedir la implementación en la práctica de vacunas, pruebas y tratamientos.

Numerosos documentos de soft law internacional

Desde la declaración de la pandemia por la OMS, la mayor parte de los organismos e instrumentos del sistema de Naciones Unidas han emitido documentos sobre la crisis sanitaria mundial producida por la covid-19¹⁶. Dada su naturaleza no vinculante y las frecuentes reiteraciones entre unos y otros, baste aquí enumerar, sin ánimo de exhaustividad, los más importantes para la óptica de derechos humanos seguida en este informe.

Declaraciones iniciales del Comité de Derechos Humanos y de la ACNUDH

Con motivo de la crisis sanitaria mundial, el Comité de Derechos Humanos emitió la Declaración sobre la suspensión de obligaciones dimanantes del Pacto en relación con la pandemia de covid-19¹⁷, de 30 de abril de 2020. Días antes (el 8 de abril), el Alta Comisionada de Derechos Humanos había publicado unas *Directrices esenciales para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la atención a la pandemia*

¹⁶ Un primer documento, fechado en abril y sin autoría concreta (solo con el sello de la ONU), dejaba bien clara la grave afectación a derechos humanos que acababa de comenzar: UNITED NATIONS, *Covid-19 and Human Rights. We are all in this together*; disponible en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf

¹⁷ Puede consultarse en <http://cdh.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/sites/10/2020/05/declaracion-pacto-covid.pdf>

por covid-19¹⁸. Ambos documentos reiteran básicamente la doctrina de la Observación General n° 29, pero añaden algunas ideas nuevas:

- a) Como regla, las medidas de suspensión de derechos solo proceden cuando el problema de salud pública no pueda abordarse con los instrumentos propios de la situación de normalidad.
- b) Se detalla algo más el contenido y alcance de la obligación de notificación¹⁹, que debe incluir «las disposiciones derogadas y las razones de la excepción», incluido el texto de la legislación adoptada. Además, los Estados deben notificar nuevamente al secretario general la finalización del período de excepción; si este se prolonga o si el Estado deroga otras disposiciones del PIDCP, se debe presentar una notificación adicional.
- c) Se añade la obligación de informar a la población afectada por las medidas de excepción de su alcance y aplicación, asegurando que la información se comunique rápidamente y en los idiomas hablados en el país.
- d) Más en concreto, sobre la pandemia actual, se afirma que las medidas deben ser solo las «estrictamente requeridas por las exigencias de la situación de salud pública» y que deben ser temporales y limitadas en su cobertura geográfica y alcance. Además, deben ser las «menos intrusivas para lograr los objetivos de salud pública establecidos» y proporcionar salvaguardas que garanticen el retorno a las leyes normales cuando la situación de emergencia haya terminado.
- e) Se señala que los límites legítimos a las libertades de movimiento (art. 12), expresión (art. 19) y reunión (art. 21) siguen las cláusulas de limitación de los preceptos que reconocen esos derechos, no las del artículo 4, y en esta tesis coincide el relator especial sobre libertad de expresión²⁰. Sobre el ámbito de la comunicación, se señala que se deben evitar las sanciones penales por información falsa y, en cambio, los Estados deben promover la verificación independiente de los hechos y proporcionar ellos mismos información clara, confiable y basada en hechos.

18 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/ACNUDH-Directrices-Covid19-y-derechos-humanos.pdf>

19 Trece Estados (de los 173 Estados partes del PIDCP) realizaron la notificación del art. 4.3 PIDCP; en Iberoamérica, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú. Las notificaciones pueden verse en <https://ijrcenter.org/wp-content/uploads/2020/04/ICCPR-Derogations-28.apr..20.pdf>. Sin embargo, según la publicación covid-19 Civic Freedom Tracker (<https://www.icnl.org/covid19tracker/>, consultada el 29 de diciembre de 2020), 96 Estados del mundo han declarado estados excepcionales con motivo de la pandemia, aunque entre ellos figura España, que durante el estado de alarma no puede suspender derechos y por tanto no tiene obligación de notificación.

20 Véase su *Informe sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión: pandemias de enfermedades y la libertad de opinión y expresión*, de 23 de abril de 2020, § 17.

- f) En cuanto a las personas en situación de vulnerabilidad (entre ellas, se cita expresamente a las personas con discapacidad y a las víctimas de violencia de género), se afirma que no deben ser penalizadas por incumplir las medidas de emergencia si lo hacen para protegerse. Luego se afirma expresamente un deber específico de protección para las personas privadas de libertad²¹.
- g) Finalmente, en cuanto a la coacción física, se afirma que todos los actos de aplicación de la ley deben cumplir con las normas y estándares internacionales, y especialmente con el principio de proporcionalidad, evitando el uso de la fuerza salvo en casos excepcionales así como el empleo del ejército para vigilar a la población. Todas las denuncias de abusos contra los derechos humanos por parte de fuerzas policiales o militares deben investigarse de inmediato.

Numerosos pronunciamientos de la ACNUDH, las relatorías especiales y los comités de los tratados

La Alta Comisionada de Derechos Humanos (sola o acompañada de otros organismos de Naciones Unidas, normalmente uno varios relatores especiales o temáticos) emitió numerosas declaraciones (una o varias semanales), recomendando las medidas a adoptar para proteger los derechos humanos durante la pandemia²².

En una primera declaración, de 26 de marzo de 2020²³, la Alta Comisionada y los relatores dejaron clara su posición, al afirmar que «Todos, sin excepción, tienen derecho a intervenciones que salven vidas y esta responsabilidad recae en el gobierno. La escasez de recursos o el uso de esquemas de seguros públicos o privados nunca debe ser una justificación para discriminar a ciertos grupos de pacientes». De inmediato se preocupan de las personas en situación de vulnerabilidad, a fin de hacer efectivo el principio de igual disfrute por todos de todos los derechos humanos: «Todo el mundo tiene derecho a la salud. Personas con discapacidad, personas mayores, comunidades minoritarias, pueblos indígenas, personas desplazadas internamente, personas afectadas por

21 Un tema que no podemos abordar aquí, y que merecería un trabajo independiente, es la suspensión de derechos sociales. Resulta significativo que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del mismo año que el PIDCP, carezca de una cláusula de suspensión similar a la incluida en este. Por su parte, curiosamente, Europa es menos garantista, pues el art. 30 de la Carta Social Europea de 1961 copia el art. 15 CEDH, pero sin derechos inderogables. Sin embargo, todo el *soft law* internacional producido tras la pandemia de la covid-19 insiste no solo en la plena vigencia de los derechos sociales sino incluso en su necesidad de protección reforzada: por todos, véase la Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (covid-19) y los derechos económicos, sociales y culturales, de 6 de abril de 2020.

22 Con carácter general o introductorio, pueden verse las directrices de 8 de mayo de 2020, disponibles en https://www.ohchr.org/Documents/Events/covid-19_Guidance_SP.pdf, así como la guía de 27 de abril sobre medidas de emergencia y covid-19, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf

23 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25746&LangID=E>

la pobreza extrema y que viven en entornos superpoblados, personas que viven en instituciones residenciales, personas detenidas, personas sin hogar, migrantes y refugiados, personas que usan drogas, LGBT y personas con diversidad de género: estos y otros grupos necesitan recibir apoyo de los gobiernos. Los avances en las ciencias biomédicas son muy importantes para realizar el derecho a la salud. Pero igualmente importantes son todos los derechos humanos. Los principios de no discriminación, participación, empoderamiento y rendición de cuentas deben aplicarse a todas las políticas relacionadas con la salud». Tras apoyar las medidas recomendadas por la OMS para derrotar la pandemia, solicitaron a los Estados que actuarán con determinación para proporcionar los recursos necesarios a todos los sectores de los sistemas de salud pública, desde la prevención y detección hasta el tratamiento y la recuperación, y concluyen: «Los Estados deben tomar medidas adicionales de protección social para que su apoyo llegue a quienes están en mayor riesgo de verse afectados de manera desproporcionada por la crisis [...] El covid-19 es un serio desafío global pero también es una llamada de atención para la revitalización de los principios universales de derechos humanos. Estos principios y la confianza en el conocimiento científico deben prevalecer sobre la difusión de *fake news*, prejuicios, discriminación, desigualdades y violencia. Todos juntos enfrentamos este desafío sin precedentes. El sector empresarial, en particular, sigue teniendo responsabilidades en materia de derechos humanos en esta crisis. Solo con esfuerzos multilaterales concertados, solidaridad y confianza mutua, venceremos la pandemia y al mismo tiempo nos volveremos más resistentes, maduros y unidos. Cuando llegue la vacuna para covid-19, debe administrarse sin discriminación. Mientras tanto, como está por llegar, el enfoque basado en los derechos humanos ya es conocido como otra vía eficaz en la prevención de las principales amenazas para la salud pública».

El Consejo de Derechos Humanos, por su parte, emitió una breve declaración el 29 de mayo de 2020 y abrió un interesante debate con los titulares de los mandatos de procedimientos especiales, con alguna apertura a algunos Estados y representantes de la sociedad civil, que tuvo lugar el 30 de abril²⁴.

A partir de aquí, las declaraciones conjuntas de los organismos y mecanismos de las Naciones Unidas no dejaron de multiplicarse. Aunque muchas son reiterativas, redundantes o de escasa precisión, intentaremos relacionarlas seguidamente, agrupándolas, en la medida de lo posible por áreas temáticas, con mención a su fuente en internet, y dejando en todo caso fuera las relativas a países determinados:

24 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25853&LangID=E>

Declaraciones sobre derechos civiles y políticos

- a) Sobre derechos civiles y políticos, encontramos declaraciones sobre tortura²⁵; uso de la fuerza²⁶; lugares de detención y detenciones arbitrarias²⁷; sobre legalidad y proporcionalidad de las sanciones administrativas, recomendando su flexibilización²⁸; sobre acceso a la información²⁹, libertad de expresión y medios de comunicación³⁰; vigilancia intrusiva³¹ y protección de datos³²;

25 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26031&LangID=E>. Véase también el comunicado del Subcomité de Prevención de la Tortura de 25 de marzo de 2020, disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/AdviceStatePartiesCoronavirusPandemic2020.pdf>. En el apartado 11.1 declara que «los MNP deben continuar ejerciendo su mandato de visita durante la pandemia de coronavirus, aunque la forma en que lo hagan debe tener en cuenta las restricciones legítimas actualmente impuestas al contacto social». En el apartado 12.2 indica que «corresponde a los MNP diseñar métodos para cumplir su mandato preventivo en relación con los lugares de detención que minimicen la necesidad de contacto social pero que, sin embargo, ofrezcan oportunidades efectivas para su labor preventiva». El apartado 13 se refiere, entre otras medidas que pueden adoptarse, al uso de la comunicación electrónica y al establecimiento de «líneas telefónicas directas». Es evidente que la pandemia afecta severamente a lo esencial de los MNP del mundo, esto es, visitar lugares de privación de libertad. Por ello (concluye el documento en las últimas líneas del apartado 14) «es responsabilidad del SPT y de los MNP responder de manera imaginativa y creativa a los nuevos desafíos que enfrentan en el ejercicio de sus mandatos contenidos en el OPCAT». También el subcomité se ha pronunciado sobre la cuarentena, a solicitud de asesoramiento en un caso concreto pero con conclusiones extrapolables a otros países: <https://undocs.org/es/CAT/OP/9>

26 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25802&LangID=E>

27 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25876&LangID=E>. Véanse también los documentos del relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias, disponibles en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/HumanRightsDispatches.aspx>

28 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=E>

29 <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729&LangID=S>, en esta ocasión del relator especial sobre libertad de expresión, al que se une el representante de la OSCE sobre libertad de los medios y el relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre libertad de expresión.

30 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25823&LangID=E>, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26075&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25856&LangID=E>. Véase también el informe del relator especial sobre libertad de expresión, disponible en https://freedex.org/wp-content/blogs.dir/2015/files/2020/04/A_HRC_44_49_AdvanceEditedVersion.pdf. Sobre las dificultades de comunicación durante la pandemia de las personas en situación de vulnerabilidad puede verse el documento https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/covid-19_CommunityEngagement_130320.pdf

31 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26446&LangID=E>

32 Declaración conjunta sobre protección de datos y privacidad en la respuesta a la covid-19: <https://www.un.org/es/coronavirus/joint-statement-data-protection-and-privacy-covid-19-response>

acceso a internet³³; acceso a la justicia³⁴, incluyendo en especial en materia de crímenes de lesa humanidad³⁵ y desapariciones forzadas³⁶; intolerancia religiosa³⁷; y sobre las libertades de reunión y asociación³⁸.

- b) Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió el 17 de abril una importante Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (covid-19) y los derechos económicos, sociales y culturales³⁹. Comienza dejando claro que «la pandemia tiene efectos profundamente negativos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y especialmente en el derecho a la salud de los grupos más vulnerables de la sociedad» y que «los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas para evitar esos efectos o, al menos, mitigarlos». Añade que «la pandemia de covid-19 ilustra claramente la importancia de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos». Constata que «los sistemas sanitarios y los programas sociales han quedado debilitados tras decenios de inversión insuficiente en los servicios de salud pública y otros programas sociales, una tendencia que aceleró la crisis financiera mundial de 2007-2008» y que «por consiguiente, no están debidamente dotados para responder con eficacia y rapidez a la intensidad de la actual pandemia». Tras destacar que «la crisis actual afecta gravemente a los grupos desfavorecidos y marginados», y citar ejemplos de ello, el comité realiza una serie de importantes recomendaciones, que cabe sintetizar como sigue:

- i) Los Estados partes deben adoptar una serie de medidas urgentes, basándose en los mejores conocimientos científicos disponibles para proteger la salud pública. Si las

**Declaraciones
sobre derechos
económicos,
sociales, culturales
y ambientales: el
Comité DESC**

33 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26139&LangID=E>

34 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25816&LangID=E>

35 Véase sobre esto último el comunicado del relator especial sobre verdad, justicia y reparación, recordando que las medidas urgentes de protección frente al covid-19 no deben conducir a la impunidad de los condenados por crímenes de lesa humanidad; disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25840&LangID=S>

36 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/Guidelines-COVID19-EnforcedDisappearance-sp.pdf>

37 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25814&LangID=E>

38 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26074&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25792&LangID=E>

39 Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/CDESC-G2009531.pdf>

medidas adoptadas limitan los derechos consagrados en el Pacto, deberán cumplir las condiciones establecidas en el artículo 4. Básicamente, habrán de ser necesarias para combatir la crisis de salud pública que plantea la covid-19, además de ser razonables y proporcionadas. Las medidas de emergencia y las facultades asumidas por los Estados partes para hacer frente a la pandemia no deben usarse indebidamente y deben retirarse tan pronto como dejen de ser necesarias para proteger la salud pública.

- ii) En la respuesta a la pandemia, se ha de respetar y proteger la dignidad inherente de todas las personas, y se debe dar prioridad a las obligaciones básicas mínimas impuestas por el Pacto. En este difícil contexto, el acceso a la justicia y a recursos jurídicos eficaces no es un lujo, sino un elemento básico para proteger los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente los de los grupos más vulnerables y marginados. Así, por ejemplo, es esencial que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan a los casos de violencia doméstica, que los teléfonos de emergencia para atender casos de violencia doméstica funcionen y que las mujeres y niños víctimas de este tipo de violencia tengan acceso efectivo a la justicia y a los recursos jurídicos.
- iii) Es imperativo que los Estados parte adopten medidas reglamentarias apropiadas para velar por que los recursos de la atención sanitaria, tanto en el sector público como en el privado, se movilicen y se compartan entre toda la población a fin de garantizar una respuesta amplia y coordinada a la crisis en materia de atención sanitaria. Puesto que constituyen la primera línea de respuesta a esta crisis, se ha de facilitar a todos los profesionales sanitarios la indumentaria y los equipos de protección adecuados para evitar el contagio. Asimismo, es esencial que los responsables de la toma de decisiones los consulten y presten la debida consideración a sus recomendaciones. Los Estados partes tienen la obligación de dedicar el máximo de recursos de que dispongan a la plena realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la salud. Dado que esta pandemia y las medidas adoptadas para combatirla han tenido unos efectos desproporcionadamente negativos en los grupos más marginados, los Estados han de hacer todo lo posible por movilizar los recursos necesarios para combatir la covid-19 de la manera más equitativa posible, con objeto de evitar que se imponga una carga económica adicional

a esos grupos marginados. Se debe dar prioridad a las necesidades especiales de esos grupos en la asignación de recursos.

- iv) Todos los Estados partes deben adoptar con carácter urgente medidas especiales y específicas, también mediante la cooperación internacional, para proteger y mitigar los efectos de la pandemia en grupos vulnerables como las personas mayores, las personas con discapacidad, los refugiados y las poblaciones afectadas por conflictos, así como las comunidades y los grupos sometidos a discriminación y desventajas estructurales. Se trata de medidas como, entre otras cosas, el suministro de agua, jabón y desinfectante a las comunidades que carecen de ellos; la puesta en práctica de programas específicos para proteger los empleos, los salarios y las prestaciones de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes sin papeles; la imposición de una moratoria para los desalojos o las ejecuciones hipotecarias de viviendas durante la pandemia; la puesta en marcha de programas de ayuda social y de apoyo a los ingresos para garantizar la seguridad alimentaria y económica de todos los necesitados; la adopción de medidas especialmente adaptadas para proteger la salud y los medios de vida de los grupos minoritarios vulnerables, como los romaníes, así como los de los pueblos indígenas; y la garantía de un acceso asequible y equitativo para todos a los servicios de internet con fines educativos.
- v) Todos los trabajadores deben estar protegidos de tales riesgos de contagio en el trabajo, y los Estados partes deben adoptar medidas reglamentarias apropiadas para garantizar que los empleadores reduzcan al mínimo los riesgos de contagio con arreglo a las mejores prácticas en materia de normas de salud pública. Mientras no se adopten esas medidas, no se puede obligar a los trabajadores a trabajar y se les debe proteger de la aplicación de sanciones disciplinarias o de otra índole por negarse a trabajar sin la protección adecuada. Además, a fin de proteger los empleos, las pensiones y otras prestaciones sociales de los trabajadores durante la pandemia, así como para mitigar los efectos económicos de esta, los Estados partes deben adoptar medidas inmediatas como, por ejemplo, subvenciones salariales, desgravaciones fiscales y el establecimiento de programas complementarios de seguridad social y protección de los ingresos.
- vi) También deben adoptarse medidas reglamentarias para evitar la especulación con alimentos, productos de higie-

ne y medicamentos y suministros esenciales. El comité recomienda en concreto la supresión de los impuestos sobre el valor añadido de esos suministros durante la pandemia y la subvención del costo de alimentos y productos de higiene básicos para garantizar que sean asequibles para los pobres.

- vii) Es indispensable disponer de información precisa y accesible sobre la pandemia, tanto para reducir el riesgo de transmisión del virus, como para proteger a la población del peligro que supone la desinformación. Esa información también es crucial para reducir el riesgo de conductas que estigmaticen y perjudiquen a los grupos vulnerables, incluidas las personas infectadas por el virus. La información debe facilitarse periódicamente, en un formato accesible y en todos los idiomas locales e indígenas. También deben adoptarse medidas para agilizar el acceso a servicios de internet asequibles y a equipos técnicos básicos para todos los alumnos, en particular los de las comunidades y regiones más pobres, a fin de que puedan beneficiarse por igual de los programas de aprendizaje en línea mientras las escuelas y las instituciones de educación superior estén cerradas a causa de la pandemia. Esa asistencia y cooperación internacionales implican compartir investigaciones, equipos y suministros médicos, así como las mejores prácticas para frenar el virus; coordinar las medidas que se adopten para reducir los efectos económicos y sociales de la crisis; y asumir esfuerzos conjuntos por parte de todos los Estados para asegurar una recuperación económica efectiva y equitativa. En el centro de esas iniciativas internacionales deben estar las necesidades de los grupos vulnerables y desfavorecidos y de los países frágiles, como los países menos adelantados y los países en conflicto y en situaciones posteriores a conflictos.
- viii) Los Estados partes tienen obligaciones extraterritoriales relacionadas con los esfuerzos mundiales para combatir la covid-19. En particular, los Estados desarrollados deben evitar adoptar decisiones (como la imposición de límites a las exportaciones de equipos médicos) que terminen por obstaculizar el acceso a equipos vitales para las víctimas más pobres de la pandemia. Además, los Estados partes deben asegurarse de que las medidas fronterizas unilaterales no dificulten la circulación de bienes necesarios y esenciales, en particular de alimentos básicos y equipos sanitarios. Toda restricción basada en el objetivo de garantizar el suministro nacional ha de ser

proporcionada y tener en cuenta las necesidades urgentes de otros países.

- ix) Los Estados partes deben también utilizar su poder de voto en las instituciones financieras internacionales para aliviar la carga financiera de los países en desarrollo en la lucha contra la pandemia, con medidas como conceder a esos países mecanismos diferentes de alivio de la deuda. Los Estados partes deben asimismo fomentar la flexibilización o los ajustes de otra índole en los regímenes de propiedad intelectual aplicables a fin de permitir el acceso universal a los beneficios de los adelantos científicos relacionados con la covid-19, como diagnósticos, medicamentos y vacunas.
- x) Las sanciones unilaterales de carácter económico y financiero debilitan los sistemas de atención sanitaria y podrían socavar los esfuerzos para combatir la covid-19, especialmente en el contexto de la adquisición de equipos y suministros médicos. Tales sanciones deben retirarse para que los países afectados puedan tener acceso a los recursos que necesitan para combatir eficazmente la pandemia.
- xi) Las pandemias son un ejemplo crucial de la necesidad de la cooperación científica internacional para hacer frente a las amenazas transnacionales. Los virus y otros patógenos no respetan fronteras. Si no se adoptan las medidas adecuadas, una epidemia local puede convertirse muy rápidamente en una pandemia de consecuencias devastadoras. El papel de la Organización Mundial de la Salud en este campo es fundamental y debe ser respaldado. Para combatir eficazmente las pandemias, es necesario que los Estados asuman compromisos más firmes en materia de cooperación internacional, puesto que las soluciones nacionales son insuficientes. La intensificación de la cooperación internacional debe aumentar el grado de preparación de los Estados y las organizaciones internacionales, especialmente la OMS, para responder a las pandemias mediante, entre otras cosas, el intercambio de información científica sobre posibles patógenos. Asimismo, debe mejorar los mecanismos de alerta temprana, basados en información oportuna y transparente proporcionada por los Estados sobre epidemias emergentes que puedan llegar a convertirse en pandemias. Gracias a ello, se podrían llevar a cabo intervenciones tempranas, basadas en los datos científicos más fidedignos, orientadas a controlar esas epidemias y evitar que se conviertan en pandemias. Si se desarrolla una pandemia, compartir los mejores co-

nocimientos científicos y sus aplicaciones, especialmente en el campo de la medicina, se convierte en un factor crucial para mitigar los efectos de la enfermedad y acelerar el descubrimiento de tratamientos y vacunas eficaces. Además, en el período posterior a una pandemia, se debe promover la investigación científica a fin de extraer enseñanzas y mejorar la preparación para posibles pandemias futuras.

- xii) La covid-19 ha puesto de relieve que es esencial invertir adecuadamente en sistemas de salud pública, programas integrales de protección social, trabajo decente, vivienda, alimentación, sistemas de agua y de saneamiento, y en instituciones para promover la igualdad de género. Esas inversiones son cruciales para responder eficazmente a las pandemias de salud mundiales y contrarrestar las formas múltiples e interseccionales de desigualdad, incluidas las profundas desigualdades de ingresos y riqueza tanto dentro de los países como entre ellos.
- xiii) Por último, el comité exhorta a todos los Estados partes a que velen por que la extraordinaria movilización de recursos para hacer frente a la pandemia de covid-19 dé el impulso necesario para movilizar recursos a largo plazo con miras al disfrute pleno y en condiciones de igualdad de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el Pacto. Los mecanismos para facilitar la cooperación y la solidaridad nacionales e internacionales, y las inversiones sustanciales en las instituciones y programas necesarios para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales, garantizarán que el mundo esté mejor preparado para pandemias y desastres futuros.

Yendo a los derechos en concreto, y siguiendo el orden de la DUDH, en materia de derechos laborales la Organización Internacional del Trabajo publicó diversos informes, de entre los cuales destacaríamos los siguientes: *El covid-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas* (18 de marzo)⁴⁰; *Las normas de la OIT y el covid-19* (29 de mayo)⁴¹; *El teletrabajo durante la pandemia de covid-19 y después de ella* (13 de octubre)⁴² y el *Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021: Los sa-*

Otros documentos sobre DESCAs

40 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_739158.pdf. Véase también https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_world_of_work_and_covid_19_spanish.pdf

41 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_739939.pdf

42 https://www.ilo.org/global/publications/WCMS_758007/lang--es/index.htm

larios y el salario mínimo en tiempos de la covid-19 (2 de diciembre)⁴³. También la ACNUDH, con la adhesión de otros organismos, se ocupó de la problemática de los derechos laborales durante la pandemia, en especial de la explotación y esclavitud⁴⁴ y de la trata de personas⁴⁵.

Lógicamente, el derecho a la salud fue objeto de especial preocupación⁴⁶, con especial mención a la salud mental⁴⁷, a la protección del personal sanitario⁴⁸ y a la problemática del acaparamiento de vacunas⁴⁹. También se publicaron declaraciones o documentos de interés sobre los derechos a la alimentación⁵⁰, a la vivienda⁵¹ y al medio ambiente⁵². Sobre la educación, contamos con un documento interesante que, partiendo de la situación actual, propone ya cambios para el futuro⁵³.

- c) En cuanto a las personas en situación de vulnerabilidad pueden citarse las declaraciones sobre personas LGBTI⁵⁴; migrantes⁵⁵,

**Declaraciones
sobre personas
en situación de
vulnerabilidad**

43 https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2020/WCMS_762317/lang-es/index.htm

44 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26246&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25863&LangID=E>

45 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26443&LangID=E>

46 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25945&LangID=E>. Véase también el documento *La covid-19 y la cobertura sanitaria universal*, disponible en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/uhc_spanish.pdf

47 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25988&LangID=E>. Sobre salud mental, véase también https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief-covid_and_mental_health_final.pdf

48 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25754&LangID=E>

49 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26533&LangID=E>

50 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25761&LangID=E>

51 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26406&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26170&LangID=E>

52 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26165&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25794&LangID=E>

53 *La educación durante la covid-19 y después de ella*: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_-_education_during_covid-19_and_beyond_spanish.pdf

54 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25807&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25889&LangID=E>. Véase también la guía de la OACNUDH sobre los derechos de este colectivo en el contexto de la crisis de la covid-19, disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/LGBT/LGBTpeople.pdf>

55 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25861&LangID=E>, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25861&LangID=E>

con especial atención a la trata de los mismos⁵⁶; personas privadas de libertad⁵⁷; mujeres⁵⁸, muchas veces más afectadas por la pandemia que los hombres⁵⁹, con especial atención a las víctimas de la violencia⁶⁰; niños, niñas y adolescentes, especialmente afectados por la pandemia, según el Comité de Derechos del

[asp?NewsID=26325&LangID=E](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26325&LangID=E) y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25904&LangID=E>. Véase también la guía de la OACNUDH sobre los derechos de los migrantes en la crisis de la covid-19, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNotecovid-19Migrants_SP.pdf

56 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25774&LangID=E>

57 Las recomendaciones pueden sintetizarse como sigue: excarcelaciones previo control médico, el respeto de los derechos de los reclusos (en especial a una alimentación y agua adecuadas, las garantías contra los malos tratos, incluido el acceso a un abogado y un médico). Admite que se «requieran restricciones en las visitas a instituciones cerradas para ayudar a prevenir brotes de covid-19, pero dichos pasos deben introducirse de manera transparente y comunicarse claramente a los afectados. Detener repentinamente el contacto con el mundo exterior corre el riesgo de agravar las situaciones tensas, difíciles y potencialmente peligrosas», sugiriendo medidas alternativas tomadas en algunos países, como videoconferencias, aumento de llamadas telefónicas con familiares y correo electrónico. De otro lado, señala su preocupación por que «algunos países amenacen con imponer penas de prisión a quienes no obedezcan», lo que puede empeorar «la grave situación en las cárceles y haga poco para detener la propagación de la enfermedad»; «El encarcelamiento debería ser una medida de último recurso, particularmente durante esta crisis»: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=E>. Véase además <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25756&LangID=E>, así como la declaración conjunta de UNODC, OMS, ONUSIDA y ACNUDH sobre la covid-19 en cárceles y otros centros de internamiento (en https://www.unaids.org/es/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2020/may/20200513_joint-statement-covid19-prisons) y la recopilación de estándares sobre el derecho a la salud de las personas privadas de libertad en la crisis actual, disponible en https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/cicr-detencion_y_covid-19_peru.pdf

58 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25778&LangID=E>, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26093&LangID=E>, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26085&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25808&LangID=E>. Véase también la guía de la OACNUDH sobre los derechos de las mujeres en la crisis, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/covid-19_and_Womens_Human_Rights.pdf

59 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid_and_women_spanish_new_translation.pdf y <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/05/justice-for-women-amidst-covid-19>

60 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26533&LangID=E>, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26374&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25749&LangID=E>, así como el documento de ONU mujeres disponible en <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2020/06/policy-brief-covid-19-and-violence-against-women-and-girls-addressing-the-shadow-pandemic#view>

Niño⁶¹, y el problema de la violencia contra ellos⁶², sin olvidar líneas de acción más operativas, lideradas por UNICEF, en relación con los privados de libertad⁶³, o con líneas de acción más generales⁶⁴. También se publicaron declaraciones y documentos sobre comunidades indígenas⁶⁵; personas adultas mayores⁶⁶ y personas con discapacidad⁶⁷. Pueden incluirse también en este apartado las declaraciones sobre las personas en situación de pobreza⁶⁸ y la inserción de esta problemática en la economía global⁶⁹. Preocuparon también al Alto Comisionado y a varios relatores el odio antisemita⁷⁰ y la discriminación hacia los romanes⁷¹ y en general por motivos raciales⁷², así como la problemá-

61 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/CRC-STA-9095-Sp.pdf>

62 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25865&LangID=E>

63 <https://alliancecpa.org/en/child-protection-online-library/technical-note-covid-19-and-children-deprived-their-liberty>

64 <https://www.alliancecpa.org/en/child-protection-online-library/technical-note-child-helplines-and-protection-children-during-covid>

65 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25893&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26374&LangID=E>. Véase asimismo la guía de la OACNUDH sobre «Covid-19 y los derechos de los pueblos indígenas», disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/OHCHRGuidance_COVID19_IndigenouspeoplesRights_ES.pdf y el informe del relator sobre la materia en <https://www.fapi.org.py/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID-y-Pueblos-Ind%C3%ADgenas.pdf>

66 Más afectadas por la pandemia que las demás personas, según https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/old_persons_spanish.pdf. Véanse específicamente sobre este colectivo, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26319&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25748&LangID=E>

67 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25765&LangID=E>. Véase también la guía de la OACNUDH sobre covid-19 y los derechos de las personas con discapacidad, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/covid-19_and_The_Rights_of_Persons_with_Disabilities.pdf

68 <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26222&LangID=S>

69 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25858&LangID=E>

70 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25800&LangID=E>

71 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25782&LangID=E>

72 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25768&LangID=E>. Véase además la guía de la OACNUDH sobre la discriminación racial en el contexto de la crisis de la covid-19, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/covid-19_and_Racial_Discrimination.pdf

Documentos transversales: hacia un nuevo modelo de relaciones internacionales

- tica de los desplazados internos⁷³, los refugiados⁷⁴ y las minorías en general⁷⁵.
- d) Desde una perspectiva transversal pero también de derechos humanos, apostando por una cierta revisión crítica de las concepciones tradicionales de las relaciones internacionales pueden citarse, mirando ya hacia el futuro, los pronunciamientos sobre sanciones económicas y otras medidas coercitivas unilaterales⁷⁶, sobre el alivio de la deuda externa⁷⁷ y las obligaciones de las empresas en materia de derechos humanos⁷⁸. De un modo u otro, en estos documentos se apuesta claramente por una acción coordinada a nivel mundial no solo para superar la pandemia sino también para garantizar mejor los derechos humanos a largo plazo en todo el planeta⁷⁹.

El escenario posterior a la pandemia, según los organismos especializados de Naciones Unidas

En su Informe anual 2020, el Banco Mundial constata la «desaceleración económica sin precedentes» provocada por la pandemia e informa de la aprobación de un nuevo mecanismo de desembolso rápido para ayudar a los países a hacer frente a sus necesidades sanitarias inmediatas e impulsar la recuperación económica⁸⁰. También el PNUD ha puesto en marcha un programa de ayudas en una dirección similar⁸¹.

Más allá de estas medidas coyunturales, otros documentos de Naciones Unidas o de sus organismos especializados intentan pensar más allá y ofrecen unos primeros atisbos de las decisiones a adoptar en el escenario posterior a la pandemia. Para América Latina podemos des-

73 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25763&LangID=E>

74 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25762&LangID=E>

75 Véase la guía de la OACNUDH sobre covid-19 y derechos de las minorías, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/OHCHRGuidance_COVID19_MinoritiesRights.pdf

76 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26393&LangID=E>, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25769&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26155&LangID=E>

77 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26419&LangID=E> y <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25793&LangID=E>, así como el documento *La deuda y la covid-19: Una respuesta global solidaria*, disponible en <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/informe-deuda-covid-19.pdf>

78 Hay dos declaraciones conjuntas sobre empresas y derechos humanos, disponibles en <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25892&LangID=E> y en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/COVID-19/OIT-et-al-JointCoronavirusStatement-es.pdf>

79 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25785&LangID=E>

80 <https://www.bancomundial.org/es/about/annual-report/covid-response>

81 https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hiv-aids/covid-19-undp_s-integrated-response.html

taçar el documento de la CEPAL⁸², «América Latina y el Caribe ante la pandemia de la covid-19. Efectos económicos y sociales», donde, entre otras cosas, se recomienda: a) Un estímulo fiscal de un monto suficiente para apoyar los servicios de salud y proteger los ingresos y los empleos, resultando necesario garantizar el suministro ininterrumpido de bienes esenciales, en particular productos farmacéuticos, equipos médicos, alimentos y energía, asegurando el acceso universal a las pruebas y a la atención médica a todos cuantos lo necesiten: el gasto en salud en este momento es prioritario, especialmente en países con sistemas de atención de la salud débiles y fragmentados; b) Reforzar los sistemas de protección social para apoyar a las poblaciones vulnerables, ampliándose los programas no contributivos como las transferencias directas de efectivo a los más vulnerables, las prestaciones por desempleo, subempleo y autoempleo, el crédito sin intereses a las empresas para el pago de salarios y los aplazamientos del pago de préstamos, así como apoyo inmediato a los trabajadores de las MIPYME, los de bajos ingresos y los del sector informal, los aplazamientos de pagos de hipotecas y alquileres y otras exenciones, para evitar una crisis de vivienda y las ejecuciones hipotecarias de empresas, considerándose medidas como no cobrar las cuentas de agua, luz e internet a personas de bajos ingresos durante la duración de la pandemia; c) Los bancos centrales deben asegurar la liquidez de las empresas para garantizar su funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero, en particular para garantizar la plena liquidez del mercado de préstamos bancarios a un día y para evitar la interrupción de las cadenas de pago; d) La cooperación internacional y las organizaciones multilaterales deberían diseñar nuevos instrumentos técnicos y financieros para apoyar a los países que se enfrentan a la presión fiscal y considerar la posibilidad de conceder préstamos con bajos intereses y ofrecer alivio y aplazamientos de la deuda para aumentar el espacio fiscal; e) Levantar sanciones a los países sujetos a ellas para permitir su acceso a alimentos, suministros médicos y acceso a pruebas de covid-19 y asistencia médica. La CEPAL constata que la covid-19 llegó en un momento en que la economía mundial se estaba desacelerando. La crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la fragilidad del sistema globalizado y del modelo de desarrollo subyacente, y añade que la ruptura de las cadenas de suministro, la desaceleración del crecimiento mundial y el desempeño de los mercados financieros han mostrado que las economías están expuestas a las vulnerabilidades mundiales. Después de la crisis, la comunidad mundial tendrá que afrontar el hecho de que la globalización no ha funcionado como se suponía y que es

82 Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/CEPAL-Efectos-economicos-y-sociales-LATAM-S2000264-es.pdf>. En una línea similar, véase el documento disponible *El impacto de la covid-19 en América Latina y el Caribe*, disponible en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_lac_spanish.pdf

necesario reformarla profundamente: es preciso contener y regular el desacoplamiento de los mercados financieros y las corrientes de la economía real, así como reconocer que el comercio internacional no es un motor de crecimiento a largo plazo por sí mismo: debe ser acompañado de políticas industriales de diversificación hacia industrias más sofisticadas. Las desigualdades entre los países y entre grupos sociales que aumentaron la fragilidad del sistema mundial deben ser abordadas de una vez por todas. Concluye que «esta pandemia tiene el potencial de dar nuevas formas a la geopolítica de la globalización, y es también una oportunidad para recordar los beneficios de las medidas multilaterales e iniciar acciones muy necesarias para alcanzar un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo».

Para verificar los avances desde una perspectiva de derechos humanos, el PNUD publicó listados de verificación, tanto para los Estados⁸³ como para las empresas⁸⁴. Otros documentos con el sello de las Naciones Unidas insisten nuevamente en la necesidad de respuestas globales y coordinadas, que pongan el centro en el cumplimiento de los derechos humanos de forma igualitaria en todo el planeta⁸⁵.

83 https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/democratic-governance/human_rights/checklist-for-a-human-rights-based-approach-to-socio-economic-co.html

84 <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human-rights-due-diligence-and-covid-19-rapid-self-assessment-for-business.html>

85 Véanse p. ej. los documentos *La covid-19 y los derechos humanos. En esto estamos todos juntos*, disponible en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/human_rights_and_covid19_spanish.pdf, *Respuesta integral de las Naciones Unidas a la covid-19: salvar vidas, proteger a las sociedades, recuperarse mejor*, disponible en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive_response_to_covid-19_spanish.pdf, y *La covid-19 en un mundo urbano*, en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19_in_an_urban_world_spanish.pdf

2. AMÉRICA LATINA

1. LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES.
2. EL SISTEMA INTERAMERICANO EN LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

El estudio de los documentos del Sistema Interamericano pone de manifiesto la existencia de un derecho común de los derechos humanos, válido al menos para Europa y Latinoamérica, y que existe ya un fructífero y prolongado diálogo, a veces incluso explícito, entre el TEDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La Organización de Estados Americanos, y en especial su Sistema Interamericano de Derechos Humanos, confirma claramente la línea anteriormente desarrollada por el TEDH (*supra*, I.3.1) y por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (*infra*, I.1.1).

Derecho común internacional y regional

La regulación regional sobre estados excepcionales se contiene básicamente en el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (CADH), titulado «suspensión de garantías», claramente influida por sus precedentes del CEDH y del PIDCP. El precepto señala lo siguiente:

Regulación en la CADH

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al

Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en la presente Convención, por conducto del secretario general de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

En síntesis, las diferencias (que son de matiz) con los documentos universal y europeo son las siguientes: se define mejor (y de manera más limitada) el supuesto de hecho y se amplía el listado de derechos inderogables, añadiéndose ahora la protección de la familia, el derecho al nombre, a la nacionalidad, los derechos políticos y las garantías judiciales «indispensables».

Doctrina de la Corte IDH: continuidad con el TEDH

La CIDH se ha ocupado del asunto sobre todo en la Opinión Consultiva 8/87, de 30 de enero de 1987, *sobre el habeas corpus bajo suspensión de garantías*, y en la Sentencia *Zambrano Vélez y otros contra Ecuador*, de 4 de julio de 2007, aunque hay otras sentencias de interés. La Corte afirma que «suspensión» es algo distinto de «restricción» de derechos, pero más bien *obiter dicta*, sin relevancia real para la argumentación de fondo, y sin aclarar bien las diferencias entre ambas, aparte de lo obvio, que la suspensión solo cabe en circunstancias excepcionales. El propio órgano acaba de publicar su último «cuadernillo de jurisprudencia», titulado precisamente «Restricción y suspensión de derechos humanos»¹, pero en él tampoco se aclara bien la diferencia entre los dos conceptos.

Las líneas más significativas de la doctrina de la Corte IDH sobre el artículo 27 CADH son las siguientes:

- a) No estamos realmente ante una suspensión de derechos propiamente dicha, ya que, siendo los derechos humanos consustanciales a la persona, «lo único que podría suspenderse sería su pleno y efectivo ejercicio»; en otras palabras, los derechos se limitan, no desaparecen.
- b) Aunque no se utiliza el término «margen de apreciación», se reconoce una cierta discrecionalidad a los Estados a la hora de apreciar la existencia del supuesto de hecho, que viene a ser lo mismo.
- c) Los derechos inderogables se amplían a cualquier otro contenido de los derechos propiamente derogables que afecte a la esencia de los principios democrático y del Estado de derecho, en un atisbo de teoría absoluta del contenido esencial.

1 Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r39750.pdf>

- d) La convencionalidad de las medidas depende de cada caso, debiendo atenderse al carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas respecto de ella.

Como resumen de esta apretada síntesis de la doctrina de la Corte, no encontramos innovaciones relevantes sobre los sistemas europeo y universal: los derechos humanos realmente no se suspenden (y así se afirma expresamente, de forma más clara que en Estrasburgo), los derechos inderogables son más de los que parecen, y el principio de proporcionalidad ha de respetarse en todo caso. El más reciente *soft law* interamericano confirma lo señalado, como veremos a continuación.

2. EL SISTEMA INTERAMERICANO EN LA CRISIS DE LA COVID-19

La Organización de Estados Americanos publicó una guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante la covid-19 en las Américas², si bien en ella se señala que «las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Organización de los Estados Americanos». De mayor interés son las declaraciones emitidas por los dos órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cabe destacar la Resolución 1/2020, sobre pandemia y derechos humanos en las Américas, de 10 de abril de 2020³, donde se insiste sobre todo en las obligaciones positivas sobre derechos sociales y en contextos de vulnerabilidad; en cuanto a los derechos civiles y políticos, el documento habla de «restricción o suspensión» de los derechos en situaciones de crisis, como si ambos conceptos fueran sinónimos, y después, a la hora de analizar uno a uno los derechos que pudieran verse afectados en la pandemia, se razona como si estuviéramos en una situación de normalidad. Seguidamente la Comisión emitió la Declaración 4/2020, que establece directrices interamericanas sobre los derechos humanos de las personas con covid-19⁴. Hay también declaraciones es-

Informe patrocinado por la OEA y declaraciones de la Comisión y de la Corte IDH

2 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/OEA-GUIA-SPA.pdf>

3 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/CIDH-Resolucion-1-20-es.pdf>

4 <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf>

pecíficas sobre los derechos de las personas con discapacidad⁵ y sobre países concretos, como Venezuela⁶ y Nicaragua⁷.

Por su parte, la Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20, de 9 de abril⁸, mucho más breve, ni siquiera utiliza ya el término «suspensión», y no añade nada especialmente relevante sobre lo ya afirmado en los documentos de la Comisión, mucho más completos.

También la Comisión Interamericana de Mujeres emitió una declaración específica sobre «El covid-19 en la vida de las mujeres»⁹.

5 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/CIDH-Illa-a-los-Estados-a-garantizar-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad.pdf>

6 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/CIDH-y-REDES-CA-efectos-de-la-pandemia-COVID-19-en-Venezuela.pdf>

7 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/CIDH-y-REDES-CA-respuesta-a-la-pandemia-por-COVID-19-en-Nicaragua.pdf>

8 https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf

9 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/OEA-CIM-ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>

3. EUROPA

1. CONSEJO DE EUROPA: 1.1. Regulación en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y su interpretación por el Tribunal de Estrasburgo; 1.2. El Consejo de Europa en la crisis de la covid-19. 2. UNIÓN EUROPEA: 2.1. Marco competencial e institucional; 2.2. Primeras actuaciones ante la crisis de la covid-19; 2.3. Salud pública; 2.4. Libertad de empresa y protección del empleo; 2.5. Libertad de circulación; 2.6. Asistencia consular; 2.7. Protección de datos personales; 2.8. Personas en situación de vulnerabilidad; 2.9. Cooperación internacional.

1. CONSEJO DE EUROPA

1.1. Regulación en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y su interpretación por el Tribunal de Estrasburgo

En términos cronológicos, la primera regulación internacional de los estados excepcionales¹, aparte el derecho de guerra, se encuentra en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950² (CEDH). Según su artículo 15, denominado «Derogación en caso de estado de urgencia»³:

**Regulación en el
CEDH**

1 En 1949 se produjo en las Naciones Unidas un intento fallido de aprobar un convenio internacional de derechos humanos, donde figuraba un precepto similar al poco después aprobado por el Consejo de Europa.

2 Formaban entonces parte del Consejo de Europa trece países: como Estados fundadores en 1949, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia, incorporándose poco después Grecia, Turquía y la República Federal de Alemania. En pocas de las constituciones entonces vigentes en esos países se hacía mención expresa a la suspensión de derechos y al parecer el precepto tuvo su origen en la insistencia del Reino Unido (con las reticencias de Francia e Italia), quizás ya entonces preocupado por la creciente implantación del IRA, que efectivamente inició sus ataques terroristas en 1950. Los trabajos preparatorios del art. 15 pueden consultarse en [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART15-DH\(56\)4-EN1675477.pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART15-DH(56)4-EN1675477.pdf) y en CONSEJO DE EUROPA (1976), *Collected edition of the travaux préparatoires of the European Convention on Human Rights*, La Haya, Martinus Nijhoff.

3 La traducción oficial española del título del precepto se asemeja más al original francés (*dérogation en cas d'état d'urgence*) que al inglés (*derogation in time of emergency*), y parece denotar una cierta obligatoriedad de la declaración formal de la emergencia; más adelante se verá que no ha sido exactamente así.

1. En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente convenio en la estricta medida en que lo exija la situación, y a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanen del derecho internacional.

2. La disposición precedente no autoriza ninguna derogación del artículo 2, salvo para el caso de muertes resultantes de actos lícitos de guerra, ni de los artículos 3, 4 (párrafo 1) y 7.

3. Toda Alta Parte Contratante que ejerza este derecho de derogación tendrá plenamente informado al secretario general del Consejo de Europa de las medidas tomadas y de los motivos que las han inspirado. Deberá igualmente informar al secretario general del Consejo de Europa de la fecha en que esas medidas hayan dejado de estar en vigor y las disposiciones del convenio vuelvan a tener plena aplicación.

¿Derogación o suspensión de derechos?

La traducción española del inglés *derogation* y del francés *déroga-tion* es literal, con un pequeño matiz diferenciador de ambas versiones⁴. La inicial interpretación literal apunta a una desaparición (temporal, en todo caso) de las obligaciones de derecho internacional, pero esto es solo aparente: la mención al mantenimiento «de las restantes obligaciones que dimanen del derecho internacional» resulta al respecto especialmente significativa. Habría sido más correcto, en todo caso, traducir el término como «suspensión» (curiosamente, así se hace en la versión oficial en castellano del PIDCP, que utiliza el mismo término, *derogation*), y así creemos que debe leerse hoy el convenio, aunque solo sea para facilitar el necesario diálogo entre derecho internacional y constitucional.

Deber de notificación

Aunque ello implique comenzar por el apartado final del precepto, la jurisprudencia apenas ha extraído consecuencias prácticas de la declaración formal del estado de emergencia y de su posterior notificación al Consejo de Europa⁵. Con motivo de la pandemia de la covid-19 once Estados parte del CEDH informaron sobre la declaración del estado de emergencia en su país al secretario general del Consejo de Europa⁶, lo que indica que los Estados parte parecen sentirse vinculados por una suerte de obligación de declaración, y consiguientemente, de notificación.

4 El art. 15 parece aludir a la suspensión de los arts. 57 y 58 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, de ahí que la misma doctrina internacionalista critique el término «derogación», cuando lo correcto habría sido «suspensión».

5 Una relativa excepción es *Braningan y Mac Bride contra Reino Unido*, de 26 de mayo de 1993, § 73, pero el argumento es por remisión al PIDCP (que se encuentra entre las «demás obligaciones que dimanen del Derecho internacional», citadas en el art. 15.1), que después se citará.

6 Se trata de Albania, Armenia, Azerbaiyán, Estonia, Georgia, Letonia, Macedonia del Norte, Moldavia, Rumanía, San Marino y Serbia: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=oC00wpDOM.

El supuesto de hecho para la suspensión es doble: uno muy concreto, y aun así relativamente (la guerra⁷) y otro bastante ambiguo, «peligro público que amenace la vida de la nación». Se trata de una previsión de futuro, y parece lógico que exista aquí un amplio margen de apreciación nacional, por encontrarse las autoridades nacionales mejor equipadas para verificar la existencia de dicho peligro; en términos de teoría de los derechos, el «peligro público» es el límite genérico (que en todo caso deberá concretarse en otro más específico, como p. ej. la lucha contra el terrorismo) de los mismos, e incluso a nivel interno existe una amplia discrecionalidad al respecto⁸. Como vamos a comprobar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH o Estrasburgo) no presta demasiada atención al supuesto de hecho, y se centra más bien en la proporcionalidad entre el límite y los derechos afectados.

La regla general, a diferencia del derecho constitucional, es que todos los derechos se pueden suspender. Parece claro que el convenio queda aquí algo anticuado, en contraste con el PIDCP y con la CADH, como ya hemos visto. Las excepciones son solo cuatro: el derecho a la vida (con la excepción, a su vez, de las muertes resultantes de actos lícitos de guerra), el derecho a no sufrir torturas ni penas y tratos inhumanos o degradantes, el derecho a no sufrir esclavitud o servidumbre y el derecho a la legalidad penal. El catálogo de derechos que no pueden ser suspendidos resulta sin duda escueto pero indirectamente nos ofrece una pista importante: suspensión y restricción son conceptos distintos pero muy próximos. Veamos: en los estados excepcionales la vida (dejemos fuera la guerra, pues parece un supuesto casi de laboratorio) no se puede suspender pero sí restringir; sin embargo, los derechos a no sufrir esclavitud o servidumbre⁹ o torturas o penas y tratos inhumanos o degradantes no se pueden suspender ni restringir, en una suerte de coin-

El supuesto de hecho o límite genérico de los derechos

Derechos que no se pueden suspender

7 El concepto de guerra resulta jurídicamente ambiguo, incluso en Derecho internacional, y hoy parece poco frecuente la declaración formal, hablándose más bien de «conflictos armados». Sin embargo, no son lo mismo; p. ej., España intervino en la guerra de Irak, y no por ello puede afirmarse que España estuviera «en guerra». Tampoco creemos que en esa circunstancia se estuviera en presencia de un peligro público que amenazara la vida de la nación española. El concepto de guerra no ha sido definido tampoco por el TEDH, pero este ya ha advertido que las obligaciones internacionales no pierden su vigencia cuando el Estado actúa militarmente fuera de su territorio (*Hassan contra Reino Unido*, de 16 de septiembre de 2014, § 101).

8 Si los derechos fundamentales son normas constitucionales, parecería lógico que sus límites fueran también normas constitucionales, y así lo afirmó en un comienzo la doctrina española. Sin embargo, el Tribunal Constitucional de este país admite con frecuencia límites de los derechos fundamentales no previstos en la Constitución, bastándole con que sean legítimos.

9 Sobre el art. 4.1 la jurisprudencia es escasa y el TEDH suele reconducir los casos de obligaciones de trabajar a los demás apartados del precepto. En las pocas ocasiones en que se utiliza directamente el art. 4.1, queda claro que su contenido es absoluto, esto es, que no admite restricción alguna (p. ej., *Silidian contra Francia*, de 26 de julio de 2005). En cuanto a los casos de trata de personas, suele citarse genéricamente el art. 4 (aunque a veces específicamente el 4.2), y en esas sentencias queda claro también que se trata de un derecho absoluto.

cidencia entre contenido del derecho y contenido esencial. En cuanto a la legalidad penal, el contenido del derecho es bastante flexible, pero una vez dentro de él, no admite excepciones.

**Doctrina del TEDH:
el principio de
proporcionalidad**

Lo más relevante del artículo 15, a efectos del derecho constitucional, es el inciso «en la estricta medida en que lo exija la situación», que no figura en la mayoría de las constituciones europeas¹⁰, de ahí su utilidad. Pues bien, a partir de él, el TEDH ha considerado aplicable el principio de proporcionalidad a los estados excepcionales. Interesa describir brevemente esta doctrina, trascendental para el objetivo de este informe, centrándonos en las sentencias más relevantes¹¹.

**Primer caso:
Lawless contra
Irlanda**

El primer caso relevante¹² es *Lawless contra Irlanda*, de 1 de julio de 1961, sobre las medidas contra el terrorismo del IRA. El 5 de julio de 1957, Irlanda había decretado el estado de excepción, y así lo notificó al Consejo de Europa mediante carta de 20 de julio, aceptando el TEDH que se producía el supuesto de hecho de aplicación del artículo 15 CEDH¹³ y que las medidas adoptadas resultaban en principio adecuadas a la consecución del objetivo genérico de evitar la «amenaza para la vida de la nación» y al específico de combatir eficazmente el terrorismo. Sin embargo, el tribunal no se queda ahí, pues analiza la proporcionalidad de la medida adoptada contra el demandante, en concreto su detención durante cinco meses en un campo militar sin autorización judicial. El uso del principio de proporcionalidad es todavía muy

10 No p. ej. en el artículo 55 de la Constitución española aunque sí en el art. 1.2 de la Ley Orgánica 4/1981: «Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará en forma proporcionada a las circunstancias».

11 En la búsqueda en la base de datos oficial del TEDH (HUDOC) por sentencias de fondo sobre el art. 15, realizada el 20 de mayo de 2020, aparecen 24 resultados, pero en varios de ellos el precepto se cita de pasada, sin trascendencia para el fallo. El propio Consejo de Europa ha publicado recientemente una *Guide on article 15 of the Convention*, actualizada a 31 de diciembre de 2019, que es una útil síntesis sistemática de la doctrina del TEDH. En lo sucesivo, seguiremos aquí una exposición cronológica y no sistemática, para verificar la evolución jurisprudencial y atender mejor al contexto de cada sentencia, pues esta materia es muy casuística.

12 La extinta Comisión de Derechos Humanos se pronunció después (el caso no llegó al TEDH) sobre el golpe de Estado de los coroneles en Grecia de 1967, considerando que no se daba el supuesto de hecho de aplicación del art. 15, y llegando incluso a proponer la salida de Grecia del Consejo de Europa, lo que efectivamente se produjo; véase el *Report of the European Commission of Human Rights on the «Greek case»*, de 5 de noviembre de 1969.

13 Para el TEDH, la existencia en ese momento de una «emergencia pública que amenaza la vida de la nación» fue deducida razonablemente por el Gobierno irlandés de una conjunción de factores: la existencia de un ejército secreto dedicado a actividades anticonstitucionales y que empleaba la violencia para alcanzar sus propósitos; que este ejército estaba operando fuera del territorio irlandés y, por consiguiente, comprometiendo gravemente las relaciones de vecindad de la República; y el crecimiento progresivo y alarmante de las actividades terroristas desde el otoño de 1956 y, muy especialmente, en la primera mitad de 1957.

tosco¹⁴, pero lo que importa es resaltar su mera utilización, es decir, aunque la libertad personal puede formalmente ser «suspendida», esta no desaparece, no se «deroga» propiamente.

El mismo fenómeno terrorista reaparece diecisiete años después, esta vez con Irlanda demandando al Reino Unido por su supuesto exceso en su lucha contra el IRA. En *Irlanda contra Reino Unido*, de 18 de enero de 1978, el razonamiento es diferente en relación con los derechos «inderogables» y con los «derogables». La tortura y los malos tratos nunca pueden justificarse; tras constatarse su evidencia, y calificar como malos tratos algunas de las técnicas (no todas¹⁵) de interrogatorio utilizadas por el ejército británico, el tribunal declara (por vez primera) la violación del artículo 3. En cuanto a los derechos «derogables», se formula explícitamente, también por vez primera en la historia del tribunal, el concepto de «margen de apreciación nacional»; en el caso, a la hora de apreciar la existencia del supuesto de hecho del artículo 15.1. Por lo que se refiere a las restricciones a la libertad personal y a las garantías judiciales, se analiza su proporcionalidad, pero de forma muy somera, llegándose, como en *Lawless*, a la conclusión de que fueron necesarias para la consecución del objetivo perseguido. Una forma similar de argumentación puede verse en *Brogan y otros contra Reino Unido*, de 29 de noviembre de 1988.

Cinco años más tarde, en *Brannigan y McBride contra Reino Unido*, de 26 de mayo de 1993, el principio de proporcionalidad comienza a refinarse. Se analiza nuevamente aquí la adecuación al convenio de las restricciones a la libertad personal, y esta vez la argumentación es más detallada; en síntesis, sus razonamientos se centraron en dos cuestiones:

- a) Si la falta de revisión judicial de la custodia policial prolongada estaba justificada. De acuerdo con diversos informes sobre la aplicación de la legislación contra el terrorismo, las dificultades inherentes a la investigación y el enjuiciamiento de estos delitos exigían una extensión del período de custodia policial sin control judicial. El gobierno consideraba esencial evitar que el detenido y su abogado conocieran determinados datos; de otro lado, aplicando el derecho ordinario, la independencia del poder judicial se habría visto comprometida si los jueces hubieran

14 Para el TEDH, «no hay nada que pruebe que los poderes de detención conferidos al Gobierno irlandés por la ley [...] fuesen empleados contra el demandante [...] con una finalidad distinta a la prevista [o] que fuera más allá de las exigencias de la situación en ese momento». Además, el tribunal tiene en cuenta que la asociación de Lawless con el IRA estaba demostrada, y que el gobierno le ofreció su liberación si se comprometía a cumplir la ley, y que Lawless finalmente lo aceptó, siendo puesto en libertad inmediatamente.

15 Advirtamos, de pasada, una tesis implícita pero importante: al menos una parte del contenido del derecho a la integridad es contenido esencial en un sentido absoluto, es decir, nunca puede ser restringido.

participado en tales decisiones. Para Estrasburgo, bien pueden interpretarse los apartados 4 y 5 del artículo 5 en el sentido de que la intervención del juez puede variar según el tipo de proceso. En cuanto a la naturaleza de los medios más adecuados para enfrentar la crisis, el tribunal aceptó la posición del gobierno, directamente responsable de lograr un equilibrio entre las medidas efectivas para combatir el terrorismo y el respeto de los derechos individuales. No puede decirse, a juicio del TEDH, que el gobierno se excediera en su margen de apreciación al excluir la revisión judicial en las circunstancias excepcionales que vivía el país.

- b) Si las garantías contra los posibles abusos fueron suficientes. Al respecto, el tribunal consideró que las garantías legales brindaron una protección efectiva contra un eventual comportamiento arbitrario de las autoridades. En primer lugar, el recurso al *habeas corpus* (que estuvo a disposición de los demandantes y de sus abogados desde las 48 horas posteriores a la detención) permitió una revisión de la legalidad de la detención. Tampoco se impidió a los detenidos informar a un pariente o amigo de su detención ni a que un médico les examinara. De otro lado, expertos independientes examinaron, a intervalos regulares, el funcionamiento de la legislación aplicable, que fue modificada en varias ocasiones. Por todo ello, el TEDH concluyó que, teniendo en cuenta la naturaleza de la amenaza terrorista en Irlanda del Norte, el alcance limitado de la excepción y los motivos invocados en apoyo de la misma, así como la presencia de garantías contra el abuso, el Reino Unido no vulneró el artículo 5¹⁶. Existen sin embargo cuatro votos disidentes, que postulan un uso más estricto del principio de proporcionalidad, que efectivamente irá llegando paulatinamente.

Los casos sobre el terrorismo en Turquía

La doctrina de Estrasburgo continúa evolucionando hacia un control más riguroso, advirtiéndose un cierto giro en la primera serie de casos sobre Turquía (1996-2006), sobre la lucha contra el terrorismo en el país. En *Aksoy contra Turquía*, de 18 de diciembre de 1996, también centrada en la libertad personal durante la vigencia de estados excepcionales, se comienza con la cita de *Brogan*, pero esta vez el escrutinio es más estricto¹⁷: un período prolongado de custodia policial sin revisión judicial (catorce días en el caso) va más allá de lo razonable y resulta contrario al artículo 5. Ante el alegato del gobierno turco de la

16 El último episodio de la saga sobre el IRA es la Decisión (no Sentencia) *Marshall contra Reino Unido*, de 10 de julio de 2001, que inadmite a trámite la demanda, y reitera este planteamiento.

17 Suele afirmarse que el TEDH utiliza un doble rasero para los países del este y del oeste de Europa, pero no hay pruebas para afirmarlo así en este campo: luego veremos que el Reino Unido pronto será «condenado», y después Ucrania «absuelta».

excepción del artículo 15, el tribunal responde que, pese al margen de apreciación nacional propio de estos casos, «los Estados no disfrutaban de un poder ilimitado en este área» y el tribunal está «obligado a atribuir el peso apropiado a factores relevantes como la naturaleza de los derechos afectados por la suspensión, la duración del estado de emergencia y las circunstancias que lo crearon». La amenaza para la vida de la nación provocada por la actividad terrorista del PKK en el sureste de Turquía era real. Sin embargo, el tribunal no aceptó que fuera necesario detener a un sospechoso durante catorce días sin intervención judicial: este período excepcionalmente largo dejó al demandante a merced no solo de violaciones arbitrarias de su derecho a la libertad, sino también de tortura; además, el Gobierno no justificó con razones detalladas por qué la lucha contra el terrorismo hacía impracticable cualquier intervención judicial. En estas circunstancias, a pesar de la gravedad de la amenaza terrorista y de la invocación del artículo 15, Estrasburgo concluyó que Turquía no respetó el principio de proporcionalidad, vulnerando así el artículo 5.3 CEDH. En las sentencias posteriores sobre Turquía¹⁸, todas ellas estimatorias y concluyendo igualmente la violación del artículo 5, se insiste en la misma dirección, pero resulta especialmente significativo que, pese a la declaración y notificación del estado de excepción, apenas se haga ya mención al artículo 15, como si el concepto de suspensión de derechos hubiera desaparecido, por innecesario.

Tras la disolución del IRA, el Reino Unido vuelve a comparecer ante Estrasburgo, esta vez en relación con dos nuevos problemas: la legislación contra el terrorismo islámico y la guerra de Irak. En *A y otros contra Reino Unido*, de 19 de febrero de 2009, el Estado es nuevamente condenado. Tras el ataque terrorista en Estados Unidos de 11 de septiembre de 2001, el Reino Unido se apresuró a dictar, el mismo 2001, la *Anti-terrorism, Crime and Security Act*, seguida de otras leyes posteriores, todas ellas con amplias restricciones sobre varios derechos humanos. El 18 de diciembre de 2001 el Reino Unido notificó al Consejo de Europa la suspensión del artículo 15 CEDH. En este proceso, los once demandantes eran extranjeros y fueron detenidos en aplicación de la nueva legislación antiterrorista. En una larga y muy documentada sentencia, que describe el panorama del derecho internacional (incluyendo *soft law*) en la materia, el tribunal analiza de nuevo los artículos 3 y 5, añadiendo en esta ocasión la prohibición de discriminación del artículo 14; en síntesis:

Más casos del Reino Unido: legislación antiterrorista tras el 11-S y guerra de Irak

18 *Sakik y otros*, de 26 de noviembre de 1997 (violación del art. 5.3, 5.4 y 5.5); *Demir y otros*, de 23 de septiembre de 1998 (violación del art. 5.3); *Nuray Sen*, de 17 de junio de 2003 (violación del art. 5.3); *Elçi y otros*, de 13 de noviembre de 2003 (violación de los arts. 3, 5.1 y 8); *Sadak*, de 8 de abril de 2004 (violación del art. 5.3); *Yurttas*, de 27 de mayo de 2004 (violación de los arts. 5.3 y 10); *Abdülsamet Yaman*, de 2 de noviembre de 2004 (violación de los arts. 3, 5.3, 5.4 y 5.5); y *Bilen*, de 21 de febrero de 2006 (violación de los arts. 3, 5.3 y 5.4).

- a) Sobre la integridad personal. Tres de los demandantes permanecieron recluidos durante aproximadamente tres años y tres meses y los demás durante períodos más cortos. Durante gran parte de su detención, no pudieron prever en qué momento serían puestos en libertad, ni siquiera saber si lo serían algún día. Aunque el tribunal considera verosímil que el estrés al que fueron sometidos pudo afectar a su salud mental, no se puede decir que se les privara de toda esperanza de liberación, en particular porque pudieron impugnar judicialmente la legalidad de su detención e incluso obtuvieron una decisión favorable de la *Special Immigration Appeals Commission* (SIAC) y de la Cámara de los Lores. Además, la SIAC tenía la obligación legal de revisar cada seis meses la legalidad del mantenimiento de su privación de libertad. En estas condiciones, las medidas impuestas no se asimilan al trato degradante prohibido de forma absoluta por el convenio, y en cualquier caso, todos ellos dispusieron de las mismas vías de recurso que los demás presos, pero al no haberlas ejercido, no cumplieron con la exigencia del agotamiento previo de los recursos internos.
- b) Sobre la libertad personal. El tribunal debía primero determinar si la detención fue legal en virtud del artículo 5.1 f), que permite a los Estados restringir la libertad de los extranjeros en el marco del control de la inmigración, no bastando para ello que se encuentre en curso un procedimiento de expulsión o extradición. El artículo 5.1 exige que toda privación de libertad, además de legal, proteja a la persona contra la arbitrariedad, esto es, aplicarse de buena fe, estar estrechamente relacionada con el motivo de detención, en un lugar y condiciones apropiadas, y con la duración necesaria para lograr el fin perseguido. Yendo al caso, resulta innegable que los demandantes fueron privados de su libertad en el sentido del artículo 5.1. Se trataba de extranjeros que el gobierno habría expulsado del territorio británico si hubiese podido encontrar un país de destino sin riesgo de torturas o malos tratos. Pese a no encontrarlo, el ministro del Interior consideró que su detención era necesaria, al estimar que su presencia en territorio británico constituía un riesgo para la seguridad nacional. En situación de normalidad una persona en trámite de expulsión no podía ser legalmente encarcelada si su expulsión resultaba posible en un plazo razonable. Sin embargo, con la legislación antiterrorista la reclusión se permitía en estos casos. Parece, por tanto, que uno de los presupuestos fundamentales que justificaban la notificación de derogación, la Ley de 2001 y la decisión de recluir a los demandantes era que la imposibilidad de devolverlos o expulsarlos tenía un carácter «momentáneo». No obstante, el gobierno no demostró que un tercer Estado seguro no hubiera estado dispuesto a recibir a los demandantes; por

tanto, su detención no correspondía a la excepción al derecho a la libertad prevista en el artículo 5.1 f).

La tesis del gobierno según la cual solo a él le compete la búsqueda del justo equilibrio entre la libertad individual y la protección de la población contradecía no solamente la jurisprudencia sobre el artículo 5.1 f) sino también el principio según el cual solo la interpretación estricta de las restricciones expresamente previstas resulta compatible con los fines perseguidos por el precepto. Cuando una detención se extralimita de lo fijado por la jurisprudencia del tribunal no se puede restituir invocando la necesidad de sopesar los intereses del Estado y de los detenidos.

Por último, *A y otros* se detiene en una cuestión clave a los efectos de este estudio: si la invocación del artículo 15 permite una lectura diferente a la exigida en situaciones de normalidad. En un análisis muy detallado, con cita de su jurisprudencia anterior, Estrasburgo reitera la doctrina del margen de apreciación nacional en la determinación del supuesto de hecho pero seguidamente afirma que, en este caso, el «peligro para la vida de la nación» no exigía estrictamente las medidas adoptadas para impedirlo. Lo importante de la sentencia es que el razonamiento sobre la proporcionalidad resulta ya bastante detallado: a) frente al alegato del gobierno de que apreciar la necesidad de la reclusión es una cuestión más política que jurídica, y que por tanto corresponde al poder ejecutivo, Estrasburgo responde que, especialmente cuando están en juego los derechos humanos, «la cuestión de la proporcionalidad depende en última instancia de los tribunales»; b) aunque debe analizarse el contexto, al final el análisis de la proporcionalidad de las medidas debe hacerse caso a caso; c) en cuanto a la detención por ser los demandantes extranjeros, el TEDH pone en cuestión la aplicación de la legislación de extranjería, pues los ataques contra la seguridad nacional pueden provenir tanto de ciudadanos británicos como de extranjeros: al elegir el recurso al derecho de extranjería para tratar un problema de seguridad pública, el ejecutivo y el legislativo dieron una respuesta inadecuada y expusieron a un grupo particular de presuntos terroristas al riesgo desproporcionado y discriminatorio de una detención de duración indeterminada, careciendo de justificación la diferencia de trato entre musulmanes británicos y musulmanes extranjeros. En conclusión, el tribunal estima que las medidas adoptadas al amparo del artículo 15 CEDH fueron desproporcionadas y que el Reino Unido vulneró el derecho a la libertad personal de nueve de los demandantes¹⁹. Añade después, aunque ya no resultaba necesario, que violó también el derecho a la no discriminación.

¹⁹ La sentencia es la última relevante sobre la lucha antiterrorista y refleja bien la evolución del TEDH hacia un control más estricto.

La Sentencia *Hassan contra Reino Unido*, de 16 de septiembre de 2014, tiene la particularidad de que en esta ocasión no se declaró ni notificó el estado excepcional. Se juzgaba el caso de una persona arrestada por las fuerzas británicas en Irak y hallada muerta con heridas de bala meses después, aunque lejos del territorio controlado por el Reino Unido. El tribunal inadmite, por manifiestamente infundado, el análisis del artículo 3, y se centra nuevamente en el artículo 5. Recuerda que fuera del territorio británico se mantiene la vigencia del CEDH y constata que el fallecido estuvo bajo custodia de las autoridades británicas al menos durante diez días. El Reino Unido, pese a no haber presentado la notificación del artículo 15.3, pretende una cierta relajación en el cumplimiento del artículo 5 en caso de conflicto armado, y el tribunal le da en parte la razón²⁰. La ausencia de una suspensión formal ex art. 15 CEDH no impide tomar en consideración el contexto y las disposiciones del derecho internacional humanitario. En este contexto, la privación de libertad exige cuando menos que sea «legal» y que no afecte al propósito fundamental del precepto, que es proteger al individuo frente a la arbitrariedad.

Respecto a las garantías procesales, el tribunal cita el Cuarto Convenio de Ginebra, según el cual el internamiento «estará sujeto a revisión periódica, si es posible cada seis meses, por un órgano competente». Aunque podría no ser factible la intervención de un «tribunal» independiente en el sentido generalmente requerido por el artículo 5.4, al menos debe existir un «órgano competente» que proporcione las mínimas garantías de imparcialidad y de procedimiento justo para evitar la arbitrariedad. Aplicando esta doctrina al caso, el tribunal considera que las autoridades del Reino Unido podían legítimamente decidir que Hassan, sorprendido por las tropas británicas armado y en una vivienda donde se encontraron más armas y documentos de valor para la inteligencia militar, debía ser detenido como prisionero de guerra y que su internamiento era necesario por razones imperiosas de seguridad. En conclusión, la captura y detención estaban en consonancia con los poderes de que disponía el Reino Unido en caso de conflicto armado y no fueron arbitrarias; por tanto, por trece votos contra cuatro, el TEDH declaró la no violación del CEDH, pero nótese que nuevamente con varios magistrados en contra.

Veamos finalmente los dos últimos grupos de casos relevantes²¹, relacionados con estados excepcionales, formales o materiales, en

**Últimas sentencias:
conflicto con Rusia
en Ucrania**

²⁰ El caso demuestra que la articulación entre el Derecho de excepción y el Derecho de guerra no está bien definida.

²¹ Tras el atentado terrorista de 13 de noviembre de 2015 y en aplicación de la Ley 385, de 1955, Francia declaró el estado de emergencia, y así lo notificó al Consejo de Europa, solicitando la aplicación del art. 15 CEDH. El TEDH no ha dictado todavía ninguna sentencia sobre este caso. Con motivo de la pandemia actual, Francia no ha utilizado la Ley de 1955 (y tampoco ha enviado notificación al Consejo de Europa) sino que se ha apresurado a dictar en tiempo récord (lo que demuestra que el decreto-ley no es tan

Ucrania y, de nuevo, en Turquía. Como consecuencia de la intervención del ejército ruso en una parte de su territorio, Ucrania declaró el estado de excepción y así lo notificó al Consejo de Europa en mayo de 2015; seguidamente, introdujo diversas modificaciones legislativas que afectaban seriamente a varios derechos humanos. No hay todavía sentencias sobre hechos posteriores pero ya antes de la declaración del estado de excepción se produjeron en el país importantes restricciones de derechos, en respuesta a la inestabilidad política derivada de la fuerte presencia de grupos independentistas armados cerca de la frontera con Rusia. La sentencia *Khlebik contra Ucrania*, de 25 de julio de 2017, se centra en el derecho a la apelación, y resulta relevante pues en ella observamos una argumentación similar a la propia de los estados excepcionales, pero sin utilización expresa del artículo 15. Si bien el artículo 6 CEDH no obliga a los Estados partes a establecer tribunales de apelación o casación, una vez creados, se debe garantizar que los procesados ante aquellos gocen de «lo fundamental» de las garantías del artículo 6, básicamente el acceso al tribunal y una audiencia imparcial en un plazo razonable. El tribunal no ignora las dificultades que a veces retrasan la audiencia de los casos en los tribunales nacionales y que se deben a una variedad de factores. Yendo al caso concreto, el tribunal observa que el demandante pudo presentar un recurso contra su condena y que este recurso fue aceptado para su examen sobre el fondo. Tampoco se discute que la razón clave por la cual el caso de *Khlebik* no había sido examinado por el Tribunal de Apelación fue que su expediente no estaba disponible como resultado de las hostilidades en la zona que el gobierno no controlaba. La pregunta central es si Ucrania adoptó todas las medidas disponibles para que los derechos garantizados por el artículo 6 fueran efectivos en la práctica. Adoptando este enfoque, el tribunal procede a determinar si existieron vías prácticas para proceder con el examen de la apelación del solicitante en un contexto tan excepcional. Tras analizar con detalle las diversas posibilidades (asistencia del Ombudsman, una nueva investigación y juicio y revisión de la sentencia sobre la base del material disponible), el tribunal concluye que, dado que las autoridades examinaron debidamente la posibilidad de restaurar el expediente del demandante, estas hicieron todo lo posible para abordar la situación de *Khlebik* y por tanto que Ucrania no violó el artículo 6. Nótese como el razonamiento es similar al propio de un estado excepcional, pero sin que este fuera declarado como tal.

Por último, tras el intento de golpe de Estado en Turquía de 15 de julio de 2016, se declaró el estado de excepción en el país, y así se notificó al Consejo de Europa el 21 de julio, solicitando la aplicación del artículo 15 CEDH. Sobre las medidas tras el intento de golpe, el TEDH ya ha dictado cinco sentencias: *Mehmet Hasan* y *Sahin Alpay*, ambas de

**Casos sobre el
golpe de Estado en
Turquía**

necesario), la Ley 290, de 23 de marzo de 2020, que modifica el Código de Salud Pública (Ley 3131-12) e incluye la declaración de «emergencia de salud pública».

20 de marzo de 2018; *Kavala*, de 10 de diciembre de 2019; y dos más centradas en la independencia judicial (*Alparslan Altan*, de 16 de abril de 2019 y *Bas*, de 3 de marzo de 2020²², que es la última hasta la fecha sobre el tema que nos ocupa). Me limitaré a la reseña de la primera, pues las tres que la siguen son bastante similares.

En cuanto al supuesto de hecho de aplicación del artículo 15, el tribunal reitera su doctrina sobre el margen nacional de apreciación, aunque no ilimitado, y se remite al análisis legitimador del Tribunal Constitucional turco; Estrasburgo no dedica mucho esfuerzo a ello, pues parece obvio que un intento de golpe de estado amenaza la vida de la nación y ni siquiera las partes discutieron sobre esto. La sentencia declara la violación de dos derechos humanos:

- a) La libertad personal. El demandante, sospechoso de tener vínculos con una organización terrorista, estuvo bajo custodia policial desde el 10 de septiembre de 2016 y en prisión preventiva desde el 22 de septiembre. El 14 de abril de 2017 fue acusado formalmente por el fiscal de Estambul. Tras su condena y apelación, el 11 de enero de 2018, el Tribunal Constitucional le absolvió por falta de pruebas, recordando de paso la vigencia de la libertad personal durante el estado de excepción. Sin embargo, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional, el Tribunal Penal de Estambul rechazó la liberación de Altan, aduciendo falta de jurisdicción del Tribunal Constitucional para evaluar las pruebas y violación de la independencia judicial y del derecho al juez predeterminedo por la ley. Para Estrasburgo, el hecho de que otro tribunal cuestione la competencia de un tribunal constitucional, dotado de poderes para emitir sentencias definitivas y vinculantes, va en contra de los principios fundamentales del Estado de derecho y de la seguridad jurídica, deduciendo sin más de ello la violación del artículo 5.1.

²² Veamos brevemente esta última sentencia, pero al margen, para no perder el hilo. Continuamos bajo el estado de emergencia. Entre los miles de detenidos tras el intento de golpe, según la misma sentencia, fueron investigados un total de 4.664 jueces y fiscales, entrando en prisión preventiva a la semana del golpe nada menos que 2.431. Entre julio de 2016 y mayo de 2017 fueron cesados por el Consejo Judicial como supuesto instigadores del golpe más de 4.500 jueces y fiscales turcos. En el caso, el TEDH falla que la prisión preventiva de la jueza Bas vulneró el art. 5 pues el Tribunal Supremo eliminó las garantías de inmunidad judicial con carácter retroactivo. Sin embargo, no se aprecia violación del art. 6 (se alegaba falta de independencia del tribunal que decretó la prisión). Estrasburgo hace un ejercicio de autocontención y no entra en el problema estructural de la independencia judicial en Turquía, sosteniendo que su función es resolver el caso concreto, como si no quisiera molestar demasiado al país, más cuanto se encuentra abierta una negociación entre el Consejo de Europa y Turquía sobre la supervisión de su política posterior al golpe de Estado de 2016, que de hecho ya ha dado algunos frutos. Hay un recurso masivo pendiente (Selçuk Altun contra Turquía y 545 recurrentes más, APP 60.065/16, comunicada el 17 de mayo de 2019) por hechos similares al caso Bas, por lo que Estrasburgo no tendrá más remedio que entrar en el problema estructural de fondo.

- b) La libertad de expresión. Aunque no era necesario, pues la intervención parece ser la misma, el tribunal analiza también la detención como una intervención disuasoria de la libertad de expresión (el demandante era periodista), y así lo consideró el propio Tribunal Constitucional turco. A partir de aquí, se sigue el análisis «canónico» (esta vez sí) de las intervenciones sobre los derechos de defensa: a) aunque hay dudas sobre su correcta aplicación al caso, la ley prevé la intervención en este tipo de supuestos; b) el objetivo era legítimo, la protección del orden público y la prevención del delito; c) sin embargo, la detención no fue necesaria ni proporcionada. Este segundo análisis me parece de especial significación: bajo un estado de excepción formalmente declarado, y sobre un derecho susceptible de suspensión según el CEDH, se aplica el mismo canon de legitimidad de las intervenciones que en situaciones de normalidad constitucional. Permítame el lector transcribir este fragmento de la Sentencia *Altan* (cursivas mías):

La existencia de un «peligro público que amenaza la vida de la nación» no debería ser el pretexto para limitar el juego libre del debate político, que es el corazón mismo del concepto de sociedad democrática. En opinión del tribunal, incluso en estado de emergencia, que es [...] un régimen legal *cuyo objetivo es volver al régimen ordinario garantizando los derechos fundamentales*, los Estados partes deben tener en cuenta que las medidas a adoptar deben apuntar a la defensa del orden democrático amenazado y hacer todo lo posible para proteger los valores de una sociedad democrática, como el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura. En este contexto, el tribunal considera que criticar a los gobiernos y publicar información que los líderes de un país consideran peligrosa para los intereses nacionales no debería conducir a la formulación de cargos penales particularmente graves, como la pertenencia o asistencia a una organización terrorista, el intento de derrocar al gobierno o el orden constitucional o la propaganda del terrorismo. Además, incluso en los casos en que existan cargos tan graves, la detención preventiva solo debe utilizarse de forma excepcional, como último recurso, cuando otras medidas no sean suficientes para garantizar realmente el correcto desarrollo de los procedimientos. [...] La detención provisional de voces críticas crea múltiples efectos negativos, tanto para la persona detenida como para la sociedad en general, porque imponer una medida que resulte en la privación de libertad, como fue el caso, inevitablemente produce un efecto disuasorio sobre la libertad de expresión al intimidar a la sociedad civil y al reducir las voces disidentes al silencio, [incluso] cuando el detenido es posteriormente absuelto.

Hasta aquí Estrasburgo, cuya jurisprudencia ha ido progresivamente acercándose a un control estricto, deferente pero no sustancialmente

Balance de la doctrina del TEDH

distinto al propio de las situaciones de normalidad, en la misma línea de las interpretaciones antes reseñadas del PIDCP y de la CADH. De cara al futuro, interesa no obstante puntualizar que la doctrina que acabamos de sintetizar se ha centrado en problemas generalizados de orden público y que seguramente deberá matizarse para los casos de salud pública. Aunque de momento solo a nivel de *soft law*, veremos seguidamente su aplicación a problemas nuevos, como los derivados de la pandemia de 2020.

1.2. El Consejo de Europa en la crisis de la covid-19

El reciente *soft law* confirma la centralidad del principio de proporcionalidad

Con motivo de la crisis de la covid-19, en el seno del Consejo de Europa se han publicado diversos documentos, carentes todos ellos de valor jurídico vinculante, pero que ponen de manifiesto una cierta doctrina internacional, en línea con la más reciente jurisprudencia de Estrasburgo, a la que completan, siempre en el sentido de reconducir la suspensión de derechos al principio de proporcionalidad. Entre tales documentos podemos destacar:

Doctrina de la Comisión de Venecia

- a) La compilación de la Comisión de Venecia de sus propias opiniones e informes sobre estados de emergencia, de 16 de abril de 2020²³, donde se completa y amplía la doctrina de Estrasburgo, añadiendo o precisando mejor los requisitos de legalidad, temporalidad y excepcionalidad de las medidas, el carácter expreso de la proclamación del estado excepcional, y dejando aún más claro que la eventual restricción (no se habla ya de suspensión) debe someterse a los principios de necesidad y proporcionalidad. Se enfatiza además la función garantista de los estados excepcionales, bajo los cuales debe reforzarse el poder del Parlamento y el control judicial de las medidas. El 26 de mayo de 2020, la misma Comisión concluye un documento de reflexión titulado *Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency*²⁴, específicamente dedicado a la pandemia actual, donde se aplican al caso los criterios generales ya mencionados, insistiendo una vez más en la centralidad del principio de proporcionalidad. Pretende diferenciar entre limitación y derogación de derechos (§§ 40-41), pero la distinción

²³ Disponible en inglés en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e)

²⁴ Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e). El 9 de octubre la misma Comisión aprueba un informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis de la covid-19 y su impacto en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-spa)

parece algo retórica, pues en ambos casos se utilizan los mismos criterios de control de las medidas restrictivas.

- b) El 7 de abril de 2020 el secretario general del Consejo de Europa publica un documento informativo titulado *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the covid-19 sanitary crisis*, donde se aplican los criterios ya conocidos del TEDH y de la Comisión de Venecia (aunque se citan también otros documentos) a la pandemia actual²⁵. Lo único novedoso es la advertencia de que las medidas que ahora se adopten pueden afectar a derechos no enjuiciados antes el TEDH (recordemos que este hasta ahora únicamente ha tratado sobre integridad, libertad personal, libertad de expresión y garantías judiciales), como la vida privada, las libertades de pensamiento, expresión, reunión y asociación y la protección de datos. No se distingue entre derogación formal o no formal de estos derechos, pues en todo caso deben respetarse los criterios habituales de control de las medidas restrictivas.
- c) Entre los documentos del Consejo de Europa sobre algunos problemas específicos de derechos humanos en el contexto de la pandemia pueden citarse: la Declaración de Principios del Comité para la Prevención de la Tortura sobre el tratamiento a las personas privadas de libertad²⁶; las declaraciones de la comisaria para los derechos humanos pidiendo a los Estados la liberación de las personas detenidas en centros de internamiento para inmigrantes²⁷, la adopción urgente de medidas para proteger los derechos de las personas privadas de libertad²⁸, la garantía del acceso de las mujeres a la salud y los derechos sexuales y reproductivos²⁹ o el control de las noticias falsas³⁰; y el Comunicado del Grupo de Estados contra la Corrupción sobre los riesgos en materia de corrupción en el contexto de esta crisis³¹, entre otros.

Informe del secretario general del Consejo de Europa

Otros documentos sobre problemas específicos

25 Disponible en inglés en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Co-vid-19/CoE-SG-Inf-2020-11-Toolkit-for-member-states-07-04-2020.pdf>

26 <https://rm.coe.int/16809e0a89>

27 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-for-release-of-immigration-detainees-while-covid-19-crisis-continues>

28 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/covid-19-pandemic-urgent-steps-are-needed-to-protect-the-rights-of-prisoners-in-europe>

29 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/covid-19-ensure-women-s-access-to-sexual-and-reproductive-health-and-rights>

30 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/press-freedom-must-not-be-undermined-by-measures-to-counter-disinformation-about-covid-19>

31 <https://rm.coe.int/corruption-risks-and-useful-legal-references-in-the-context-of-covid-1/16809e33e1>

2. UNIÓN EUROPEA³²

2.1. Marco competencial e institucional

Reconocimiento de los derechos humanos por la Unión Europea

En el ámbito de la Unión Europea (UE) durante la aplicación de los estados de excepción se debe tener en cuenta que, conforme al Tratado de la Unión Europea (TUE), la UE se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos (art. 2). En el mismo instrumento se reconocen los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y se estipula que los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, forman parte del derecho de la Unión como principios generales (art. 6). No existe en los tratados (ni siquiera en la CDFUE) un órgano específico para la protección de los derechos fundamentales, aunque en 2007 se creó un órgano de asesoramiento, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Reglamento (CE) nº 168/2007), que ha publicado un documento sobre la incidencia de la pandemia sobre los derechos fundamentales³³. En cuanto al Defensor del Pueblo de la Unión Europea (art. 228 TFUE), que no es propiamente un órgano de protección de derechos sino más bien de control de la mala administración, se ha limitado a publicar un resumen de las actuaciones de la UE en la materia³⁴.

Marco competencial en materia de salud pública

La UE tiene atribuidas competencias compartidas con los Estados miembros en materia de salud pública en aquellos aspectos definidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que incluye el control de las epidemias como la covid-19 (art. 4.2.k TFUE). En ese sentido, el TFUE determina que en la definición y ejecución de todas las políticas y acciones de la UE se deben tener en cuenta las exigencias relacionadas con la protección de la salud humana (art. 9). Por lo que, al definirse y ejecutarse todas sus políticas y acciones, la UE debe complementar las políticas nacionales, a fin de mejorar la salud

32 Abreviaturas: CEN = Comité Europeo de Normalización; CEPI = Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias; covid-19 = expresión utilizada tanto para la pandemia como para el coronavirus; DRPIC = Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis; EPI = Equipos de protección individual; FEI = Fondo Europeo de Inversiones; FEIE = Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas; OMS = Organización Mundial de la Salud; SAPR = Sistema de Alerta Precoz y Respuesta; STP = enfoque de la Salud en Todas las Políticas; SURE = Apoyo temporal para mitigar Riesgos de Desempleo en Emergencia; TFUE = Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; TUE = Tratado de la Unión Europea; UE = Unión Europea.

33 Disponible en https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin_en.pdf

34 <https://www.ombudsman.europa.eu/es/document/en/126423>

pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud. Esa acción incluye el combate de las enfermedades más graves y la vigilancia de las amenazas transfronterizas peligrosas para la salud, la alerta en caso de tales amenazas y la lucha contra ellas (art. 168.1 TFUE). Además, el artículo 6.a) TFUE establece que la UE tiene competencia para llevar a cabo acciones para apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros dirigida a la protección y mejora de la salud humana. Del mismo modo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea incluye que al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la UE se debe garantizar un alto nivel de protección de la salud humana. A partir de las disposiciones antes señaladas se configura en el ámbito de la UE el denominado «enfoque de la Salud en Todas las Políticas» (STP). Sin embargo, no se debe perder de vista que se trata de una competencia compartida con los Estados miembros y que la acción de la UE en el ámbito de la salud pública debe respetar las responsabilidades de los Estados miembros en la definición de su política de salud, así como en la organización y prestación de servicios sanitarios y atención médica (art. 168.7 TFUE)³⁵.

Como veremos a continuación, además de las normas de derecho originario relativas a salud pública, durante la crisis de la covid-19 también han sido relevantes otras competencias de la UE como la protección civil (art. 196 TFUE), la ayuda humanitaria (art. 214 TFUE), la cooperación para el desarrollo (art. 208 TFUE) y la Cláusula de Solidaridad aplicable cuando un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano (art. 222 TFUE) y cuyos procedimientos de aplicación se regulan en la Decisión 2014/415/UE del Consejo, de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad³⁶. Asimismo, entre el derecho derivado de la UE aplicable para enfrentar crisis como la desatada por la covid-19 cabe subrayar la Decisión 1313/2013/UE, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión en el ámbito de las emergencias sanitarias³⁷ y la Decisión 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud³⁸, que abarca el establecimiento del Sistema de Alerta Precoz y Respuesta (SAPR) para la notificación de alertas a nivel de la UE relacionadas con amenazas transfronterizas graves para la salud, que como veremos fue uno de los primeros instrumentos utilizados ante la pandemia actual.

**Otras competencias
de la UE**

35 Vid., LAKY, Z., *La salud pública*, en PARLAMENTO EUROPEO, Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2020, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/home>

36 DO L 192 de 1 de julio de 2014, p. 53/58. <http://data.europa.eu/eli/dec/2014/415/oj>

37 DO L 347 de 20 de diciembre de 2013, p. 924. <http://data.europa.eu/eli/dec/2013/1313/oj>

38 Vid. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1082>

**Dispositivo de
Respuesta Política
Integrada a las
Crisis**

A nivel político, en la UE destaca la existencia del Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (DRPIC)³⁹, por medio del cual la Presidencia del Consejo coordina la respuesta política de la UE a las crisis reuniendo a las instituciones de la UE, los Estados miembros afectados y otros actores principales. Este mecanismo de coordinación del Consejo en caso de crisis puede ser activado por la Presidencia o por un Estado miembro al invocar la cláusula de solidaridad. Ante la pandemia actual, el 28 de enero de 2020, la Presidencia de la UE decidió activar el mecanismo bajo el modo de puesta en común de información. No obstante, el 2 de marzo de 2020, la Presidencia intensificó el nivel de activación del mecanismo DRPIC al modo de activación plena.

**Instituciones
especializadas**

Por otra parte, en el contexto político y normativo descrito, la implementación de instituciones especializadas en elementos de salud pública representa un avance a subrayar, al respecto destacan el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) que tiene por objetivo reforzar las defensas de Europa contra las enfermedades infecciosas⁴⁰ y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA)⁴¹.

2.2. Primeras actuaciones en la crisis de la covid-19

**Primer caso de
covid-19 en la UE**

En la UE Francia comunica el primer caso de covid-19 el 24 de enero de 2020. No obstante, desde el 9 de enero de 2020, las instituciones de la UE ya habían empezado a adoptar medidas de manera progresiva para contribuir con los Estados miembros en la contención, prevención y recuperación necesaria frente a la pandemia. Pese a que en un inicio la respuesta a la covid-19 fue descoordinada entre la UE y los Estados miembros, superados los primeros días la UE y sus instituciones vienen dando amplia respuesta a la crisis de la covid-19 y a sus consecuencias, mediante la adopción de varias medidas en diversos ámbitos en el marco de sus competencias. Respuesta que es de tal magnitud que resulta inabarcable en un informe de esta extensión⁴². De hecho, una indagación simple en el buscador legal de la UE⁴³ refleja aproximadamente 500 instrumentos de distinta índole relativos al covid-19, sumados a los que continúan adoptándose pues la pandemia y sus consecuencias no están superadas todavía. Por tanto, a continuación realizaremos un resumen no exhaustivo de los instrumentos relativos a la respuesta común de la UE frente la pandemia de covid-19 que consideramos más relevantes para los derechos humanos.

39 Decisión de Ejecución (UE) 2018/1993 del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre el dispositivo de la UE de respuesta política integrada a las crisis, ST/13422/2018/INIT, DO L 320 de 17 de diciembre de 2018, p. 28/34.

40 <https://www.ecdc.europa.eu/en>

41 <https://www.ema.europa.eu/en>

42 https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355¬a=1&tab=2

43 <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Cabe iniciar señalando que, a fin de orientar una respuesta coordinada ante el brote de covid-19, los dirigentes de la UE, en marzo de 2020, celebraron varias reuniones por videoconferencia; destacaron la necesidad de un planteamiento europeo común y de una coordinación estrecha con la Comisión, y acordaron las siguientes cuatro prioridades para la respuesta ante la covid-19: 1. Limitar la propagación del virus; 2. Garantizar el suministro de equipos médicos; 3. Promover la investigación de tratamientos y vacunas; y 4. Apoyar el empleo, a las empresas y la economía. Por su parte, la Comisión Europea asumió el rol de coordinar una respuesta europea común a la pandemia de covid-19⁴⁴, principalmente, para reforzar la salud pública y atenuar el impacto socioeconómico de la misma. Con esa mira, la Comisión creó un equipo de respuesta al coronavirus a nivel político, para coordinar la respuesta a la pandemia en varios ámbitos de actuación, desde lo médico y económico hasta lo concerniente a la movilidad y el transporte.

Asimismo, en el marco de la UE ha sido de trascendencia la movilización de fondos para la contención de la pandemia. Para enfrentar la covid-19 sobresalen los fondos destinados a investigación pues la Comisión ha apoyado diversas iniciativas de investigación. Entre las que podemos subrayar la puesta en marcha, el 20 de abril de 2020, de la Plataforma Europea de Datos sobre la covid-19⁴⁵ para que los datos de investigación disponibles puedan recopilarse y compartirse de forma rápida. De igual forma, el 31 de enero de 2020 se disponen 10 millones de euros del programa de investigación e innovación de la UE, Horizonte 2020, para apoyar la investigación sobre la enfermedad y la Comisión realiza una convocatoria de emergencia para proyectos de investigación⁴⁶. Además, en agosto, la Comisión anunció el apoyo a veintitrés nuevos proyectos de investigación, a los que se destinará 128 millones de euros con cargo a Horizonte 2020.

La UE también destinó un paquete de ayuda de 232 millones de euros para apoyar los esfuerzos mundiales dirigidos a contener la covid-19, a distribuirse de la siguiente manera: a) 114 millones de euros para la Organización Mundial de la Salud (OMS), especialmente para el plan de preparación y respuesta mundial. A fin de contribuir a la respuesta ante emergencias en salud pública en Estados con sistemas sanitarios precarios; b) 15 millones de euros para África, con el objetivo de apoyar el diagnóstico rápido y vigilancia epidemiológica; c) 100 millones de euros a la investigación relacionada con la diagnosis, la terapia y la prevención, en particular destinados a la Iniciativa sobre

Cuatro prioridades para la respuesta coordinada de la UE

Movilización de fondos para la contención de la pandemia

44 La respuesta europea común ante la crisis de covid-19 puede seguirse en el portal: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_en

45 Vid. <https://www.covid19dataportal.org/> La Plataforma es parte del Plan de Acción ERAvsCorona: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/research_by_area/documents/ec_rtd_era-vs-corona_0.pdf

46 Vid. *Advancing knowledge for the clinical and public health response to the 2019-nCoV epidemic*, Call ID: H2020-SC1-PHE-CORONAVIRUS-2020.

Medicamentos Innovadores; y d) 3 millones de euros para el Mecanismo de Protección Civil de la UE destinados a financiar los vuelos de repatriación de ciudadanos de la UE desde Wuhan⁴⁷.

En este ámbito, en marzo, la presidenta de la Comisión anunció la «Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus» para reorientar los fondos de la política de cohesión no utilizados —en torno a 60.000 millones de euros— a la lucha contra la covid-19.

En cuanto a presupuesto, también debemos subrayar que, el 21 de julio de 2020, los dirigentes de la UE acordaron el plan de recuperación y el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 para Europa. En el cual se pactó que más del 50 % del presupuesto de la UE a largo plazo y de *Next Generation EU* (aproximadamente 1,8 billones de euros) se destinarían a apoyar la recuperación⁴⁸.

2.3. Salud pública

Sistema de Alerta Precoz y Respuesta

La primera medida adoptada en la UE fue la puesta en marcha del Sistema de Alerta Precoz y Respuesta (SAPR)⁴⁹, por parte de la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria, con el objetivo de que los Estados miembros compartan información sobre las medidas de respuesta a la pandemia. Pocos días después, el 17 de enero, el Comité de Seguridad Sanitaria llevó a cabo su primera reunión⁵⁰.

Reforzar los sistemas sanitarios europeos

Una preocupación firme de la UE ha sido reforzar los sistemas sanitarios europeos. En ese sentido, la Comisión propuso activar el Instrumento de Ayuda de Emergencia para contribuir directamente con los sistemas sanitarios de los Estados miembros en su lucha contra la pandemia y, el 14 de abril, el Consejo aprobó esa propuesta para utilizar 2.700 millones de euros al apoyo directo donde se necesite⁵¹.

Acceso a medicamentos y a equipos médicos y de protección

El acceso a medicamentos y equipos médicos y de protección ha sido una constante en el trabajo de la UE. Al respecto, el 28 de julio, la Comisión adoptó medidas para garantizar el acceso de la UE al para medicamento para el tratamiento de la covid-19 (Remdesivir) y firmó un contrato con la farmacéutica Gilead para garantizar las dosis necesarias en los Estados miembros del primer medicamento autorizado para ese

47 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_316

48 Vid. Conclusiones del Consejo Europeo, 17 a 21 de julio de 2020: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

49 Vid. consolidated text: Commission Decision of 22 December 1999 on the early warning and response system for the prevention and control of communicable diseases under Decision No 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council (notified under document number C(1999) 4016) (2000/57/EC): [http://data.europa.eu/eli/dec/2000/57\(1\)/2017-03-06](http://data.europa.eu/eli/dec/2000/57(1)/2017-03-06)

50 Vid. Reuniones del Comité de Seguridad Sanitaria: https://ec.europa.eu/health/coronavirus/hsc_es

51 Vid. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_657

tratamiento. Asimismo, en febrero se pusieron en marcha cuatro licitaciones conjuntas para la adquisición de equipos médicos de protección individual por parte de la Comisión con los Estados miembros. Además, ante el desabastecimiento de algunos productos, la Comisión adoptó medidas para proteger la disponibilidad de suministros de equipos de protección individual (EPI) y exigió que las exportaciones de estos equipos fuera de la UE estén sujetas a la autorización de exportación de los Estados miembros, mediante el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/402 de la Comisión, de 14 de marzo de 2020, por el que se supedita la exportación de determinados productos a la presentación de una licencia de exportación⁵².

En esta área de actuación, uno de los principales enfoques de la UE ha sido el desarrollo y el abastecimiento de vacunas contra la covid-19, para ello un instrumento clave es el Reglamento (UE) 2020/1043 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, relativo a la realización de ensayos clínicos y al suministro de medicamentos para uso humano que contengan organismos modificados genéticamente o estén compuestos por estos organismos, destinados a tratar o prevenir la enfermedad coronavírica (covid-19)⁵³. En esa línea, el 18 de junio de 2020, la Comisión presentó la estrategia común europea para acelerar el desarrollo, la fabricación y la utilización de vacunas contra la covid-19, que tiene dos pilares: 1) garantizar la producción de vacunas en la UE y suministros suficientes para sus Estados miembros con cargo al Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente; y 2) adaptar el marco normativo de la UE a la urgencia de la covid-19 y aprovechar la flexibilidad normativa existente para acelerar el desarrollo, la autorización y la disponibilidad de vacunas, manteniendo al mismo tiempo los estándares de calidad, seguridad y eficacia de la vacuna⁵⁴. También, en este ámbito se firmó el Acuerdo entre la Comisión Europea y los Estados miembros sobre vacunas contra la covid-19, concluido al amparo del Reglamento (UE) n.º 2016/369, del Consejo, de 15 de marzo de 2016, relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión, modificado por el Reglamento (UE) 2020/521 del Consejo, de 14 de abril de 2020⁵⁵.

**Desarrollo y
abastecimiento de
vacunas**

52 Texto consolidado: Reglamento de Ejecución (UE) 2020/402 de la Comisión, de 14 de marzo de 2020, por el que se supedita la exportación de determinados productos a la presentación de una licencia de exportación: <http://data.europa.eu/eli/reg-impl/2020/402/2020-03-21>.

53 Reglamento (UE) 2020/1043 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, relativo a la realización de ensayos clínicos y al suministro de medicamentos para uso humano que contengan organismos modificados genéticamente o estén compuestos por estos organismos, destinados a tratar o prevenir la enfermedad coronavírica (covid-19), PE/28/2020/REV/1, DO L 231 de 17 de julio de 2020, p. 12/16: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/1043/oj>.

54 Vid. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health/coronavirus-vaccines-strategy_es.

55 <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-9132>.

La Comisión realizó una serie de contactos con empresas farmacéuticas a fin de asegurar la dotación de vacunas para los ciudadanos de sus Estados miembros, fruto de los cuales a la fecha se han firmado seis contratos con las compañías AstraZeneca, Sanofi-GSK, Janssen Pharmaceutica NV (Johnson & Johnson), CureVac, Moderna y BioNTech, lo que garantiza un total de más de 2.600 millones de dosis. No obstante, a la fecha únicamente ha concedido tres autorizaciones de comercialización a favor de las vacunas desarrolladas por BioNTech y Ffizer, moderna y AstraZeneca,

Por su parte, el Banco Europeo de Inversiones firmó un acuerdo con la empresa BioNTech, por el monto de 100 millones de euros de financiación, para el desarrollo de vacunas contra la covid-19⁵⁶. Se trata de la primera empresa europea en iniciar la fase de ensayos clínicos con la puesta en marcha de un ensayo clínico en Alemania en abril y otro en Estados Unidos a principios de mayo. Esta financiación está respaldada por el instrumento InnovFin de Horizonte 2020 y por el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. En este ámbito de actuaciones, en la UE también se realizan esfuerzos para coordinar las estrategias de vacunación para el despliegue de las vacunas, con ese objetivo la Comisión presentó, el 15 de octubre, una comunicación sobre los elementos clave que los Estados miembros deben tener en cuenta en sus estrategias de vacunación contra la covid-19⁵⁷.

Mecanismo COVAX

La Comisión además señaló el interés de la UE de participar en el Mecanismo COVAX⁵⁸, codirigido por la Alianza para las Vacunas GAVI, la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI) y la OMS, que tiene por objeto acelerar la disponibilidad de vacunas contra la covid-19 y garantizar un acceso justo y equitativo para todos los Estados⁵⁹.

RescEU

A fin de garantizar la disponibilidad de EPI en la UE, el 19 de marzo, se creó una reserva estratégica de rescEU⁶⁰ que está constituida por equipos médicos (como respiradores y máscaras de protección) para colaborar con los Estados miembros ante los brotes de covid-19⁶¹ y, con

56 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1034

57 COM (2020) 680 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Preparedness for covid-19 vaccination strategies and vaccine deployment, Brussels, 15 de octubre de 2020: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/vaccination/docs/2020_strategies_deployment_en.pdf

58 Vid. <https://www.who.int/es/news-room/detail/24-08-2020-172-countries-and-multiple-candidate-vaccines-engaged-in-covid-19-vaccine-global-access-facility>

59 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1540

60 RescEU es una reserva a nivel europeo de capacidades de protección civil tales como aviones de extinción de incendios forestales, hospitales de campaña, equipos médicos de emergencia, etc., que fue regulada en 2019 mediante la Decisión (UE) 2019/420 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2019, por la que se modifica la Decisión n.º 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, PE/90/2018/REV/1, DO L 771 de 20 de marzo de 2019, p. 1/15.

61 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_476.

esa reserva, durante la pandemia la Comisión distribuyó mascarillas a los Estados miembros; por ejemplo, se entregaron lotes de mascarillas protectoras FFP2 a Italia, España y Croacia. De mismo modo, el 8 de mayo la Comisión entregó a 17 Estados miembros, más el Reino Unido, un lote de 1,5 millones de mascarillas quirúrgicas (de los 10 millones adquiridos) en apoyo de los trabajadores sanitarios de la UE. La compra de estas mascarillas fue financiada por la Comisión en aplicación del Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente, con el fin de prestar apoyo directo a los Estados miembros para hacer frente a las consecuencias inmediatas de la pandemia.

Para procurar la pronta disponibilidad de productos sanitarios y EPI, la Comisión solicitó la elaboración de normas armonizadas europeas para facilitar el cumplimiento, por parte de los fabricantes, de los requisitos pertinentes para ingresar esos productos al mercado interior y garantizar seguridad a los consumidores. Al respecto, la Comisión y el Comité Europeo de Normalización (CEN)⁶² ofrecen una serie de normas sobre equipos de protección (mascarillas, guantes de un solo uso, etc.) a los proveedores que estén dispuestos a producirlos⁶³.

Además, en referencia al acceso a productos sanitarios, fue de trascendencia la adopción del Reglamento (UE) 2020/561 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/745 sobre los productos sanitarios en relación con las fechas de aplicación de algunas de sus disposiciones⁶⁴, que se adoptó para «garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, y un elevado nivel de protección de la salud pública y la seguridad de los pacientes, de proporcionar seguridad jurídica y de evitar posibles perturbaciones del mercado»⁶⁵, debido a las dificultades que implicaba la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2017/745 para el acceso a productos sanitarios, como los guantes médicos, las mascarillas quirúrgicas, los equipos para cuidados intensivos y otros equipos médicos. También, la Comisión aprobó las solicitudes presentadas por los Estados miembros y el Reino Unido para suspender temporalmente los derechos de aduana y el IVA sobre la importación de productos sanitarios y de equipos de protección originarios de terceros países, para facilitar desde el punto de vista financiero la obtención de

Comité Europeo de Normalización

Acceso a productos sanitarios

62 <https://standards.cen.eu/dyn/www/?p=CENWEB:5:::NO::>

63 Ese conjunto de normas se puede ver en: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/es/ip_20_502

64 Reglamento (UE) 2020/561 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/745 sobre los productos sanitarios en relación con las fechas de aplicación de algunas de sus disposiciones (Texto pertinente a efectos del EEE), PE/10/2020/REV/1, DO L 130 de 24 de abril de 2020, p. 18/22: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/561/oj>

65 Ibid.

los equipos que médicos, enfermeros y pacientes necesitaban con urgencia⁶⁶.

Pruebas de diagnóstico de covid-19

En cuanto a las pruebas de diagnóstico de covid-19, la Comisión presentó una comunicación⁶⁷ para ofrecer un marco reglamentario de esos productos en la UE, aportar una perspectiva general de los distintos tipos de pruebas, señalar el correcto funcionamiento del producto y la validación del mismo y proporcionar los elementos que deben considerar los Estados al definir las estrategias nacionales y los agentes económicos al introducir los productos en el mercado. Todo ello a fin de garantizar en la UE la disponibilidad de pruebas seguras y eficaces ante la covid-19, tema de gran relevancia para lograr una desescalada segura.

La asignación y el uso racionales de medicamentos

Por otra parte, desde la UE se emitió una serie de directrices a los Estados para el suministro, la asignación y el uso racionales de medicamentos para tratar a los pacientes de covid-19 y para cualquier medicamento que tenga un riesgo de escasez por la pandemia⁶⁸. El objetivo de estas directrices es proteger la salud pública y preservar el mercado único, garantizando que en la UE sea posible obtener los medicamentos requeridos a precios asumibles durante la pandemia.

Cooperación transfronteriza en materia de asistencia sanitaria

Igualmente, la Comisión emitió directrices referentes a apoyar y fomentar la cooperación transfronteriza en materia de asistencia sanitaria entre las autoridades nacionales, regionales y locales en consideración a la presión de los sistemas de asistencia sanitaria de toda la UE. La Comisión consideró en sus directrices que la cooperación transfronteriza podía aliviar la presión sobre los hospitales sobrecargados, si se transferían pacientes con covid-19 para que reciban tratamiento en los Estados miembros con plazas hospitalarias disponibles⁶⁹. En cuanto a ejemplos de ayudas puntuales a los Estados miembros, podemos men-

66 Vid. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_575. Igualmente ver: Decisión (UE) 2020/491 de la Comisión, de 3 de abril de 2020, relativa a la concesión de una franquicia de derechos de importación y de una exención del IVA respecto de la importación de las mercancías necesarias para combatir los efectos del brote de covid-19 durante el año 2020 [notificada con el número C(2020) 2146], C/2020/2146, DO L 1031 de 3 de abril de 2020, p. 1/3: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TX/T/?uri=CELEX%3A32020D0491>. Asimismo, sobre cuestiones aduaneras y de impuestos relacionadas con el coronavirus ver: https://ec.europa.eu/taxation_customs/covid-19-taxud-response_en

67 Vid. Comunicación de la Comisión orientaciones sobre las pruebas para diagnóstico in vitro de la covid-19 y su funcionamiento 2020/C 122 I/0, C/2020/239, DO C 122I de 15 de abril de 2020, p. 1/7: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XC0415\(04\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XC0415(04)).

68 Comunicación de la Comisión Directrices para el suministro óptimo y racional de medicamentos a fin de evitar la escasez durante el brote de covid-19 2020/C 116 I/01, DO C 116I de 8 de abril de 2020, p. 1/6: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TX/T/?uri=CELEX%3A52020XC0408%2803%29>

69 Comunicación de la Comisión Directrices sobre la ayuda de emergencia de la UE en la cooperación transfronteriza en materia de asistencia sanitaria relacionada con la crisis de la covid-19, 2020/C 111 I/01, C/2020/2153, DO C 111I de 3 de abril de 2020, p. 1/5: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0403\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0403(02))

cionar que, a través del Mecanismo de Protección Civil de la UE, un equipo de médicos y enfermeras europeos, procedentes de Rumanía y Noruega, fueron enviados a Italia para ayudar a combatir el coronavirus⁷⁰. Asimismo, Italia recibió EPI por medio del Centro Europeo de Coordinación de la Respuesta a Emergencias de la UE y varios Estados miembros enviaron a Italia equipos de protección como mascarillas, desinfectantes, monos y respiradores, y trasladaron a pacientes italianos a sus territorios para recibir tratamiento.

La Comisión también se preocupó de la necesaria prevención ante futuros brotes y, el 15 de julio de 2020, presentó una comunicación para la preparación sanitaria de la Unión a corto plazo frente a brotes de covid-19⁷¹.

Prevención ante futuros brotes

2.4. Libertad de empresa y protección del empleo

Una importante cara de la crisis producida por la covid-19 es la grave afectación a la economía de los Estados y de sus ciudadanos. En ese sentido, en la UE se adoptó un Paquete de Recuperación de los Mercados de Capitales⁷² para facilitar los préstamos bancarios a los hogares y las empresas en toda la UE⁷³. Con este paquete se pretende que los mercados de capitales puedan apoyar a las empresas europeas para que se recuperen de la crisis y busca que las modificaciones específicas de las normas del mercado de capitales propuestas contribuyan a mayores inversiones en la economía, a la recapitalización de las empresas y a la capacidad de los bancos para financiar la recuperación. Por otra parte, el 6 de abril la Comisión desbloqueó 1.000 millones de euros del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), para constituir una garantía para el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), a fin de que se puedan emitir garantías especiales que incentiven a los bancos y a otras entidades de préstamo a aportar liquidez a un mínimo de 100.000 pymes afectadas por el impacto económico de la pandemia⁷⁴.

Paquete de Recuperación de los Mercados de Capitales

De igual manera, con el fin de respaldar la economía en el contexto de la covid-19, durante la pandemia la Comisión Europea adoptó un Marco Temporal⁷⁵ para que los Estados miembros puedan utilizar con

Ayudas estatales destinadas a las empresas

70 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_613

71 COM(2020) 318 final: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Preparación sanitaria de la Unión a corto plazo frente a brotes de covid-19, Bruselas, 15 de julio de 2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020D-C0318&from=ES>

72 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1382

73 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_757

74 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_569

75 C (2020) 1863 final: Communication from the Commission, Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current covid-19 outbreak,

Proteger a los sectores más golpeados por la covid-19

flexibilidad las normas sobre ayudas estatales destinadas a las empresas. La normas de la UE sobre ayudas estatales permiten a los Estados miembros ayudar a las empresas que tengan problemas de liquidez y necesiten una ayuda de salvamento urgente. Este marco se adopta en virtud de que el artículo 107.2.b TFUE, que faculta a los Estados miembros a indemnizar a las empresas por los daños y perjuicios causados directamente por acontecimientos de carácter excepcional, como los ocasionados por la covid-19.

En la UE se han implementado medidas concretas con el fin de proteger a los sectores más golpeados por la crisis producida por la pandemia. Por ejemplo, el Consejo adoptó un reglamento para que los Estados miembros puedan abonar hasta 7.000 euros a los agricultores y hasta 50.000 euros a las pymes que se dedican a la transformación, comercialización o desarrollo de productos agrícolas o algodón, excepto de la pesca, para apoyar así a los agricultores y a las pymes que han sufrido los efectos de la crisis de la covid-19⁷⁶. Del mismo modo, es destacable Reglamento (UE) 2020/560 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2020, por el que se modifican los reglamentos (UE) no. 508/2014 y (UE) no. 1379/2013, en relación con medidas específicas para atenuar el impacto del brote de covid-19 en el sector de la pesca y la acuicultura⁷⁷. Por su parte, la Comisión Europea anunció la adopción de legislación específica para eximir temporalmente a las compañías aéreas de sus obligaciones relativas a la utilización de las franjas horarias en el marco del derecho de la UE, para así aliviar las presiones sobre el sector de la aviación⁷⁸. Otro sector de la economía para el cual se han aplicado medidas excepcionales de apoyo y protección es el vinícola⁷⁹ y en general los sectores agrícola y alimentario⁸⁰, que incluye la autorización de la Comisión para la derogación de determinadas normas de competencia de la UE, prevista en el artículo 222 del Reglamento sobre la organización común de mercados. En cuanto al sector del turismo, el 13 de mayo, se presentó un paquete de medidas

Brussels, 19 de marzo de 2020: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_496.

⁷⁶ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/06/24/increased-support-for-eu-farmers-affected-by-the-covid-19-crisis-council-adopts-exceptional-measures/>.

⁷⁷ Regulation (EU) 2020/560 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2020 amending Regulations (EU) No 508/2014 and (EU) No 1379/2013 as regards specific measures to mitigate the impact of the covid-19 outbreak in the fishery and aquaculture sector, PE/9/2020/REV/1, DO L 130, de 24 de abril de 2020, p. 11/17: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/560/oj>.

⁷⁸ COM (2020) 111: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 95/93 relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/HIS/?uri=CELEX:52020PC0111>.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1267.

⁸⁰ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/coronavirus-response_es.

y orientaciones sobre cómo reanudar con seguridad los viajes y relanzar el turismo en Europa en 2020 y años posteriores⁸¹. En este mismo ámbito, el 15 de junio, se puso a disposición de los ciudadanos la plataforma de información práctica para los viajeros «Re-open EU»⁸², con el objetivo de facilitar la reanudación segura de la libre circulación y el turismo en la UE.

Por otra parte, el 24 de junio, el Consejo adoptó una modificación a la directiva relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, para dar más tiempo a los Estados para cumplir las normas relativas al intercambio y la comunicación de información transfronterizas y al IVA del comercio electrónico, permitiendo que los Estados miembros puedan optar por diferir hasta seis meses los plazos para la presentación y el intercambio de información⁸³.

En cuanto al empleo, debemos subrayar la propuesta de la Comisión de poner en marcha una nueva herramienta de Apoyo temporal para mitigar Riesgos de Desempleo en Emergencia (*Support mitigating Unemployment Risks in Emergency, SURE*)⁸⁴, que implica la creación de un instrumento de solidaridad de 100.000 millones de euros diseñado para ayudar a proteger a las personas en los trabajos afectados por la pandemia de la covid-19 y a las empresas a mantenerse en funcionamiento. Este instrumento se reguló mediante el Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo, de 19 de mayo de 2020, relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de covid-19⁸⁵. SURE permite destinar recursos a los Estados que lo soliciten para cubrir los costes directamente relacionados con la puesta en marcha de regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo, para que las empresas con problemas económicos puedan reducir temporalmente las

**Cooperación
administrativa
en el ámbito de la
fiscalidad**

**Apoyo temporal
para mitigar Riesgos
de Desempleo en
Emergencia**

81 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_854. COM(2020) 550 final: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El turismo y el transporte en 2020 y en adelante, Bruselas, 13 de mayo de 2020.

82 <https://reopen.europa.eu/es>

83 Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE para hacer frente a la urgente necesidad de diferir determinados plazos para la presentación y el intercambio de información tributaria a causa de la pandemia de covid-19, Bruselas, 19 de junio de 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8498-2020-INIT/es/pdf>. Vid., también: Decisión del Consejo por la que se modifica el régimen del IVA para el comercio electrónico en lo que respecta a las fechas de transposición y de aplicación debido a la crisis provocada por la pandemia de covid-19, 20 de julio de 2020. Reglamento del Consejo por el que se modifica el reglamento relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del IVA en lo que respecta a las fechas de aplicación debido a la crisis provocada por la pandemia de covid-19, 20 de julio de 2020.

84 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/sure_factsheet.pdf

85 Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE), a raíz del brote de Covid-19, ST/7917/2020/INIT, DO L 159 de 20 de mayo de 2020, p. 1/7: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/672/oj>

horas trabajadas por sus empleados y los trabajadores reciban ayudas públicas por las horas no trabajadas. Todo ello con el fin de contribuir a proteger el empleo en la UE.

Orientación para el lugar de trabajo ante la covid-19

De igual manera, para la protección de los trabajadores ante la covid-19, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo ha formulado una Orientación para el lugar de trabajo ante la covid-19⁸⁶ y también unas Orientaciones de la UE covid-19: regreso al lugar de trabajo⁸⁷.

2.5. Libertad de circulación

Controles en las fronteras interiores de la UE

La covid-19 ha implicado la adopción de una serie de medidas sin precedentes en los Estados miembros de la UE que afectan a la libertad de circulación y han reintroducido los controles en las fronteras interiores de la UE. Ante esa coyuntura, desde la UE se han emitido algunas disposiciones encaminadas a establecer un enfoque coordinado de los Estados miembros, recordando que la aplicación de las políticas de la Unión en materia de control de personas y mercancías debe regirse por el principio de solidaridad entre los Estados. En esa línea, la Comisión emitió algunos instrumentos para guiar a los Estados miembros, como: las Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales⁸⁸; las Directrices relativas a los trabajadores de temporada en la UE en el contexto de la pandemia de covid-19⁸⁹; las Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores durante el brote de covid-19⁹⁰; las Directrices sobre la aplicación de la restric-

86 https://oshwiki.eu/wiki/covid-19:_guidance_for_the_workplace

87 https://oshwiki.eu/wiki/covid-19:_Back_to_the_workplace_-_Adapting_workplaces_and_protecting_workers

88 Covid-19, Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales 2020/C 86 I/01, DO C 86I de 16 de marzo de 2020, p. 1/4: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0316%2803%29>. La Comisión Europea sugirió a los Estados miembros el cierre de fronteras exteriores como «perímetro de seguridad ante la pandemia», evitando así la necesidad de los controles interiores, que los Estados habían vuelto a establecer, pudiendo causar un «grave impacto en el mercado único, en el que millones de personas cruzan todos los días las fronteras interiores». En esta comunicación se establecía la limitación de la circulación entre los Estados miembros de la UE, exceptuando los retornos y los trabajos esenciales (trabajos sanitarios, trabajadores fronterizos, transporte de mercancías, y servicios diplomáticos y militares).

89 Comunicación de la Comisión, Directrices relativas a los trabajadores de temporada en la UE en el contexto de la pandemia de covid-19 2020/C 235 I/01, C/2020/4813, DO C 235I de 17 de julio de 2020, p. 1/7: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2020.235.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2020:235I:TOC>

90 Comunicación de la Comisión, Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores 2020/C 102 I/03, C/2020/2051, DO C 102I de 30 de marzo de 2020, p. 12/14: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0330%2803%29>

ción temporal de los viajes no esenciales a la UE, sobre la facilitación del régimen de tránsito para la repatriación de los ciudadanos de la UE y sobre sus efectos en la política de visados⁹¹; las Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento⁹²; las Orientaciones sobre la libre circulación de los profesionales sanitarios y la armonización mínima de la formación en relación con las medidas de emergencia contra la covid-19 — Recomendaciones relativas a la Directiva 2005/36/CE⁹³ y la comunicación por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores⁹⁴.

Asimismo, en colaboración con el Consejo Europeo, en abril la Comisión presentó una Hoja de Ruta europea para levantar las medidas de contención de la covid-19⁹⁵ y una relativa al confinamiento⁹⁶, que tienen en cuenta los aportes del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, del grupo consultivo de la Comisión sobre el coronavirus, la experiencia de los Estados miembros y las orientaciones de la Organización Mundial de la Salud. En ellas se describen los criterios a considerar antes de aplicar una reversión gradual de las medidas de contención y confinamiento de los ciudadanos, como: 1) criterios epidemiológicos que indiquen una reducción sostenida y una estabilización del número de hospitalizaciones o de nuevos casos durante un período prolongado; 2) capacidad suficiente del sistema sanitario; 3) capacidad de seguimiento adecuada, incluida la capacidad de efectuar pruebas a gran escala para detectar y aislar rápidamente a las personas

Hoja de Ruta europea para levantar las medidas de contención de la covid-19

91 Comunicación de la Comisión covid-19, Directrices sobre la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE, sobre la facilitación del régimen de tránsito para la repatriación de los ciudadanos de la UE y sobre sus efectos en la política de visados 2020/C 102 I/02, C/2020/2050, DO C 102I, de 30 de marzo de 2020, p. 3/11: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(02))

92 Comunicación de la Comisión covid-19, Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento 2020/C 126/02, DO C 126 de 17 de abril de 2020, p. 12/27: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)#n-tr2-C_2020126ES.01001201-E0002](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417(07)#n-tr2-C_2020126ES.01001201-E0002)

93 Comunicación de la Comisión, Orientaciones sobre la libre circulación de los profesionales sanitarios y la armonización mínima de la formación en relación con las medidas de emergencia contra la covid-19 — Recomendaciones relativas a la Directiva 2005/36/CE 2020/C 156/01, C/2020/3072, DO C 156 de 8 de mayo de 2020, p. 1/4: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0508%2801%29>.

94 Comunicación de la Comisión por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores, covid-19 2020/C 169/03, C/2020/3250, DO C 169 de 15 de mayo de 2020, p. 30/37: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0515%2805%29>.

95 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_es.pdf

96 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet-lifting-containment-measures_es.pdf

infectadas, así como la capacidad de localización y rastreo. Además, se señala la necesidad de establecer un enfoque común basado en tres principios para levantar gradualmente las medidas restrictivas: 1) criterios científicos y prioridad a la salud pública, buscando un equilibrio con las soluciones sociales y económicas; 2) coordinación entre los Estados miembros; 3) el respeto y la solidaridad entre los Estados miembros. De igual forma, se enuncia un conjunto de medidas de acompañamiento para el levantamiento de las restricciones y las necesarias para pasar a las próximas etapas⁹⁷.

2.6. Asistencia consular

Mecanismo de Protección Civil de la Unión

El Mecanismo de Protección Civil de la Unión⁹⁸ se activó el 17 de enero para la asistencia consular a los ciudadanos de la UE en Wuhan (el 28 de enero) y, entre el 1 y 2 de febrero, se inician las primeras repatriaciones de europeos a sus países de origen, retornando a 447 ciudadanos europeos desde Wuhan. Posteriormente, en una operación consular sin precedentes, la UE logró devolver a sus países de origen a más de 500.000 ciudadanos, que se encontraban en distintos Estados alrededor del mundo afectados por las restricciones de movimiento implantadas por la covid-19⁹⁹.

2.7. Protección de datos personales

Utilización de la tecnología y los datos

El 8 de abril de 2020, la Comisión adoptó una Recomendación relativa a un conjunto de instrumentos comunes de la Unión para la utilización de la tecnología y los datos a fin de combatir y superar la crisis de la covid-19, en particular por lo que respecta a las aplicaciones móviles y a la utilización de datos de movilidad anonimizados¹⁰⁰. La Recomendación busca lograr un enfoque europeo común para el uso de aplicaciones móviles, con el objetivo de capacitar a los ciudadanos para adoptar medidas de distanciamiento social eficaces, y para alertar, prevenir y rastrear contactos de tal manera que sea posible limitar la propagación

97 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-roadmap-lifting-coronavirus-containment-measures_es

98 https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

99 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76203/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en

100 Recomendación (UE) 2020/518 de la Comisión de 8 de abril de 2020 relativa a un conjunto de instrumentos comunes de la Unión para la utilización de la tecnología y los datos a fin de combatir y superar la crisis de la covid-19, en particular por lo que respecta a las aplicaciones móviles y a la utilización de datos de movilidad anonimizados, C/2020/3300, DO L 114 de 14 de abril de 2020, p. 7/15>: <http://data.europa.eu/eli/reco/2020/518/oj>

de la covid-19. Posteriormente, el 16 de abril, la Comisión elaboró las directrices para garantizar unas normas de plena protección de los datos en las aplicaciones de lucha contra la pandemia¹⁰¹, las mismas que se publican a la par que un conjunto de instrumentos de la UE para el uso de aplicaciones móviles de rastreo de contactos y envío de advertencias¹⁰². Ese conjunto de instrumentos explica los requisitos que deben cumplir las aplicaciones móviles nacionales de rastreo de contactos y advertencia, y se dispone que han de ser voluntarias, estar aprobadas por la autoridad sanitaria nacional correspondiente, preservar la privacidad y desmantelarse tan pronto como dejen de ser necesarias. Por su parte, el Comité Europeo de Protección de Datos también ha publicado directrices al respecto¹⁰³.

2.8. Personas en situación de vulnerabilidad

En cuanto a la protección de los ciudadanos europeos más desfavorecidos, en el marco de la UE se procuró adaptar el fondo de ayuda europea para las personas más desfavorecidas a la crisis producida por la pandemia, para ello se emitió el Reglamento (UE) 2020/559 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2020, por el que se modifica Reglamento (UE) n.º 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece las normas aplicables al Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, en lo que respecta a la introducción de medidas específicas para hacer frente al brote de covid-19¹⁰⁴.

Fondo de ayuda europea para las personas más desfavorecidas

101 Comunicación de la Comisión orientaciones sobre las aplicaciones móviles de apoyo a la lucha contra la pandemia de covid-19 en lo referente a la protección de datos 2020/C 124 I/01, C/2020/2523, DO C 124I de 17 de abril de 2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0417%2808%29>. Ver también: Decisión de Ejecución (UE) 2020/1023 de la Comisión de 15 de julio de 2020 que modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1765 en lo concerniente al intercambio transfronterizo de datos entre las aplicaciones móviles nacionales de rastreo de contactos y advertencia para combatir la pandemia de covid-19 (Texto pertinente a efectos del EEE), C/2020/4934, DO L 227I de 16 de julio de 2020, p. 1/9: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2020.227.01.0001.01.SPA&toc=O-J:L:2020:227I:TOC>

102 https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/covid-19_apps_en.pdf

103 Directrices 04/2020, sobre el uso de datos de localización y herramientas de rastreo de contactos en el contexto de la pandemia de covid-19, y declaración del CEPD de 16 de junio de 2020, sobre los efectos de la interoperabilidad de las aplicaciones de rastreo de contactos en la protección de datos, disponibles en: <https://edpb.europa.eu>

104 Regulation (EU) 2020/559 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2020 amending Regulation (EU) No 223/2014 as regards the introduction of specific measures for addressing the outbreak of covid-19, PE/8/2020/REV/1, DO L 130 de 24 de abril de 2020, p. 7/10: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/559/oj>

2.9. Cooperación internacional

Cooperación internacional para la contención de la covid-19

Desde el inicio de la pandemia, la UE ha realizado actuaciones de cooperación internacional para la contención de la covid-19, por ejemplo, se ofreció a China ayuda de casi 60 toneladas de equipos de protección individual. En cuanto a la cooperación con América Latina y el Caribe, la UE destinó 30,5 millones de euros de ayuda humanitaria para apoyar a los colectivos más vulnerables en 2020¹⁰⁵. Del mismo modo, la Comisión ofreció 64,7 millones de euros en ayuda humanitaria a los países de la región del África Austral.

Puentes aéreos humanitarios

Como parte de la respuesta mundial de la UE al coronavirus, la Comisión Europea estableció puentes aéreos humanitarios¹⁰⁶ para el transporte de trabajadores humanitarios y suministros de emergencia a algunas de las zonas en situación crítica por la covid-19. Los puentes aéreos de ayuda humanitaria iniciaron sus vuelos el 8 de mayo de 2020 y, a finales de julio del mismo año, se habían realizado 45 vuelos del puente aéreo humanitario en los que se entregó más de mil toneladas de material para asistencia médica y se transportó a 1.475 trabajadores sanitarios y humanitarios en zonas críticas de África, Asia y América. Por ejemplo, se realizaron tres vuelos a Perú, con los que se entregaron más de 4 toneladas de material vital a organizaciones humanitarias activas en el país. Igualmente, se realizó una operación de puente aéreo con Venezuela, mediante la cual en dos vuelos se transportaron 82,5 toneladas de material vital a ser distribuido por organizaciones humanitarias. Entre otros países que han recibido apoyo se pueden señalar: Afganistán, Burkina Faso, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Irán, Sudán, Sudán del Sur, Haití, Somalia, Guinea-Bisáu, Irak y Yemen.

Fondos de cooperación

Como parte de la respuesta global a la covid-19, el 30 de marzo, la Comisión reasignó fondos para contribuir a cubrir las necesidades de sus socios del Este y reasignó 140 millones de euros para las necesidades más inmediatas en: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, la República de Moldavia y Ucrania. Además, señaló la Comisión que se reorientaría el uso de hasta 700 millones de euros de instrumentos existentes para ayudar a atenuar el impacto socioeconómico de la pandemia¹⁰⁷. Igualmente, la Comisión y el Alto Representante de la UE presentaron planes para una respuesta rápida de la UE a fin de apoyar los esfuerzos de los países socios por atajar la covid-19. Para ello, el 8 de abril, la UE garantizó el apoyo financiero a los países socios por más de 15.600 millones de euros, con cargo a los recursos de acción exterior existentes¹⁰⁸.

105 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1590

106 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_813

107 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_562

108 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_604

Por otra parte, el 31 de marzo, la UE tuvo en cuenta la necesidad del apoyo dirigido a los refugiados procedentes de Siria y a las personas vulnerables en Irak, Jordania y el Líbano y destinó un nuevo paquete de casi 240 millones de euros, con lo que se incrementó la ayuda del Fondo fiduciario regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis siria a más de 2.000 millones de euros¹⁰⁹. En esa línea, el 10 de junio, el fondo fiduciario regional de la Unión Europea destinó 55 millones de euros adicionales para que los refugiados sirios y las personas vulnerables de Jordania y Líbano hagan frente a la pandemia¹¹⁰.

Respuesta a la crisis siria

109 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_549

110 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1013

II. PANORAMA NACIONAL

1. ANDORRA

1. NORMATIVA. 2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

La Constitución andorrana prevé el estado de alarma y emergencia en su artículo 42¹, pero no lo desarrolla en una ley hasta el 23 de marzo de 2020, a raíz de la covid-19, que obliga al Estado a disponer de un instrumento que le permita actuar en caso de necesidad. El artículo 42 de la Constitución establece la posibilidad de limitar o suspender temporalmente el ejercicio de determinados derechos fundamentales mediante la declaración de los estados de alarma y de emergencia, y determina las circunstancias de hecho que hacen posibles la uno y otro, y sus efectos respectivos.

De acuerdo con la norma constitucional citada, la declaración del estado de alarma debe permitir al Gobierno dar respuesta a situaciones de especial gravedad ocasionadas por catástrofes naturales, mediante la limitación provisional de la libertad de circulación por el territorio nacional, del derecho a la libre entrada y salida del Principado, y del derecho a la propiedad privada. La declaración la formula el Gobierno, por decreto, por un plazo máximo de quince días; toda prórroga de este plazo requiere la autorización expresa del Parlamento.

**Estado de alarma:
catástrofes
naturales**

1 Constitución Andorrana, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ad/ad001es.pdf>, artículo 42: «1. Una ley calificada regulará los estados de alarma y de emergencia. El primero podrá ser declarado por el Gobierno en casos de catástrofes naturales, por un plazo de quince días y con notificación al Consell General (Parlamento). El segundo también será declarado por el Gobierno por un plazo de treinta días en los supuestos de interrupción del funcionamiento normal de la convivencia democrática y requerirá la autorización previa del Consell General. Cualquier prórroga de estos estados requiere necesariamente la aprobación del Consell General. 2. Durante el estado de alarma se puede limitar el ejercicio de los derechos reconocidos en los artículos 21 y 27. Durante el estado de emergencia pueden ser suspendidos los derechos contemplados en los artículos 9.2, 12, 15, 16, 19 y 21. La aplicación de esta suspensión a los derechos contenidos en los artículos 9.2 y 15 debe realizarse siempre bajo control judicial y sin perjuicio del procedimiento de protección establecido en el artículo 9.3».

**Estado de
emergencia:
convivencia
democrática**

La declaración del estado de emergencia tiene también por objeto permitir al Gobierno la respuesta a situaciones de especial gravedad, pero se trata, en este caso, de supuestos de interrupción del normal funcionamiento de la convivencia democrática, y los medios para hacerle frente pueden consistir en la suspensión de las libertades de expresión, de comunicación y de información; de la inviolabilidad del domicilio y del secreto de las comunicaciones; los derechos de reunión y de manifestación; los derechos de empresarios y trabajadores en la defensa de sus intereses económicos y sociales; de la libertad de circulación por el territorio nacional y del derecho a la libre entrada y salida del Principado, y también del derecho reconocido en el artículo 9.2 de la Constitución. Con la condición de que las garantías inherentes y que se reconocen en las leyes aplicables en relación con los derechos mencionados anteriormente solo quedan suspendidas si así se establece en esta ley. En cualquier caso, tanto la declaración del estado de emergencia como su prórroga requieren la autorización previa del Parlamento.

**Ley 4/2020, del 23
de marzo de 2020,
calificada de los
estados de alarma y
emergencia**

Con respeto estricto de las prescripciones constitucionales mencionadas, se elaboró la Ley 4/2020, del 23 de marzo de 2020, calificada de los estados de alarma y emergencia², que desarrolla el procedimiento que debe seguir el Gobierno para la declaración y, cuando proceda, la prórroga de los estados de alarma y de emergencia; concreta las medidas que se pueden adoptar en uno y otro estado, y limita su alcance al prescribir que, en ambos casos, aquellas medidas deben ser estrictamente necesarias para paliar los efectos de la catástrofe a la que se tenga que hacer frente y para asegurar el restablecimiento de la normalidad, y que deben ser también proporcionadas a la gravedad de las circunstancias. Esta ley, aprobada en marzo 2020, no se ha aplicado nunca.

La ley está estructurada en tres capítulos. El capítulo primero regula el estado de alarma, la forma de la declaración y sus efectos. El capítulo segundo es específico para el estado de emergencia, regula también la forma de la declaración, y desarrolla con cierto detalle las diferentes medidas que se pueden adoptar. El capítulo tercero establece las normas comunes a ambos supuestos, que son numerosas: la necesidad de dar publicidad a las declaraciones; la atribución de la competencia al jefe de Gobierno, que la puede delegar, en todo o en parte, a uno o más ministros; la no interrupción del normal funcionamiento de los poderes constitucionales del estado; la no alteración del principio de responsabilidad de los poderes públicos ni, por tanto, del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración, y el establecimiento de medidas para facilitar la ejecución de las disposiciones que se adopten mientras dura la declaración, y para evitar la obstaculización, la resistencia o el incumplimiento de las órdenes de la autoridad competente.

2 <http://www.consellgeneral.ad/ca/activitat-parlamentaria/lleis-aprovades/llei-4-2020-del-23-de-marc-qualificada-dels-estats-d2019alarma-i-d2019emergencia>

Toda vez que, de acuerdo con la Constitución, los derechos fundamentales susceptibles de limitación o de suspensión no son los mismos cuando se declara el estado de alarma que cuando se declara el estado de emergencia, la ley ha previsto la posibilidad de que coexistan simultáneamente ambas declaraciones, siempre que se den los presupuestos constitucionales de uno y otro estado.

2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

Además de la Ley 4/2020, del 23 de marzo de 2020, calificada de los estados de alarma y emergencia, en Andorra se aprobaron varias normas durante la crisis de la covid-19 que hacen especial hincapié en las medidas de tipo económico (para proteger los puestos de trabajo) y medidas sanitarias (de protección y prevención de la expansión de la pandemia). Las leyes aprobadas por orden cronológico:

Normas aprobadas durante la crisis de la covid-19: económicas y sanitarias

- Ley 3/2020, de 23 de marzo, de medidas excepcionales y urgentes para la situación de emergencia sanitaria causada por la pandemia de SARS-CoV-2³. Se trata de una ley ómnibus, que se tramitó por la vía de la extrema urgencia a fin de aprobarla en 48 horas, que incluye diversas medidas, como la modificación de la ley del presupuesto y del marco presupuestario para aumentar la capacidad de endeudamiento del Estado. Otras medidas fueron la modificación de las cotizaciones a la seguridad social de los autónomos y que el cierre de las empresas vaya, en parte, a cargo de las vacaciones de los trabajadores con el objetivo de garantizar los salarios. Se trata de una ley de medidas excepcionales y urgentes muy variadas, de alcance temporal limitado, para paliar, en la medida de lo posible, los primeros efectos que la situación de crisis sanitaria provocada sobre las personas y sobre las empresas, basándose en los principios de solidaridad y de corresponsabilidad. Unas medidas que en segunda instancia preveían, si fuera necesario, obtener más fondos para sostener el tejido productivo y el mantenimiento de los puestos de trabajo, mediante mecanismos como la emisión de deuda pública y el recurso a la financiación externa.
- Ley 5/2020, del 18 de abril, de nuevas medidas excepcionales y urgentes para la situación de emergencia sanitaria causada

³ <http://www.consellgeneral.ad/ca/activitat-parlamentaria/lleis-aprovades/llei-3-2020-1>

por la pandemia del SARS-CoV-2⁴. La segunda ley de medidas urgentes y excepcionales tenía el doble objetivo de mantener el tejido empresarial y los puestos de trabajo del país, y las medidas se basan en los principios de corresponsabilidad y proporcionalidad para evitar una crisis sistémica. El Gobierno promovió y el Parlamento aprobó, por unanimidad, un primer abanico de medidas en los ámbitos laboral, social, económico y sanitario, establecidas en la Ley 3/2020, de 23 de marzo, de medidas excepcionales y urgentes para la situación de emergencia sanitaria causada por la pandemia del SARS-CoV-2. Sin embargo, el hecho de que esta situación de emergencia sanitaria se pudiera prolongar más allá de abril de 2020, hacían necesario promover una nueva ley que no solo retomara y adaptara a la experiencia práctica las primeras medidas mencionadas, sino que también estableciera nuevas medidas en todos los ámbitos mencionados para hacer frente a la situación que se preveía de mayo en adelante. De acuerdo con los principios de solidaridad y de corresponsabilidad que ya inspiraron la Ley 3/2020, la norma que nos ocupa regula por primera vez en el ordenamiento jurídico andorrano, y desde una perspectiva adaptada a la realidad actual, la suspensión temporal de contratos de trabajo y la reducción de la jornada laboral. Este mecanismo debía permitir evitar en lo posible los despidos de las personas asalariadas y la destrucción del tejido productivo de Andorra, a pesar de la suspensión de la actividad de muchas empresas hasta que finalizara la situación de emergencia sanitaria, y acompañar con posterioridad estas empresas y sus trabajadores en el período de reactivación mediante mecanismos justos y equitativos.

- Ley 7/2020, del 25 de mayo, de medidas excepcionales y urgentes, en materia procesal y administrativa, por la situación de emergencia sanitaria causada por la pandemia del SARS-CoV-2⁵. Entre las medidas inicialmente previstas por la Ley 3/2020 y posteriormente retomadas por la Ley 5/2020, se encuentran la suspensión, con determinadas excepciones, los plazos procesales y de los plazos para tramitar toda clase de procedimientos y expedientes cerca de las administraciones públicas, con efectos desde el 14 de marzo de 2020, y la suspensión de los plazos de prescripción y de caducidad de toda clase de acciones y derechos a partir de la fecha de la entrada en vigor de

4 <http://www.consellgeneral.ad/ca/activitat-parlamentaria/lleis-aprovades/llei-5-2020-del-18-d2019abril-de-noves-mesures-excepcionals-i-urgents-per-la-situacio-d2019emergencia-sanitaria-causada-per-la-pandemia-del-sars-cov-2>

5 <http://www.consellgeneral.ad/ca/activitat-parlamentaria/lleis-aprovades/llei-7-2020-del-25-de-maig-de-mesures-excepcionals-i-urgents-en-materia-procesal-i-administrativa-per-la-situacio-d2019emergencia-sanitaria-causada-per-la-pandemia-del-sars-cov-2>

la Ley 3/2020. Estas suspensiones mantuvieron sus efectos hasta el día en que el Gobierno declaró, por decreto, el fin de la situación de emergencia sanitaria. Teniendo en cuenta estas medidas y con el objetivo de garantizar el principio de seguridad jurídica, era necesario establecer las reglas aplicables al cómputo de los plazos procesales suspendidos en virtud de la Ley 3/2020 y, posteriormente, de la Ley 5/2020, hasta que se declarara la finalización de la situación de emergencia sanitaria.

El establecimiento de estas reglas debía permitir, además, garantizar la reanudación ordenada de la actividad jurisdiccional y que los profesionales que se relacionan con la Administración de Justicia dispusieran del tiempo necesario para la preparación de los escritos procesales, de modo que así quedara protegido el derecho a la defensa de sus representados. Por otra parte, con la misma finalidad de preservar el principio de seguridad jurídica en cuanto a la relación entre los administrados y la Administración pública, convenía establecer las reglas de cómputo de los plazos administrativos suspendidos en aplicación de las leyes referidas anteriormente. Así, en función de la naturaleza del plazo suspendido de que se tratara, esta ley prevé reglas específicas en lo que respecta a la reanudación de su cómputo, diferenciando en este último caso las reglas de cómputo en función de si el plazo de que se trata está establecido en días, naturales o hábiles, o de fecha a fecha, por meses o años. Además, teniendo en consideración que los efectos económicos de la situación de emergencia sanitaria podían afectar a la viabilidad de las empresas establecidas en Andorra, era necesario establecer medidas en el ámbito concursal y societario que atenuaran, temporal y excepcionalmente, las consecuencias que tuviera la aplicación de las normas generales en materia de cesación de pagos y de disolución de sociedades mercantiles. Estas medidas, junto con las que se aprobaron mediante la Ley 3/2020 y la Ley 5/2020, debían permitir evitar la desaparición de parte del tejido productivo y la consiguiente pérdida de puestos de trabajo.

Adicionalmente, podemos citar otros decretos y reglamentos relacionados con estos temas que fueron dictados durante la crisis producida por la pandemia⁶:

- BOPA Procedimiento de actuación en el trabajo en obras de construcción para la prevención del contagio por coronavirus (covid-19).
- BOPA Núm. 58, 04-30-2020, Decreto del 30 de abril de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales adicionales, en

6 www.BOPA.ad

relación con los servicios de atención a la ciudadanía de las administraciones públicas.

- BOPA Núm. 58, 30 de abril de 2020, Decreto del 29 de abril de 2020 por el que se deja sin efecto la suspensión temporal de los centros autorizados de separación de residuos.
- BOPA Núm. 55, 29 de abril de 2020, Decreto del 22 de abril de 2020 de aprobación del Reglamento sobre la información de precios de los productos, la información de precios por unidad de medida y la información de precios de los productos expuestos en los escaparates exteriores de los establecimientos comerciales .
- BOPA Núm. 54, 22 de abril de 2020, Decreto del 22 de abril de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales adicionales para la situación de emergencia sanitaria causada por el coronavirus SARS-CoV-2, de apertura de algunas actividades comerciales.
- BOPA Núm. 54, 22 de abril de 2020, Decreto del 22 de abril de 2020 de regulación de la venta de productos, bienes y servicios, a distancia o mediante el comercio electrónico, durante la situación de emergencia sanitaria causada por la pandemia del SARS-CoV-2.
- BOPA Núm. 51, 19 de abril de 2020, Decreto del 17 de abril de 2020 de regulación de la venta de productos y servicios, a distancia o mediante el comercio electrónico, durante la situación de emergencia sanitaria causada por la pandemia del SARS-CoV-2.
- BOPA Núm. 51,19 de abril de 2020, Decreto del 17 de abril de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales adicionales para la situación de emergencia sanitaria causada por el coronavirus SARS-CoV-2, de apertura de algunas actividades comerciales.
- BOPA Núm. 48, 12 de abril de 2020, Decreto del 8 de abril de 2020 de aprobación del Reglamento regulador del permiso retribuido extraordinario para cuidar de los hijos a cargo durante el período de medidas excepcionales y urgentes derivadas de la emergencia sanitaria causada por la pandemia de SARS-CoV-2.
- BOPA Núm. 47, 8 de abril de 2020, Decreto del 8 de abril de 2020 de aprobación de las medidas extraordinarias relativas a los requisitos de acreditación documental de los beneficiarios de las ayudas para la vivienda de alquiler del año 2020.
- BOPA Núm. 46, 8 de abril de 2020, Decreto del 6 de abril de 2020 de modificación del Decreto del 27-3-2020 por - 8 de abril de 2020 – se adoptan medidas excepcionales adicionales relativas a la dispensación de mascarillas quirúrgicas.
- BOPA Núm. 45, 6 de abril de 2020, Decreto del 3 de abril de 2020 por el que se establecen los criterios de aplicación

de las ayudas previstas en materia de seguridad social en la Ley 3/2020 de medidas excepcionales y urgentes para la situación de emergencia sanitaria causada por la pandemia de SARS-CoV-2.

- BOPA Núm. 44, 4 de abril de 2020, Decreto del 3 de abril de 2020 que regula el fichero de datos personales relativos a la Plataforma del Ministerio de Salud para el servicio de monitorización, prevención y control epidemiológico, así como para el tratamiento médico personalizado, creada en el marco de la situación de emergencia sanitaria provocada por la covid-19.
- BOPA Núm. 44, 4 de abril de 2020, Decreto del 3 de abril de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales, aplicables en el ámbito laboral al personal del Cuerpo General y del Cuerpo especial de la Carrera Diplomática.
- BOPA Núm. 44, 4 de abril de 2020, Decreto del 3 de abril de 2020 que regula el fichero de datos personales relativos a la Plataforma del Ministerio de Salud para el servicio de monitorización, prevención y control epidemiológico, así como para el tratamiento médico personalizado, creada en el marco de la situación de emergencia sanitaria provocada por la covid-19.
- BOPA Núm. 44, 4 de abril de 2020, Decreto del 3 de abril de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales, aplicables en el ámbito laboral al personal del Cuerpo General y del Cuerpo especial de la Carrera Diplomática.
- BOPA Núm. 42, 1 de abril de 2020,- Corrección de errata del 1 de abril de 2020, por la que se ha constatado un error tipográfico en la Ley 3/2019, de 23 de marzo, de medidas excepcionales y urgentes con relación a Horas extraordinarias y festivos del calendario laboral ya devengados.
- BOPA Núm. 42, 1 de abril de 2020, Decreto del 30-3-2020 de modificación del Decreto del 24 de marzo de 2020 de aprobación de un programa extraordinario de avales para empresas y negocios para la situación de emergencia sanitaria causada por el coronavirus SARS-CoV-2.
- BOPA Núm. 40, 30 de marzo de 2020, Decreto del 27 de marzo de 2020 de aplicación de las ayudas previstas en la Ley de medidas excepcionales y urgentes.
- BOPA Núm. 40, 30 de marzo de 2020, Decreto del 27 de marzo de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales adicionales relativas al retorno al Principado de las personas residentes y nacionales después de una estancia en el extranjero durante los días de la emergencia sanitaria.
- BOPA Núm. 40, 30 de marzo de 2020, Decreto del 27 de marzo de 2020 por el que se adoptan, con carácter excepcional, modificaciones temporales de las tarifas eléctricas aprobadas por Decreto del 18 de diciembre de 2019.

- BOPA Núm. 40, 30 de marzo de 2020, Decreto del 27 de marzo de 2020 por el que se aprueba el Reglamento de cuota especial de autorizaciones de inmigración temporales para profesionales sanitarios y sociosanitarios.
- BOPA Núm. 40, 27 de marzo de 2020, Decreto del 27 de marzo de 2020 por el que se adopta, con carácter excepcional, la aplicación temporal de descuentos en los precios de las telecomunicaciones vigentes.
- BOPA Núm. 39, 28 de marzo de 2020, Decreto del 27 de marzo de 2020 por el que se adoptan nuevas medidas excepcionales adicionales relativas a la venta de productos consumibles de papelería y cigarrillos electrónicas.
- BOPA Núm. 38, 27 de marzo de 2020, Decreto del 27 de marzo de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales adicionales relativas a la dispensación de mascarillas quirúrgicas.
- BOPA Núm. 37, 25 de marzo de 2020, Decreto del 25 de marzo de 2020 de establecimiento de medidas excepcionales para la situación de emergencia sanitaria causada por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2 en el ámbito sociosanitario.
- BOPA Núm. 37, 25 de marzo de 2020, Decreto del 25 de marzo de 2020 por el que se adoptan, con carácter excepcional, modificaciones temporales de las tarifas eléctricas aprobadas por Decreto del 18 de diciembre de 2019.
- BOPA Núm. 37, 25 de marzo de 2020, Decreto del 25 de marzo de 2020 por el que se adopta, con carácter excepcional, la aplicación temporal de descuentos en los precios de telecomunicaciones vigentes.
- BOPA Núm. 37, 25 de marzo de 2020, Decreto del 25 de marzo de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales para tratar como residuos del grupo II los residuos sanitarios de riesgo procedentes de la actividad asistencial con pacientes diagnosticados de la covid-19 (grupo III).
- BOPA Núm. 36, 25 de marzo de 2020, Decreto del 23 de marzo de 2020 de actualización y prórroga de las medidas excepcionales para la situación de emergencia sanitaria causada por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2.
- BOPA Núm. 35, 24 de marzo de 2020, Decreto del 23 de marzo de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales adicionales para la situación de emergencia sanitaria causada por el coronavirus SARS-CoV-2.
- BOPA Núm. 34, 24 de marzo de 2020, Decreto del 24 de marzo de 2020 de aprobación de un programa extraordinario de avales para empresas y negocios para la situación de emergencia sanitaria causada por el coronavirus SARS-CoV-2.
- BOPA Núm. 33, 21 de marzo de 2020, Decreto del 21 de marzo de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales adicio-

nales para la situación de emergencia sanitaria causada por el coronavirus SARS-CoV-2 dirigidas a los establecimientos comerciales.

- BOPA Núm. 33, 21 de marzo de 2020, Decreto del 21 de marzo de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales adicionales para la situación de emergencia sanitaria causada por el coronavirus SARS-CoV-2 relativas a la confección de mascarillas.
- BOPA Núm. 32, 20 de marzo de 2020, Decreto del 19 de marzo de 2020 por el que se dejan sin efecto parte de las medidas adoptadas por el Decreto del 15 de marzo de 2020 que establece la restricción en la venta de bebidas alcohólicas, tabaco y productos derivados.
- BOPA Núm. 31, 19 de marzo de 2020, Decreto del 18 de marzo de 2020 por el que se establece la suspensión temporal de los centros autorizados de separación de residuos.
- BOPA Núm. 30, 18 de marzo de 2020, Decreto del 18 de marzo de 2020 por el que se modifica el anexo 2 del Decreto del 17 de marzo de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales adicionales para la situación de emergencia sanitaria causada por el coronavirus SARS-Cov-2.
- BOPA Núm. 30, 18 de marzo de 2020, Decreto del 18 de marzo de 2020 por el que se suspenden todas las fases de las licitaciones públicas en el sector de la construcción, debido a la situación de emergencia sanitaria causada por el coronavirus SARS-CoV-2 .
- BOPA Núm. 24, 15 de marzo de 2020, Decreto del 15 de marzo de 2020 por el que se establece la restricción en la venta de bebidas alcohólicas, tabaco y productos derivados.
- BOPA Núm. 23, 14 de marzo de 2020- Decreto del 14 de marzo de 2020 por el que se adoptan medidas excepcionales adicionales para la situación de emergencia sanitaria causada por el coronavirus SARS-CoV-2.
- BOPA Núm. 22, 13 de marzo de 2020, Decreto del 13 de marzo de 2020 de modificación del Decreto del 11 de marzo de 2020 de establecimiento de medidas excepcionales para la situación de emergencia sanitaria causada por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2.
- BOPA Núm. 21, 12 de marzo de 2020, Decreto del 11 de marzo de 2020 de establecimiento de medidas excepcionales para la situación de emergencia sanitaria causada por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2.

2. ARGENTINA¹

1. NORMATIVA. 2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES.
3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

La Constitución Nacional (CN)² prevé cuatro figuras de excepción: la intervención federal, el estado de sitio, los decretos de necesidad y urgencia y la legislación delegada por razón de emergencia. Las dos últimas fueron introducidas por la reforma constitucional de 1994. En estos supuestos se autoriza al Poder Ejecutivo (PE) a declarar y aplicar normas de emergencia ante situaciones de crisis extraordinarias con la intervención y fiscalización del órgano legislativo.

**Figuras de
excepción**

Todas estas medidas están sujetas al control judicial, para resguardar las garantías individuales y la supremacía constitucional. Tanto es así que nuestra CN, en el artículo 43³, establece acciones judiciales expeditas contra los actos u omisiones de las autoridades que lesionen derechos y garantías (amparo, habeas data, habeas corpus); perfilándose de esta manera un sistema protectorio, con las garantías previstas en los artículos 17, 18 y 19 de la CN⁴ que protegen la propiedad, la libertad personal, la privacidad y la intimidad.

Los lineamientos de estas figuras se complementan con los estados de excepción previstos por los instrumentos internacionales sobre de-

**Instrumentos
internacionales**

1 Abreviaturas: CADH = Convención Americana sobre los Derechos del Hombre; CN= Constitución Nacional Argentina; CSJN = Corte Suprema de Justicia de la Nación; DNU = Decretos de Necesidad y Urgencia; DPN = Defensoría del Pueblo de la Nación; DUDH = Declaración Universal de Derechos Humanos; OEA = Organización de los Estados Americanos; OMS = Organización Mundial de la Salud; PE = Poder Ejecutivo; PIDCP = Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; PIDESC = Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; PL = Poder Legislativo.

2 Constitución Nacional (CN) <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804>.

3 Concordancia: CN, Preámbulo, art. 1º, 18, 19, 23, 28, 37, 41, 42, 99.1, 100.4 y 116. art. XVIII DADDH; 8º DUDH; art. 2º.2 y 3 y 9º, PIDCP; art. 25 y 27 CADH.

4 Vid. nota 3.

rechos humanos que tienen jerarquía constitucional (art 75.22 CN)⁵. Especialmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su artículo 27.2⁶, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en su artículo 4⁷, que reconocen la posibilidad de que un Estado parte, en situaciones excepcionales, bajo estrictos límites, y por un plazo determinado, suspenda algunas de sus obligaciones en materia de derechos humanos, a excepción de los derechos más fundamentales como la vida, la integridad personal, etc.

Los instrumentos de excepción y emergencia previstos en la Constitución Nacional son los siguientes:

Intervención federal

- 1) Intervención federal. La intervención federal a las provincias se encuentra prevista en el artículo 6 de la CN, «[E]l Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubieren sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia».

Nuestro país adopta para su gobierno la forma representativa republicana y, como forma de estado, la federal. Por esto último, coexiste el gobierno federal con jurisdicción en todo el territorio, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con jurisdicción exclusiva en sus territorios. De acuerdo el artículo 5 de la CN⁸, «[C]ada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones». De ambos artículos se infiere que la intervención federal se configura como una garantía constitucional, cuya finalidad es asegurar el federalismo y las autonomías provinciales⁹.

5 Vid nota 3.

6 Ley 23054, que aprueba Convención Americana sobre Derechos Humanos <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>.

7 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo (ratificado por Ley 23313), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>

8 Vid nota 3.

9 Art. 127 CN: Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley. Art. 128.- Los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

Las causales de procedencia son: a) por derecho propio del PE Nacional para garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores, y b) a requerimiento de las autoridades provinciales, para sostenerlas si su estabilidad peligraba, o para restablecerlas en caso de sedición o invasión de otra provincia.

Esta figura se completa con lo dispuesto en el artículo 75.31 de la CN, que establece entre las atribuciones del poder legislativo: «Disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires. Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo¹⁷⁵», y con el artículo 99.20, que, entre las atribuciones del Presidente, «Decreta la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento».

La intervención federal suspende o restringe derechos humanos, concretamente los derechos políticos de participación ciudadana, los partidos políticos, la iniciativa legislativa y la consulta popular (arts. 37, 38, 40 de la CN)¹⁰.

El poder judicial controla los actos del interventor y eventualmente el control de la decisión política de la declaración de intervención, en función del principio de razonabilidad (28 CN)¹¹.

- 2) Estado de sitio. El estado de sitio es un instituto de excepción previsto en el artículo 23 CN¹² que establece: «En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspendidas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la nación, si ellas no prefiriesen salir del territorio argentino».

Estado de sitio

El PE declara el estado de sitio con el acuerdo del Senado cuando la causal es un ataque exterior. En caso de conmoción interior, lo declara el Congreso o el Ejecutivo si aquel está en receso, sin perjuicio de que luego deberá aprobarlo. (75.29 y 99.16 CN)¹³ Puede declararse en todo o en parte del territorio

10 Vid nota 3

11 Art. 28 CN: Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

12 Vid nota 3.

13 Vid nota 3.

y su duración debe estar limitada a la exigencia de la situación (arts. 27 CADH y 4 PIDCP)¹⁴.

Mediante la declaración del estado de sitio, no podrá restringirse ni suspenderse ningún derecho, solo garantías constitucionales, especialmente las relativas a la libertad ambulatoria¹⁵.

El Poder Judicial es el órgano de control. A través del *habeas corpus*, previsto en el art. 43 de CN¹⁶, y regulado por Ley N° 23098¹⁷, establece un procedimiento sencillo y breve, que faculta al juez para controlar la legitimidad de la declaración del estado de sitio, la correlación entre la orden de privación de la libertad y la situación que dio origen a la declaración del estado de sitio; la agravación ilegítima de la forma y condiciones en que se cumple la privación de la libertad, que en ningún caso podrá hacerse efectiva en establecimientos destinados a la ejecución de penas. Sin embargo, en el fallo «Granada, Jorge Horacio» de 1985 (fallos 307:2284)¹⁸, la CSJN mantuvo su doctrina acerca de la revisión judicial de las medidas del arresto y consideró que la fijación del plazo de vigencia breve constituye un requisito ineludible de legitimidad. Sin embargo, fue menos estricta en el control de los motivos que determinaron la declaración del estado de sitio.

Decreto de necesidad y urgencia

- 3) Decreto de necesidad y urgencia. En nuestro sistema, en principio, está prohibida la delegación de la función legislativa en el Poder Ejecutivo, a excepción de los decretos de necesidad y urgencia (DNU) y los decretos delegados. Conforme el artículo 99.3 CN¹⁹ solo podrá dictarse un DNU cuando razones de urgencia hicieran imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes establecidas en la CN; y en ningún caso podrán abarcar temas de materia penal, tributaria, electoral o relativa al régimen de los partidos políticos. El control está a cargo del Poder Legislativo, por intermedio de una Comisión Bicameral Permanente; de acuerdo con lo que establece el artículo 99.3 de la CN, y la Ley 26122²⁰ «Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, De Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes», que regula el trámite y

14 Vid nota 6 y 7.

15 Cabe recordar la diferencia entre estos dos conceptos: los derechos son las regulaciones jurídicas de las libertades del hombre y las garantías son los medios o procedimientos para asegurar la vigencia de esos derechos.

16 Vid. nota 3

17 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48612/norma.htm>

18 <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=habeascorpus.P.p143>

19 Vid. nota 3.

20 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118261/norma.htm>

los alcances de la intervención del Congreso. El Poder Judicial, como intérprete de la Constitución también ejerce funciones de control (art. 43 CN)²¹.

- 4) Delegación legislativa. El artículo 76 de la CN regula esta medida excepcional de la siguiente manera: «Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa». Este instituto procede en dos supuestos: a) materias determinadas de administración, delimitadas por el artículo 2 de la Ley de «Delegación de facultades» Ley 25148²², y b) emergencia pública, que puede ser general o referida a un ámbito concreto (economía, salud, educación, seguridad, etc.) y puede abarcar total o parcialmente el territorio. El procedimiento de la delegación legislativa comienza con la sanción de una ley delegante que establece la materia, las bases y el plazo de delegación y continúa luego con la sanción de los reglamentos delegados por parte del Poder Ejecutivo que, a diferencia de los reglamentos ejecutivos, tienen jerarquía normativa de ley, ya que mediante ellos el presidente ejerce facultades propias del Congreso. En ningún supuesto esta delegación podrá establecer reformas a la legislación penal, en tanto, conforme a los arts. 17, 18, y 99.3 CN²³ resulta la competencia exclusiva del Congreso en estas materias. En cuanto al procedimiento y órgano de control, el artículo 100.12 CN²⁴, establece que el jefe de gabinete de ministros podrá «[...] refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente [...]» (Ley 26122). También ejerce control el Poder Judicial como intérprete de la Constitución (art. 43 CN).

**Delegación
legislativa**

2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

- 1) Aplicación de la intervención federal. Entre 1853 y 1976, durante los gobiernos democráticos, en nuestro país hubo alrededor de 168 intervenciones federales, de las cuales casi dos terceras

**Aplicación de la
intervención federal**

²¹ Vid. nota 3.

²² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/59470/norma.htm>

²³ Vid. nota 3.

²⁴ Vid. nota 3.

partes fueron decretadas por el PE. Desde el regreso de la democracia (1983) se intervinieron las siguientes provincias: Tucumán (1991), Catamarca (1991), Santiago del Estero (1993 y 2004) y Corrientes (1992 y 1999)²⁵. En todas las declaraciones se intervinieron los tres poderes de los estados provinciales, en consecuencia, se suspendieron los derechos políticos (elegir y participar en la función pública), el funcionamiento de las legislaturas locales y la suspensión de la garantía del juez natural. La CSJN históricamente convalidó el poder de intervención federal del PE. A modo de ejemplo: en 1893, en fallo «Cullen c/ Llerena» con motivo de la intervención a la provincia de Santa Fe, sostuvo que la declaración de la intervención federal es un acto político no revisable judicialmente²⁶, en igual sentido se pronunció, en el fallo «Graboski» del 2000²⁷.

A consecuencia de la última intervención a la provincia de Santiago del Estero la CSJN en el fallo «Zavalía, José L. c/ Provincia de Santiago del Estero y otro», Fallos 327:3852 (2004), si bien convalidó la intervención, declaró que los actos del interventor federal son susceptibles de ser revisados judicialmente, pues negar la intervención de la Corte Suprema implicaría dejar inerte al Estado provincial frente al actuar del delegado del Estado Nacional. En este caso, al interventor se lo había autorizado expresamente a «convocar elecciones» extralimitándose en el alcance de la intervención.

Aplicación del estado de sitio

- 2) Estado de sitio. En nuestro país se declaró entre 1853 y el 2000, el estado de sitio en 52 oportunidades, casi todos los presidentes constitucionales hicieron uso de esta medida. A partir del regreso de la democracia, en 1985, el presidente Raúl Alfonsín lo declaró por 45 días, tras la detención de doce personas acusadas de presuntas vinculaciones con un «complot golpista», y por 30

25 DNU 103/1991 (Provincia de Tucumán), DNU 712/1991 (Provincia de Catamarca), Ley 24306 y Ley 25881 (provincia de Santiago del Estero), DNU 241/1992 y ampliatorios, y Ley 25236 (provincia de Corrientes). <http://www.infoleg.gov.ar/>

26 Cullen C/ Llerena 1893. (Fallos: 53:192), Joaquín M. Cullen, por el Gobierno Provisorio de la Provincia de Santa Fe c/ Baldomero Llerena, s/ inconstitucionalidad de la Ley Nacional de Intervención en la Provincia de Santa Fe y nulidad. En posteriores pronunciamientos la CSJN, ha mantenido invariablemente la postura reseñada: «Gobernador Provisorio de la Provincia de San Luis c/ Interventor Nacional Dr. Daniel Donovan; s/ inconstitucionalidad de la ley», Fallos: 54: 180 (1893). «S.A. Cía. Azucarera Tucumana c/ Provincia de Tucumán. S.A. Azucarera Concepción c/ Provincia de Tucumán», Fallos: 141: 271 (1924). (Fallos 141:271; 154:192; 177:390; 206:312; 210:1031; 239:219 y 252:393). <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarSumariosFallo.html?idSumario=126142>

27 Graboski, Alicia Liliana c. Interventor Federal de la Provincia de Corrientes, 4/04/00; Fallos: 323:711. <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=88755>

días en 1989²⁸, en el contexto de una crisis económica y social, surcada por saqueos a supermercados, que derivó en la entrega anticipada del poder. El presidente Carlos Menem²⁹ lo declaró por dos días en el año 1990, con motivo del alzamiento de un grupo de militares (Carapintadas). Por último, el presidente Fernando de la Rúa lo dictó por el término de 30 días en 2001³⁰, durante el conflicto político, económico, social que precipitó su renuncia.

El uso de la suspensión de las garantías constitucionales, produjeron afectaciones a los derechos humanos, en especial a la libertad. En una primera etapa, según la CSJN, la declaración del estado de sitio constituía una cuestión política no judiciales (caso «Rodríguez»³¹, de 1892). En el caso «Alem»³² de 1893, flexibilizó ese criterio y afirmó que no podían ser arrestados los miembros del Congreso en virtud de sus inmunidades parlamentarias. En 1959, en el caso «Antonio Sofía»³³, en un notorio avance, reconoció que debía haber correlación entre los motivos de la medida de excepción y la restricción de la libertad. Esta revisión más amplia y estricta se mantuvo en distintos casos, como ser «Timerman» de 1978³⁴, haciéndose lugar a los recursos que se habían planteado en razón de los arrestos.

- 3) Decretos de necesidad y urgencia. Entre 1853 y 1983 los gobiernos constitucionales dictaron aproximadamente 25 DNU con fundamento en situaciones de carácter político o económico. A partir de entonces su uso se intensificó. El presidente Raúl Alfonsín, firmó 10 decretos; Carlos Menem, en sus diez años de gobierno, firmó 545; Fernando de la Rúa, en dos años firmó 73;

Casos: Rodríguez, Alem, Antonio Sofía y Timerman

Aplicación de los decretos de necesidad y urgencia

28 Decreto 714/89 Declárase en todo el territorio nacional por el término de 30 días. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174379/norma.htm>.

29 Ley 23902 que ratificó el estado de sitio declarado por el Decreto 2536/1990 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?jsessionid=BF8746C95C-4D3C57AAA536D5BFF2B55C?id=302>

30 Decreto 1678/2001: Declárase en todo el territorio de la Nación Argentina, por el plazo de treinta (30) días. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98084/norma.htm>

31 Fallos: 48:17, «Rodríguez, Fermín», <http://sj.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=verTomoPagina&tomo=48&pagina=17#page=17>

32 Fallos: 54:432, «Contra el Dr. Leandro N. Alem y el Dr. Mariano M. Candiotti, por rebelión contra el gobierno nacional» (1893). Las facultades del estado de sitio no alcanzan hasta los miembros de las cámaras del Congreso, sobre quienes solo tiene jurisdicción en esos casos, la propia cámara a que pertenecen. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=79818>

33 Fallos: 243:324, «Sofía, Antonio, y otro», <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=habeascorpus>. Pp. 95.

34 «Mallo, Daniel», Fallos: 282:392; «Zamorano, Carlos Mariano», Fallos: 298:441; «Timerman, Jacobo», Fallos: 301:771; <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=habeascorpus>. p.109. «Machado, Celia Sara, y otros», Fallos: 302:772; «Moya, Benito Alberto», Fallos: 303: 696.

Néstor Kirchner, en cuatro años 270; Cristina Fernández en ocho años 76³⁵, y Mauricio Macri, en cuatro años 71. Los temas más recurrentes fueron: economía, finanzas, presupuesto, seguridad social y derecho laboral. Con su dictado se vieron afectados el derecho a la propiedad, a la protección integral de la familia, entre otros, que dieron motivo a números recursos.

Casos: Peralta, Rodríguez Jorge, Verrocchi y Smith

Con anterioridad a la incorporación de los DNU al texto de la CN, en el caso «Peralta» de 1990, la CSJN fijó como condición previa de legitimidad de los DNU la situación de grave riesgo social que pudiese en peligro la existencia de la Nación³⁶. Después de 1994, en el caso «Rodríguez Jorge»³⁷, la corte en un evidente retroceso sostuvo que el Congreso tenía una atribución excluyente en el control de los DNU. En el caso «Verrocchi»³⁸, la corte retoma la postura de que el control que efectúa es amplio e intenso, y se extiende a los motivos por los cuales la autoridad limita derechos. En el caso «Smith» de 2002³⁹, la CSJN en la misma línea sostiene que «[L]a restricción que impone el Estado al ejercicio normal de los derechos patrimoniales debe ser razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la sustancia o esencia del derecho adquirido por sentencia o contrato, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales».

Aplicación de la delegación legislativa

- 4) Delegación legislativa. En nuestro país se hizo uso de la Delegación Legislativa antes de su incorporación al texto de la CN de 1994. La CSJN, en el caso «Delfino y Cía»⁴⁰, admitió la constitucionalidad de lo que denominó «delegación impropia» al solo efecto de reglar pormenores de la ley; pero sin precisar los límites de las facultades reglamentarias del PE y sin exigir al Congreso más que la expresión de su voluntad general. En el

35 Revista de la Facultad, Vol. III Núm. 1, Nueva Serie II Los Decretos de Necesidad y Urgencia en Argentina: desde 1853 hasta nuestros días. «IV. Cronología de los decretos de necesidad y urgencia». Eduardo Avalos.

36 Peralta, Luis A. y otro c/Estado Nacional (Mrio. de Economía—B.C.R.A.- S/ AMPARO) - (1990 - Fallos: 313:1513) <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=dnu>, p.18.

37 Rodríguez, Jorge en: Nieva, Alejandro y otros c/Poder Ejecutivo Nacional - (1997 - Fallos: 320:2851) <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=dnu>, p. 114.

38 Verrocchi, Ezio D. c/ Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas -1999 (Fallos: 322:1726) <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=dnu>, p. 158.

39 <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumento.html?i-dAnalisis=514970>

40 <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-am-delfino-cia-apelando-una-multa-interpuesta-prefectura-maritima-infraccion-al-art-117-reglamento-puerto-capital-fa27000002-1927-06-20/123456789-200-0007-2ots-eupmocsollaf>

caso «Cocchia»⁴¹ de 1993, mediante la utilización del concepto, disperso y amplio, de «bloque de legalidad» o «programa de gobierno», la corte convalidó el Reglamento 817/92 que dejaba sin efecto todo un régimen laboral establecido por ley. Esta fue la alarma que dio pie para incorporar este instituto en la CN.

A partir de 1994 se dictaron numerosas leyes en materia de administración; y diversas leyes de emergencia pública en materia: social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo amplias facultades, como el reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios⁴². Cabe señalar, que la Ley de Emergencia Pública 25561⁴³, que puso fin a la convertibilidad, cuyas bases de delegación no pudieron ser más amplias, fue prorrogada por el Congreso, en materia económica hasta el 2017, y en materia social hasta 2019.

Por último, la Ley 27541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva⁴⁴, de diciembre de 2019, declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y al igual que las anteriores, delegó en el PE amplias facultades.

La doctrina jurisprudencial más relevante ha girado en torno a los recursos de amparo que cuestionaban la constitucionalidad de la Ley 25561 y de los decretos delegados dictados en consecuencia. En los casos «Provincia de San Luis»⁴⁵, «Bustos»⁴⁶ y «Galli»⁴⁷ la Corte centró su análisis en la constitucionalidad de la legislación delegada, y consideró que esta ley fue dictada conforme a lo dispuesto en el artículo 76 de la CN, en cuanto manda al Congreso a establecer «las bases de la delegación». Sin perjuicio de ello, en el caso «Provincia de San Luis», al considerar el ejercicio de la atribución de la delegación, entendió que el PE, al dictar los respectivos decretos, excedió los límites que el PL

**Jurisprudencia
relevante**

41 «Cocchia, Jorge Daniel c/ Estado Nacional y otros solicita acción de amparo». Fallo de la CSJN Tomo 316. Volumen 3, Año 1993. <https://sj.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=inicio - file:///C:/Users/conty/Downloads/LibroVol316.3.pdf>

42 Ley 25344 Emergencia Económico-Financiera. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=66559>; Ley 25414 Delegación del ejercicio de atribuciones legislativas. Materias determinadas de su ámbito de administración. Emergencia pública. Alcances. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=66559>

43 Ley 25561 Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=71477>

44 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/norma.htm>

45 Fallos: 326:417 https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=em_econom2. p. 45/56.

46 Fallos: 327:4495 https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=em_econom2. p. 57/145.

47 Fallos: 328:690 https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=em_econom2. p. 484.

le había establecido. Asimismo, señaló que los decretos en cuestión habían vulnerado derechos patrimoniales, de propiedad, derechos adquiridos, y que se había afectado la seguridad jurídica, la división de poderes y el orden constitucional.

3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

Entre las medidas más relevantes dictadas por el Poder Ejecutivo, en relación con la crisis de la covid-19, podemos enunciar las siguientes:

Emergencia sanitaria

- 12 de marzo: DNU 260/2020⁴⁸. Emergencia sanitaria. Amplía la emergencia sanitaria declarada en diciembre de 2019 por la Ley 27541. Establece el aislamiento obligatorio por 14 días para las personas que tengan la condición de «casos sospechosos»; historial de viaje a las zonas afectadas; que hayan estado en contacto con casos probables o confirmados; obligación de reportar síntomas; suspensión de vuelos internacionales; cierre de espacios públicos; sanciones según la normativa vigente; prohibición de eventos masivos. Prevé, la constitución de la «Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional». En virtud de la pandemia declarada por la OMS, el presente decreto dispone a un grupo determinado de personas, el contenido mínimo de restricciones aplicables a las libertades individuales como el derecho a la libre circulación y residencia, reunión, entre otras, con el fin de mitigar la propagación del virus y su impacto sanitario, a favor de la salud pública.

Suspensión de clases

- 16 de marzo: Resolución 108/2020⁴⁹. Ministerio de Educación. Suspensión del dictado de clases de manera presencial de todos los niveles. Esta medida está acompañada por un programa que contempla una plataforma online educativa⁵⁰, que facilite el acceso a contenidos educativos y bienes culturales hasta tanto se supere la emergencia. Si bien las respuestas educativas en línea garantizan el derecho a la educación, la falta de infraestructura apropiada, conectividad y acceso a internet, limita a las personas vulnerables, como las que viven en la pobreza o en zonas rurales, el acceso a estos recursos educativos.

48 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335423/texact.htm>

49 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335491/norma.htm>

50 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335490>

- 16 de marzo: DNU 274/2020⁵¹. Prohibición de ingreso al territorio nacional. Establece, la prohibición del ingreso de personas extranjeras no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso. Se exceptúa de la prohibición a las personas afectadas a las operaciones de comercio internacional de transporte de cargas de mercaderías, así como también a vuelos y traslados con fines sanitarios. Esta medida, dispuesta para proteger la salud pública, atento la evolución de la pandemia, y a los efectos de reducir las posibilidades de contagio, afecta particularmente a los migrantes internacionales, en cuanto al derecho a la libre circulación, el derecho de ingreso a un país distinto al propio.

Prohibición de ingreso al territorio nacional
- 16 de marzo: Resolución 238/2020⁵². Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Suspensión de toda actividad sindical que movilice, traslade y aglomere personas. Mediante esta resolución se limita la labor sindical en relación con el derecho a la libertad de reunión pacífica, reconocido por nuestra CN y los tratados internacionales con jerarquía constitucional, fundada en la necesidad de preservar la salud pública.

Suspensión la actividad sindical que movilice, traslade y aglomere personas
- 19 de marzo: DNU 297/2020⁵³ Aislamiento social, preventivo y obligatorio. Esta medida se establece para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria. Durante su vigencia, todas las personas deben permanecer en sus residencias habituales y abstenerse de concurrir a los lugares de trabajo, solo se permite desplazamientos mínimos para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos. Asimismo, se establecieron excepciones especiales, que se vinculan con actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia. Con esta normativa, si bien se restringen derechos que son pilares fundamentales garantizados en nuestro ordenamiento jurídico, particularmente el ejercicio de los derechos a circular y residir, el de reunión y el de trabajar (art. 14 CN, art. 12.1 del PIDC y art. 22.1 y 22.2 CADH)⁵⁴, de acuerdo a los considerandos del decreto analizado, «las medidas que se establecen en el presente decreto resultan las imprescindibles, razonables y proporcionadas con relación a la amenaza y al riesgo sanitario que enfrentamos» y por ello

Aislamiento social, preventivo y obligatorio

51 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335479/norma.htm>

52 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335640/norma.htm>

53 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335741/texact.htm>

54 Vid. nota 3.

se encuentran justificadas de conformidad a lo dispuesto en el art.12.3 del PIDC y el 22.3 de la CADH.

Este aislamiento obligatorio, que particularmente afecta el derecho a la libre circulación, determina un mayor impacto en la afectación de derechos humanos de las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Para compensar y priorizar los interés de estos grupos se dictaron numerosas resoluciones administrativas, entre las que se destacan las referidas a: el traslado de niños, niñas y adolescentes de padres no convivientes⁵⁵, a fin de garantizar el derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padre de modo regular⁵⁶; la asistencia a los adultos mayores⁵⁷; certificado único habilitante para la circulación⁵⁸; denuncias para víctimas de violencia de género⁵⁹; atención de comedores escolares, comunitarios y merenderos⁶⁰; circulación de personas con discapacidad⁶¹; traslados excepcionales por cuestiones sanitarias, humanitarias o de abastecimiento⁶²; autorización para traslado de personas que quedaron varadas dentro del país⁶³.

Prohibición de ingreso al territorio nacional

- 26 de marzo. DNU 313/2020⁶⁴. Amplía los alcances de la prohibición de ingreso al territorio nacional. Alcanza a las personas residentes en el país y a los argentinos con residencia en el exterior, el cual decreta el cierre total de fronteras. Este decreto restringió el derecho a circular y residencia (art. 22.5. CADH «[...] nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo»). La limitación se encuentra justificada conforme lo establecido en el artículo 27.1 y 2 (CADH). Dispone también que se adopten, a través de las representaciones argentinas en el exterior, las medidas pertinentes a efectos de facilitar la atención

55 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335802/norma.htm>

56 Art. 9.3 Convención sobre los Derechos del Niño. Ley 23849. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/249/norma.htm>

57 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335813/norma.htm>

58 <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/aislamiento/exceptuados>

59 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336072/norma.htm>

60 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336075/norma.htm>

61 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336237/norma.htm>. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227696/20200411>

62 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336380/norma.htm>

63 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336976/norma.htm>

64 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335894/norma.htm>.

de las necesidades básicas de los afectados, hasta tanto puedan retornar al país. Para compensar esta medida se creó el programa de asistencia de argentinos en el exterior⁶⁵.

- 1 de abril: DNU 331/2020⁶⁶. Prohibición de ingreso al territorio nacional para extranjeros. Esta medida modifica lo dispuesto por el DNU 313, habilitando la posibilidad de regreso al país a argentinos y extranjeros residentes en Argentina. El Estado determinará un cronograma para la repatriación, a través de corredores seguros, atendiendo especialmente a grupos de riesgos.
- 12 de abril. DNU 355/2020⁶⁷. Prórroga aislamiento social preventivo y obligatorio. Dispone que a pedido de los gobernadores y jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán hacerse excepciones al aislamiento y a la prohibición de circular. De este modo, paulatinamente se fueron estableciendo más excepciones, con el objeto de ir incorporando la realización de diversas actividades económicas en los lugares donde la evolución de la situación epidemiológica lo permita y de esta manera ir recomponiendo las restricciones de derechos originarias previstas en DNU 297.
- 8 de junio. Decreto 520/2020⁶⁸. Distanciamiento social, preventivo y obligatorio. Se establece para las zonas en que no existe circulación comunitaria del virus de acuerdo con los parámetros epidemiológicos y sanitarios establecidos con base científica el distanciamiento social preventivo y obligatorio, flexibilizando aún más las actividades y derechos que se habían visto afectadas por aislamiento obligatorio.

Excepciones al aislamiento

Distanciamiento social, preventivo y obligatorio

Por otra parte, el Estado consideró el impacto socioeconómico del aislamiento obligatorio en la población, dispuesto por DNU 297, y, por consiguiente, adoptó diversas medidas en resguardo de la efectividad de los derechos de alimentos, integridad, vivienda, servicios básicos, en especial para aquellos sectores más vulnerables. A continuación, entre otros, se detallan los más relevantes:

Medidas frente al impacto socioeconómico

- 23 de marzo. DNU 309/2020⁶⁹. Subsidio extraordinario para pagar por única vez. Este subsidio se dispuso con el objetivo

65 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335928/norma.htm>.

66 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335978/norma.htm>

67 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336212/norma.htm>. <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/aislamiento/provincias>

68 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/338406/norma.htm>

69 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335821/norma.htm>

de asistir a los sectores más necesitados: beneficiarios de prestaciones no contributivas por vejez, por invalidez, a madres de siete hijos o hijas o más, y pensiones graciables.

- 23 de marzo. DNU 310/2020⁷⁰. Ingreso Familiar de Emergencia. Esta prestación mensual monetaria no contributiva excepcional, se adoptó para compensar la pérdida de ingresos de las personas desocupadas y las vinculadas al sector informal de la economía, los monotributistas de bajos recursos y los trabajadores de casas particulares.
- 24 de marzo. DNU 311/2020⁷¹. Abstención de corte de servicios públicos en casos de mora o falta de pago. Se dispone la suspensión temporaria del corte de suministro de servicios públicos (servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital), en beneficio de las personas más vulnerables, que resultan centrales para el desarrollo de la vida diaria, a fin de garantizar el acceso a ellos, ya que constituyen los medios instrumentales para el ejercicio de derechos fundamentales tales como a la salud, a la educación o la alimentación y vivienda adecuada.
- 27 de marzo. Resolución 260/2020⁷². Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Prórroga de vencimiento de prestación por desempleo. La presente medida se adopta ante esta situación extraordinaria que dificulta la posibilidad de reinserción en el mercado laboral de los beneficiarios del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo.
- 29 de marzo. DNU 319/2020⁷³. Hipotecas. Congelamiento del valor de la cuota mensual de los créditos hipotecarios y prendarios. Suspensión de ejecuciones y DNU 320/2020⁷⁴. Alquileres. Congelamiento de precios de alquileres. Suspensión de desalojos. Prórroga de Contratos de Locación. Mediante estos decretos el Estado adecua su normativa en lo relativo a la protección integral de la familia y al derecho a una vivienda digna, priorizando a los sectores más desfavorecidos, para que, en la actual coyuntura, nadie pierda su hogar.

70 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335820/textact.htm>

71 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335827/textact.htm>

72 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335929/norma.htm>

73 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335938/norma.htm>

74 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335939/norma.htm>

- 31 de marzo: DNU 329/2020⁷⁵. Prohibición de efectuar despidos y suspensiones sin justa causa, y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor.
- 1 de abril: DNU 332/2020⁷⁶ – Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, para empleadores y empleadoras y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia.
- 19 de abril: DNU 376/2020⁷⁷ – Programa de asistencia de emergencia al trabajo y la producción. Ampliación del DNU 332/2020; obtención de beneficios: postergación o reducción de hasta el 95 % del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino. Salario complementario. Asignación abonada por el Estado Nacional para trabajadores en relación de dependencia del sector privado. Crédito a tasa cero. Prestación por desempleo.

Los últimos tres decretos mencionados se adoptaron para tutelar en forma directa a los trabajadores, con el objetivo de garantizar el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante su trabajo y que le asegure condiciones de existencia dignas para ellas y para sus familias. Correlativamente, se adoptan medidas para asistir a las empresas, particularmente a aquellas micro, pequeñas y medianas que son las más afectadas.

- 14 de abril. Resolución 90/2020⁷⁸. Administración Nacional de la Seguridad Social. Declara al servicio de atención telefónica de esa administración actividad esencial y por Resolución 94/2020⁷⁹ dispone la atención virtual para determinados trámites.

Dichas resoluciones, se dictaron teniendo en cuenta el incremento de consultas por las nuevas presentaciones que benefician a los sectores más vulnerables, y que, en este contexto de emergencia sanitaria, la atención por canales remotos es la manera más segura para que los ciudadanos puedan gestionar prestaciones y servicios, sin la necesidad de salir de sus domicilios, garantizándoles el derecho a peticionar ante las autoridades.

75 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335976/norma.htm>

76 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336003/texact.htm>

77 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336470/norma.htm>

78 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336328/norma.htm>

79 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336623/texact.htm>

- 5 de mayo. Resolución 27/2020⁸⁰ del Ente Nacional Regulador de la Electricidad. Facturación de consumos estimados de acuerdo con el menor consumo registrado en los tres últimos años previos en el mismo período estimado. Esta medida se dicta, para la protección de los derechos de los usuarios, a fin de evitar la sobrefacturación por parte de las empresas ante el impedimento de lectura real de los medidores residenciales.

En otro orden de ideas, se resaltan otras medidas adoptadas por el Estado argentino a través de sus otros poderes:

Medidas del Poder Legislativo

- Poder Legislativo: El Congreso aprobó los DNU por medio de la modalidad de sesiones virtuales que funcionará mientras dure la situación de emergencia. Además, ha sancionado algunas leyes que, si bien fueron presentadas previo a la pandemia, resultaron necesarias para garantizar derechos esenciales, como ser la nueva Ley de alquileres⁸¹, que empodera al inquilino respecto de su locador en los contratos de locación.

Medidas del Poder Judicial

- Poder Judicial: La CSJN, mediante el dictado de numerosas acordadas y sus prorrogas, y los superiores tribunales de provincia, adoptaron las siguientes medidas: suspensión de la normal prestación del servicio judicial; suspensión de plazos judiciales; atención de causas urgentes (especialmente en materia penal, cuestiones vinculadas con privación de libertad, violencia urbana y doméstica, delitos contra la salud pública, delitos migratorios, interrupción de comunicaciones, aprovechamiento de calamidad, habeas corpus, delitos contra integridad, seguridad pública y orden público; y en materia no penales, asuntos de familia urgentes, resguardo de menores, violencia de género y amparos); turnos para atención al público; teletrabajo; aprobación del uso de firma electrónica y digital; expediente electrónico; celebración de acuerdos virtuales y encomendando medidas a organismos internos para el desarrollo de mejoras informáticas; turnos rotativos para el personal presencial; prórroga de las medidas cautelares dictadas a favor de víctimas de violencia de género; medidas judiciales de protección general para personas privadas de la libertad; medidas sobre el régimen de contacto de niños, niñas y adolescentes con padres separados durante el aislamiento; medidas de protección para población en riesgo⁸². Si bien las medidas adoptadas intentan garantizar el acce-

80 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/337107/norma.htm>

81 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/339378/norma.htm>.

82 <https://www.csjn.gov.ar/sentencias-acordadas-y-resoluciones/acordadas-de-la-corte-suprema>

so a la justicia, para determinados casos de «urgencia o gravedad», la suspensión de la normal atención del servicio judicial afecta a las actuaciones judiciales en curso, previo a la pandemia, y todas aquellas que se pretendan realizar durante la misma, que no se encuentran dentro de las exceptuadas, restringiéndose en esos casos el acceso a la justicia.

En el ámbito internacional, es importante señalar que nuestro país ha remitido las comunicaciones correspondientes a la OEA, notificando estas medidas de excepción, en atención a lo dispuesto por el artículo 27 de la CADH⁸³.

Por otra parte, cabe señalar los siguientes pronunciamientos judiciales sobre las medidas de excepción:

- La Sala Integrada de *Habeas Corpus* en los autos: –19.200/2020 – «Kingston, Patricio Habeas corpus Interloc. 14/143»; ante la presentación de un habeas corpus fundado en que el DNU 297/20 restringe indebidamente la libertad ambulatoria y en consecuencia es inconstitucional, la Cámara de Apelaciones confirmó la decisión del juez que rechazó el recurso. En sus considerandos dijo: «[...] se advierte que el aislamiento dispuesto constituye una restricción a la libertad ambulatoria y al derecho de reunión (art 14 de la CN). Sin embargo, esta restricción a derechos fundamentales tiene sustento en la exposición de motivos de la norma de la que se extrae, en forma nítida, las razones de salud pública de notorio conocimiento que han dado origen a la decisión adoptada [...] la medida adoptada – aislamiento social– es la única a disposición que se tiene ante la ausencia de otros recursos médicos que impidan la propagación de la enfermedad»⁸⁴ (véase 3.1.e.).
- La Sala de turno en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la ciudad de Buenos Aires, 31/03/2020.- «A. Z. B. y otros/ habeas corpus y amparo», rechazó el planteo de inconstitucionalidad del DNU 297/20 y los protocolos dictados en consecuencia, interpuesto por dos ciudadanos que, al regresar al país durante la pandemia, fueron puestos en cuarentena obligatoria y alojados en un hotel. Los ciudadanos argumentaron que fueron detenidos «de manera ilegítima y arbitraria» y que la medida de encierro en un hotel no era razonable, puesto que no tenían síntomas y podían cumplir la cuarentena en su hogar. La sala dijo que, si bien el aislamiento en un cuarto de hotel es una medida más restrictiva que el cumplimiento de la cuarentena en

Notificación a la OEA

Pronunciamientos judiciales

83 http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspension_garantias_Argentina_nota_No_42-2020.pdf

84 http://www.eldial.com/nuevo/pdf_fallos/AABAE8.pdf

el domicilio, no resultaba arbitraria en razón de los motivos de salud pública que motivaron el dictado del DNU 297/20 y sus protocolos, toda vez que se aplica respecto de quienes presentan un mayor riesgo de propagación del virus, y los afectados regresaban de un lugar de circulación masiva⁸⁵ (véase 3.1.e.).

- La Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán, en fecha 11 de abril de 2020, en autos: «C. J. A. c/ Estado Nacional - Presidencia de la Nación y otros/ amparo - Ley N° 16.986 /Acción de amparo», rechazó la petición de un grupo de personas que se encontraban fuera del país para que se les permitiera abordar un vuelo con destino a la Argentina. Para resolver así, entendió que la medida de prohibición de ingreso al territorio nacional a las personas residentes en el país y a los argentinos con residencia en el exterior, establecida en el DNU 313/20, se dictó ante la necesidad de garantizar la salud pública frente a circunstancias de inusitadas características, siendo la protección de ella una obligación inalienable del Estado⁸⁶ (véase 3.1.f.).
- La Cámara de Apelación en lo Penal, Contravencional y de Faltas, de la Ciudad de Buenos Aires, en fecha 22 de marzo de 2020, en los autos: «D. S., M. s/ habeas corpus» rechazó la acción de habeas corpus interpuesta por dos personas que les fue denegada la solicitud para se les autorice el desplazamiento con su propio vehículo a otra localidad a fin de cumplir en ese lugar el aislamiento obligatorio. Los peticionantes sostuvieron que se veía afectada su libertad personal y, en consecuencia, su salud y su vida. Al resolver se tuvo en cuenta que la finalidad de la medida de excepción, de prevenir la circulación social de la covid-19 y la consiguiente afectación a la salud pública, con impacto fundamental en el derecho a la vida y a la integridad física, impedían considerar inconstitucional el DNU 297/2020⁸⁷ (véase 3.1.e.).
- En los autos: «T. J. J. c/ Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y culto s/ amparo ley 16.986», el Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de Lomas de Zamora ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores la cobertura cautelar de los gastos de hospedaje, alimentación y asistencia sanitaria de dos argentinos que quedaron varados en España a raíz de la pandemia de Coronavirus, y cuyos vuelos de repatriación fueron cancelados. La resolución, suscripta por el magistrado se tomó conforme al «Programa de Asistencia de

85 <https://www.diariojudicial.com/nota/86061>

86 https://ar.lejister.com/pop.php?option=articulo&Hash=b5862064a49059c-94f91845fc59e5690&from_section=jurisprudencia_fund

87 https://ar.lejister.com/pop.php?option=articulo&Hash=d5722190cbf7aa-3316ca8ed301149f73&from_section=jurisprudencia_fund

Argentinos en el exterior en el marco de la pandemia de coronavirus», creado por la Res. 62/20⁸⁸ del MRE, y hasta tanto se produzca la repatriación de estos al territorio nacional⁸⁹ (véase 3.1.g y f).

- La Cámara Federal de Casación Penal, Sala II, en fecha 24 de abril de 2020.- P. P., N. s/ recurso de casación, hizo lugar al beneficio de la prisión domiciliaria a una mujer trans con HIV positivo, debido a la situación de particular riesgo frente a la covid-19, debido a verse comprometido su sistema inmunológico en un ámbito como el carcelario⁹⁰.

88 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335928/norma.htm>

89 <https://www.diariojudicial.com/nota/86409>

90 <https://jurisprudencia.mpd.gov.ar/Jurisprudencia/Forms/DispForm.aspx?ID=2608&source=https://jurisprudencia.mpd.gov.ar/Jurisprudencia/Forms/voces.aspx?voces=EJECUCI%C3%93N%20DE%20LA%20PENA>

3. BOLIVIA¹

1. NORMATIVA. 2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES.
3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

La Constitución Política del Estado (CPE), respecto al estado de excepción, aparta un capítulo específico relacionado a su declaración y procedencia, restricción de derechos, control legislativo y finalidad. El artículo 137 de la norma constitucional establece el sujeto legitimado para la declaración de un estado de excepción, que recae sobre el presidente o presidenta del Estado plurinacional, quien bajo tres causales puede realizar este acto, peligro para la seguridad del Estado, amenaza externa, conmoción interna o desastre natural. Dicha declaración tiene dos posibles ámbitos territoriales, parcial y total, siendo facultad de la presidenta o presidente establecer si la medida se realizará en todo el territorio nacional o, por el contrario, en una región específica. Por otra parte, el artículo constitucional precitado, además de establecer el sujeto legitimado y el ámbito territorial, establece que todos los derechos fundamentales, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los derechos de las personas privadas de libertad no pueden ser suspendidos durante la declaratoria de un estado de excepción.

**Regulación
constitucional**

Se debe tomar en cuenta que, luego de la puesta en vigencia de la CPE en el año 2009, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) o el Tribunal Supremo de Justicia no tuvieron bajo su competencia algún caso concreto y específico que haya merecido un fallo expreso sobre la norma constitucional respecto al sujeto habilitado para declarar estados de excepción. Sin embargo, se debe resaltar que indirectamente, el TCP, en consultas realizadas por parte de entidades territoriales autónomas sobre la constitucionalidad de sus estatutos o cartas orgánicas, señaló de forma indicativa que las restricciones de derechos únicamente pue-

**Jurisprudencia
constitucional**

¹ Abreviaturas: ALP = Asamblea Legislativa Plurinacional; CPE = Constitución Política del Estado.

den ser realizadas mediante un estado de excepción y que este a su vez puede ser declarado únicamente por el órgano ejecutivo en la cabeza de la o del presidente del Estado².

Declaración de estados de excepción: Poder Ejecutivo

Si bien la o el presidente del Estado tiene la atribución exclusiva de declarar estados de excepción, esta declaración, conforme al artículo 138 de la CPE, está bajo la estricta supervisión, control y aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional; la vigencia de la declaratoria de un estado de excepción dentro del territorio boliviano se mantendrá siempre y cuando, la o el presidente del Estado, remita los antecedentes y justificación de la determinación a la ALP, dentro de las 72 horas luego de dictado el estado de excepción.

Asamblea Legislativa: órgano de control en estados de excepción

Por su parte, la ALP, como órgano de control en estados de excepción, es el ente competencial para otorgar las facultades extraordinarias al órgano ejecutivo; conforme a la norma constitucional, si bien la o el presidente son los llamados a declarar una situación excepcional como esta, la ALP es quien le concederá las facultades extraordinarias, mismas que guardarán relación razonable y proporcional con la superación de la causal que dio curso a la declaración de estado de excepción. Otro medio de control de la ALP establecido en la Constitución es aquel referido a la prohibición de declarar dos o más estados de excepción dentro de un lapso de tiempo (un año), a menos, que exista una aprobación de la ALP para tal efecto.

La CPE además, en su artículo 140 incorpora una cláusula que evita que la ALP, dentro de su mandato de control y aprobación de estados de excepción, se permita concentrar facultades extraordinarias en su instancia o, por el contrario, otorgar facultades extraordinarias a órganos, personas o instituciones no establecidas para tal fin en la Constitución; dicha cláusula se hace extensible a la usurpación que pueda realizar cualquier persona o autoridad respecto al rol de la ALP.

Ausencia de ley que regule los estados de excepción

Por último, la CPE expresamente señala que los estados de excepción deben ser regulados por ley, comprendiendo en tal sentido que únicamente una ley en sentido formal, emanada del órgano legislativo, puede reglamentar la limitación de derechos y la transferencia de facultades extraordinarias al órgano ejecutivo. No obstante, dentro del sistema normativo boliviano, no existe ley que tenga este procedimiento.

2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

Estado de sitio de 8 de abril de 2000

El Gobierno de Hugo Banzer declaró estado de sitio en el año 2000, con la finalidad de delegar la responsabilidad de control de las calles y carreteras al ejército. Esta determinación surgió a consecuencia de la denominada «Guerra del Agua», conflicto suscitado en el departamento

2 Sentencia Constitucional Plurinacional Núm. 0080/2015, de 11 de marzo.

de Cochabamba por el rechazo de la población en general contra el incremento del 300 % en la tarifa de agua, impuesto por una empresa británica que tenía la concesión de agua en aquel lugar. Las medidas de presión asumidas por la Coordinadora de Defensa del Agua en Cochabamba³, fueron reforzadas por bloqueos de campesinos en todos los caminos del altiplano, junto al amotinamiento de varias unidades policiales en la ciudad de La Paz, el intento fallido de la toma de un cuartel en Cochabamba y otros actos violentos. Producto de este conflicto social, el Gobierno emitió el Decreto Supremo Núm. 25730 de 7 de abril del año 2000, sin seguir el procedimiento establecido en la Constitución Política del Estado vigente en ese momento, no se presentó acción judicial o recurso constitucional para dejar sin efecto dicha norma. Este estado de excepción permitió arrestos arbitrarios y atentados contra la vida de los manifestantes por parte de miembros de las Fuerzas Armadas.

El Gobierno de Evo Morales Ayma, producto de la denominada Masacre de Porvenir, suscitada en el Departamento de Pando el 11 de septiembre de 2008, declaró estado de sitio únicamente en dicha región. Los motivos que propiciaron este estado de excepción surgen por la crisis política desatada en Bolivia por la lucha entre el Gobierno y las autoridades departamentales regionales de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, denominados como el bloque de «la media luna». Esta lucha política se encontraba relacionada a la petición efectuada por «la media luna» sobre autonomía departamental, la connotación aparente de la crisis circulaba a través de estos pedidos de autonomía, sin embargo, la verdadera lucha guardaba en su interior la extrema polarización fruto de actitudes racistas y discriminadoras de ciertos grupos de élite y de la población indígena del país. Producto de esta crisis y de su connotación racista, en el año 2007 en la ciudad de Sucre un número considerable de campesinos que se aprestaban a ingresar a la ciudad fue retenido por otro grupo de civiles y obligados a desnudarse para pedir perdón. Posteriormente, el 11 de septiembre de 2008, en un incremento de tensión por parte de comités cívicos y los gobernadores de la media luna, por lo menos 16 campesinos e indígenas fueron masacrados en el departamento de Pando, en un hecho sangriento que tuvo como principal actor al entonces gobernador del departamento, Leopoldo Fernández, ante esta situación el Gobierno Nacional declaró estado de sitio mediante Decreto Supremo Núm. 29705 el 12 de septiembre de dicho año.

Las medidas asumidas en esta declaratoria fueron: a) prohibir la portación de todo tipo de armas y material explosivo; b) prohibir la organización de toda clase de reuniones con fines políticos y las reuniones que tengan fines de protesta; c) prohibir el tránsito de grupos de más de tres personas en horas de la madrugada; d) prohibir reuniones sociales, exceptuando las que tenían autorización de la Policía Nacional; e) pro-

**Estado de sitio de
12 de septiembre de
2008**

3 Unión de varios sectores sociales liderados por la Central Obrera Boliviana.

hibir la circulación de vehículos motorizados en horas de la madrugada; f) los viajes al interior debían contar con autorización expresa y escrita de la Policía Nacional. Estas medidas si bien restringieron los derechos a la libertad de expresión, reunión y circulación, fueron sustentados por la necesidad de evitar el brote de violencia en el lugar.

3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

Contratación directa

Las medidas asumidas por el Estado boliviano con relación a la covid-19 inician el 4 de marzo de la presente gestión. El órgano ejecutivo emitió el Decreto Supremo Núm. 4174, mediante el cual se autorizó excepcionalmente al Ministerio de Salud, a las entidades territoriales autónomas, y a las entidades de la Seguridad Social de Corto Plazo a realizar la contratación directa de medicamentos, dispositivos médicos, insumos, reactivos, equipamiento médico y servicios de consultoría de personal en salud, para la prevención, control y atención de la «emergencia de salud pública de importancia internacional» provocada por el coronavirus.

Posteriormente, el 12 de marzo se emite el Decreto Supremo Núm. 4179⁴, que declara emergencia nacional por la presencia del brote de coronavirus (covid-19) y otros eventos adversos, esta norma permite a las ETAS reajustar sus presupuestos para afrontar la pandemia; sin embargo, a la fecha, no se observa transparencia en la información sobre estos recursos, sobre donaciones y existe carencia de equipos médicos e infraestructura.

Sentencias para la debida dotación y equipamiento de los hospitales

Es por ello que existieron diferentes pronunciamientos de la justicia en relación con hospitales y equipamiento, por ejemplo, el 19 de junio la Sala Constitucional de Pando ordenó al Gobierno central, al departamental y al municipal a coordinar de forma rápida el equipamiento de un hospital para enfrentar la pandemia, si se observa, este fallo fue emitido luego de tres meses de iniciadas las acciones del Estado para contener el virus; otro fallo se dio en la ciudad de Sucre, en la cual, la Sala Constitucional Segunda ordenó que en un plazo no mayor a cinco días el nivel central del Estado cumpla con sus compromisos y equipe un hospital para enfermos con covid-19.

Suspensión de vuelos, de clases y otras medidas

El 12 de marzo, el Gobierno Transitorio anuncia que se suspenderán los vuelos provenientes de Europa, así como también aquellos programados para salir de Bolivia a dicho continente, la suspensión de clases en todos los niveles de enseñanza, limitación en la cantidad de personas en reuniones sociales a un número no superior a 1000; esta determinación se plasmó en el Decreto Supremo Núm. 4190, norma que estable-

4 [http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar_comp/\(COVID-19\)](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar_comp/(COVID-19))

ció únicamente la restricción de vuelos hasta el 31 de marzo, y, que todo viajero que retorne a Bolivia de lugares distintos a Europa debería ser evaluado por protocolos de bioseguridad que aseguren que no tienen covid-19, como ser un autoaislamiento por el lapso de 14 días.

Posteriormente, el Gobierno transitorio emitió un paquete de restricciones a la ciudadanía en general y medidas de flexibilización laboral; es así que el Decreto Supremo Núm. 4192, de 16 de marzo, estableció horario continuo de trabajo en el sector público y privado, por otro lado, prohibió cualquier reunión social, cultural, deportiva y religiosa que aglomere en un solo espacio a más de cien personas, estableció expresamente que todas las actividades y eventos que se desarrollen en discotecas, bares, cines, escenarios deportivos, gimnasios y parques de diversiones debían ser suspendidas; por otro lado, amplía el alcance a la restricción de ingreso de viajeros provenientes de Europa a Schengen, Irán, China y Corea del Sur.

El 17 de marzo el Gobierno transitorio declara emergencia sanitaria nacional y cuarentena en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia; tanto la declaratoria como sus efectos y disposiciones se emitieron mediante el Decreto Supremo Núm. 4196. En la referida norma establece que hasta el 31 de marzo, todas las personas dentro de territorio boliviano no pueden circular en las calles entre las 17:00 hasta las 5:00, se prohibieron cualquier tipo de reunión de carácter social, cultural y política, se cerraron fronteras; si bien este cierre de forma expresa en la norma, exceptuaba a bolivianos que pretendían retornar a Bolivia, en la realidad el gobierno determinó que ni bolivianos ni extranjeros ingresen a territorio nacional, dejando a ciudadanos bolivianos sin la posibilidad de ingresar a territorio nacional, en muchas oportunidades quedando en la frontera, a la intemperie, sin alimento y sin ningún tipo de asistencia por parte del Estado.

Respecto a esta medida, el 1 de abril el senador nacional, Omar Aguilar, presentó una acción de libertad (habeas corpus) solicitando que el gobierno permita el ingreso de aproximadamente 150 bolivianos que se encontraban en la frontera entre Bolivia y Chile; existió un pronunciamiento de autoridad constitucional, quien determinó no tutelar los derechos de estas personas, tal denegatoria respondió a aspectos formales sin ingresar al fondo de la petición.

De forma previa a la acción judicial señalada, se emitió el Decreto Supremo Núm. 4199 de 21 de marzo, que impuso una cuarentena total dentro del territorio boliviano, lo que implicó la restricción total de la circulación vehicular y horas para la circulación peatonal y la prohibición de realizar viajes dentro del territorio nacional. Se debe tomar una especial atención a la disposición de sanción emergente de este Decreto Supremo, pues, el artículo 7 señala que el incumplimiento de las medidas será sancionado con arresto de 8 horas, el pago de una multa de Bs. 500.- equivalente a 72 dólares, y, además, direcciona la conducta de incitar incumplimiento, desinformar o generar incertidumbre a la

**Decreto Supremo
Núm. 4192, de
16 de marzo:
Flexibilización
laboral y límites a la
libertad de reunión**

**Decreto Supremo
Núm. 4196:
emergencia
sanitaria nacional y
cuarentena en todo
el territorio**

**Decreto Supremo
Núm. 4199 de 21 de
marzo: cuarentena
total dentro del
territorio boliviano**

población con el inicio de un proceso penal por delitos contra la salud pública.

Delitos contra la salud pública

Resulta pertinente señalar que, el artículo 216 del Código Penal boliviano, tipifica a los delitos contra la salud mediante 11 conductas antijurídicas, sin embargo, entre ellas no se observa que exista la causal de incitar incumplimiento, desinformar o generar incertidumbre a la población; por otro lado, el gobierno ejecutó la sanción de este Decreto Supremo para iniciar persecución penal de forma discrecional, acto permisible por la ambigüedad y amplitud de la redacción de la norma.

Suspensión de actividades del Poder Judicial

Como resultado de las disposiciones plasmadas en el Decreto Supremo 4199, el Órgano Judicial emitió la Circular 4/2020⁵, en la que suspendió las actividades en todo el sistema judicial; las excepciones asumidas en los Tribunales Departamentales de Justicia fue la de atender únicamente causas penales iniciadas durante la cuarentena, es decir, que los jueces penales fueron los únicos que trabajaron parcialmente a partir de la emisión de esa circular, dejando en suspenso las otras materias como derecho de familia, laboral, civil e inclusive en materia penal se suspendió la prosecución de causas anteriores a la cuarentena. Esto afectó al acceso a la justicia en general, pues, cabe destacar también que los jueces en materia constitucional únicamente atendieron acciones de libertad (habeas corpus) y no tenían permitido atender las otras acciones de defensa, como ser la acción de amparo constitucional, acción popular, acción de cumplimiento o acción de protección de privacidad.

Decreto Supremo 4200: amplía medidas previas y endurece sanciones

El 25 de marzo, el Gobierno emitió el Decreto Supremo 4200, que en síntesis amplió la temporalidad de las medidas establecidas en el Decreto Supremo 4199, de 31 de marzo al 15 de abril e hizo más duras las sanciones; se estableció la circulación de las personas por días, tomando como parámetro la terminación de la cédula de identidad, y se endurecieron las sanciones ya dispuestas y vigentes, la multa por el incumplimiento de las prohibiciones se estableció en un monto de Bs. 1000 (144 dólares) y se dispuso que todo vehículo particular retenido durante la cuarentena sería retenido hasta la conclusión de la medida con el pago respectivo de una multa equivalente a Bs. 2000.- (288 dólares). Es pertinente tomar en cuenta que el salario mínimo en Bolivia es de Bs. 2122.-. Producto de este Decreto Supremo, el Órgano Judicial emitió las Circulares Núm. 5/2020 y 6/2020, en las que ratificó la suspensión de actividades, exceptuando, causas penales que tengan a personas detenidas por delitos cometidos dentro de la cuarentena.

Militarización de Santa Cruz de la Sierra

Entre el 25 de marzo hasta el 14 de abril, fecha en la que se emitió el Decreto Supremo Núm. 4214 que amplió la cuarentena rígida en el país con todas sus connotaciones, se puede advertir que el Gobierno asumió ciertas medidas no plasmadas en norma alguna que son importantes destacar, tal como la militarización de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra efectuada el 13 de abril bajo el argumento de que la ciudadanía

5 <http://tsj.bo/circulares/>

no acató las medidas restrictivas. Por otro lado, cualquier persona que se manifestó en contra de las medidas asumidas por el gobierno, fue tildada como operadora política y fue procesada en la vía penal, hasta el 15 de abril el Ministro de Gobierno señaló que se iniciaron 67 procesos penales, de los cuales ya se tenían 37 condenas⁶; estos procesos en su totalidad guardaron sustento en las prohibiciones y sanciones establecidos en los Decretos Supremos antes descritos.

El gobierno nacional, públicamente y en reiteradas oportunidades, señaló que una de las medidas que se asumirían para combatir la enfermedad sería la compra de insumos médicos, respiradores, ítems de bioseguridad para el personal médico. Sin embargo, a la fecha estas medidas no tuvieron impacto alguno, pues existen constantes quejas a nivel nacional sobre la falta de equipamiento en hospitales, médicos enfermos por falta de equipos de bioseguridad y saturación de centros hospitalarios. El problema de estos aspectos radica en la falta de transparencia, pues, no existe emisión de datos por parte del Gobierno nacional sobre el uso de recursos. Contrariamente a lo señalado en el párrafo precedente, existieron diferentes escándalos por corrupción en la adquisición de equipos médicos y de bioseguridad, fruto de ello, actualmente el ex Ministro de Salud se encuentra cautelado junto a otros 7 ex servidores públicos por la compra de 170 respiradores con presunto sobreprecio.

El 29 de abril de 2020, se emitió el Decreto Supremo Núm. 4229, el mismo generó un marco de flexibilización a la cuarentena rígida, permitiendo a los gobiernos municipales y departamentales establecer las medidas que se asumirían dentro de su jurisdicción, dependiendo del nivel de riesgo de contagio observado en su territorio y se mantuvieron los criterios de sanción a los incumplimientos.

En todo el lapso de tiempo entre el inicio de la cuarentena rígida hasta la emisión del Decreto Supremo Núm. 4229, existieron diferentes manifestaciones públicas de protesta en contra del gobierno, que, aplacadas por la fuerza policial o militar y sus participantes fueron sujetos al inicio de procesos penales; por ello, muchos ciudadanos comenzaron a hacer uso de redes sociales y otros medios para protestar sin romper las medidas restrictivas de circulación o reunión, por ello el Órgano Ejecutivo emitió el Decreto Supremo Núm. 4231 en fecha 7 de mayo de 2020, que reforzaron las medidas restrictivas a la libertad de expresión. La norma precedente estableció que las personas que inciten el incumplimiento a las medidas restrictivas, difundan información de cualquier índole, sea en forma escrita, impresa, artística o por cualquier otro procedimiento que pongan en riesgo o afecten a la salud pública, generando incertidumbre en la población, serán pasibles a denuncias por la comisión de delitos tipificados en el Código Penal.

Falta de equipamiento en hospitales y saturación de centros hospitalarios

Decreto Supremo Núm. 4229

Libertad de expresión y libertad de información

6 <https://www.paginasiete.bo/seguridad/2020/4/15/aprehenden-67-activistas-politicos-por-hacer-guerra-virtual-252716.html>

Estas medidas merecieron la interposición de una acción de inconstitucionalidad abstracta por parte de la Defensoría del Pueblo y diferentes críticas realizadas por organismos internacionales, tal como el twitt realizado por Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión, que dice: «No es compatible con el Sistema Interamericano (de Derechos Humanos) el uso del derecho penal para expresiones de interés público. La desinformación se combate con acceso a información pública». Por su parte, la ONU mediante la plataforma Twitter también criticó la norma señalando: «El Decreto Supremo 4231 sobre difusión de información durante la pandemia debe ser modificado para no criminalizar la libertad de expresión y hacerlo plenamente compatible con las obligaciones internacionales del Estado».

Ante la presión efectuada, la Presidenta del Estado, mediante Decreto Supremo Núm. 4236, de 14 de mayo, derogó la Disposición Adicional Única del Decreto Supremo Núm. 4231, de 7 de mayo de 2020; el Parágrafo II del artículo 13 del Decreto Supremo Núm. 4200, de 25 de marzo de 2020; y el Parágrafo II del artículo 7 del Decreto Supremo Núm. 4199, de 21 de marzo de 2020. Disposiciones que criminalizaban a la información y a la libertad de expresión, sin embargo, a pesar de la derogación de estas normas, los procesos penales sustentados en estas normas y que fueron iniciados durante la cuarentena rígida siguieron su curso.

4. BRASIL¹

1. NORMATIVA: 1.1 Do Estado de Defesa; 1.2 Do Estado de Sítio; 1.3 Disposições gerais. 2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19: 2.1 Normativas; 2.2 decisões judiciais referentes às normativas federais.

1. NORMATIVA

O Brasil, ao final do período de exceção decorrente da ditadura civil-militar que se iniciou em 1964, acabou por promulgar sua atual Constituição Federal (CF) em outubro de 1988. Como adiante se detalhará, a atual Constituição explicita em seus artigos 136 a 139 os denominados estado de defesa e estado de sítio. Ademais de ser Estado federal, a Constituição Federal não permite aos Estados federados a adoção de estados de defesa e de sítio em âmbito local (CF 21, V e CF 84, IX).

Refira-se que desde o início da atual ordem constitucional em nenhum momento foi adotado qualquer dos dois estados (de defesa e de sítio), no Brasil. A Constituição brasileira faz distinção de dois estados excepcionais, quais sejam o estado de defesa e estado de sítio, os quais tem previsão constitucional distintas, bem como razões, finalidades, natureza diversa e medidas restritivas distintas (embora se se assemelhem em alguns aspectos). Constam essas medidas excepcionais do Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas), no seu Capítulo I denominado «Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas». A Seção I é dedicada ao estado de defesa, a Seção II ao estado de sítio e as disposições gerais comuns estão na seção III deste capítulo I (CF, artigos 140 e 141).

Estado de defesa e estado de sítio

¹ Abreviaturas: ADI = Ação Direta de Inconstitucionalidade; CF = Constituição Federal; 2019-nCoV = Coronavírus; ESPIN = Emergência em Saúde Pública de importância Nacional.

1.1. Do Estado de Defesa

O estado de defesa (art. 136) tem por objeto e finalidade a preservação e o restabelecimento da «ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza» desde que esta situação esteja limitada a locais restritos e determinados. O estado de defesa é decretado pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho da República (CF art. 89 e 90) e o Conselho de Defesa Nacional (CF art. 91). São condicionantes do decreto de instituição do estado de defesa:

- a) tempo de sua duração, o qual não poderá ser superior a 30 dias, podendo ser prorrogado por uma vez por prazo igual desde que se mantenham as razões e circunstâncias que levaram a sua decretação;
- b) a determinação de sua abrangência territorial;
- c) as eventuais medidas coercitivas a vigorarem, as quais se limitam às seguintes:
 - c.1) restrições aos direitos de reunião, ainda que exercida no seio das associações; sigilo de correspondência; - sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;
 - c.1) ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

Limites de intervenção estatal

No estabelecimento das disposições constitucionais pertinentes ao estado de defesa, alguns cuidados foram estabelecidos e que indicam limites de intervenção estatal, sendo especificadas as seguintes determinações: (a) imediata comunicação ao juiz competente quando da ocorrência de prisão por crime contra o Estado, com a possibilidade de essa prisão ser relaxada pelo juízo, em caso de ilegalidade; (b) faculdade do preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial; (c) a comunicação ao juízo competente deverá ser acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação; (d) a prisão ou detenção de qualquer pessoa por determinação da autoridade executora do estado de defesa não poderá superar a dez dias, ressalvada a sua decretação, pelo juiz competente; (e) expressa vedação de incomunicabilidade do preso.

Uma vez decretado o estado de defesa, ou ainda em caso de sua prorrogação, deverá o Presidente da República submetê-lo à deliberação pelo Congresso Nacional, no prazo de dez dias, cuja decisão se fará por maioria absoluta. Refira-se que se o Congresso Nacional porventura estiver em recesso, será o mesmo convocado extraordinariamente e permanecerá funcionando enquanto estiver em vigor o estado de defesa. Sobre a apreciação do decreto, cabe ser notado que, considerando a disposição do § 4º do art. 136 de sua submissão com a justificação de sua

decretação, cabe ao congresso Nacional uma análise das motivações de determinação da medida excepcional, e, uma vez rejeitado, o estado de defesa cessará de imediato.

1.2. Do Estado de Sítio

O estado de sítio (137 - 139), para sua decretação observa procedimento diverso da decretação do estado de defesa, posto que para sua decretação deve o Presidente da República obter prévia autorização do Congresso Nacional, o qual deliberará por maioria absoluta frente à solicitação realizada pelo Presidente da República à vista dos motivos determinantes do pedido da medida excepcional, com prévia oitiva também do Conselho da República (CF art. 89 e 90) e do Conselho de Defesa Nacional (CF art. 91). O estado de sítio encontra fundamentação fática diversa do estado de defesa, podendo ser decretado nas seguintes situações: a. comoção grave de repercussão nacional; b. ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; c. declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Uma vez autorizada pelo Congresso Nacional a decretação de estado de sítio deverá o Presidente da República, no seu decreto instituidor indicar: a. sua duração; b. as normas necessárias a sua execução; c. as garantias constitucionais que ficarão suspensas. Após a publicação do decreto de estado de sítio o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.

Quanto ao prazo, nos casos de comoção grave de repercussão nacional e de ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa, não poderá ser superior a trinta dias, nem sua prorrogação poderá ser por prazo superior a 30 dias a cada prorrogação, sendo permitidas sucessivas prorrogações; no caso de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira, contudo, o prazo poderá ser para vigência pelo tempo que durar a guerra ou agressão armada estrangeira.

Estando o Congresso Nacional em recesso parlamentar quando da solicitação de decretação do estado de sítio, será esse convocado imediatamente pelo Presidente do Senado, para reunião visando deliberar sobre o ato, no prazo de cinco dias. Uma vez aprovada a solicitação, deverá o Congresso Nacional permanecer em funcionamento até o término das medidas determinadas.

Como medidas possíveis de restrição de direitos, na vigência do estado de Sítio, poderão ser adotadas as seguintes: a. obrigação de permanência em localidade determinada; b. detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; c. restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e

**Estado de sítio:
procedimento,
situações**

**Medidas possíveis
de restrição de
direitos**

televisão, na forma da lei; d. não se inclui nas restrições à prestação de informações difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa; e. suspensão da liberdade de reunião; f. busca e apreensão em domicílio; g. intervenção nas empresas de serviços públicos; h. requisição de bens.

1.3. Disposições gerais

Disposições Gerais

Quanto às disposições Gerais (140 E 141), referem-se elas: a. ao estabelecimento de Comissão do Congresso Nacional composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio (CF art. 140); b. às medidas direcionadas ao momento subsequente à cessação do estado de defesa ou de estado de sítio, indicando que cessarão também seus efeitos e poderá ser apurada a responsabilidade pelos eventuais ilícitos cometidos pelos executores dos estados de exceção e de seus agentes.

Também caberá, tão logo cesse o estado de defesa ou o estado de sítio, ser relatado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional as medidas aplicadas durante a sua vigência com detalhamento e justificativa das providências adotadas, contendo relação nominal dos atingidos bem como da indicação das restrições aplicadas.

2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

2.1. Normativas

No Brasil, o § único do art. 16 da Lei nº 8.080/2006, que instituiu o Sistema único de Saúde (SUS), contém previsão de atuação direta pela União, em ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, e que, entre outras circunstâncias, possam representar risco de disseminação nacional.

Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional

Como regulamentador desse dispositivo, o Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, dispôs sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e instituiu a previsão de Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS. Com a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020, o Brasil, através da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, também declarou Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

No Brasil, no plano federal, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro 2020, dispôs sobre as «medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019». Nessa Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro 2020, algumas medidas de restrição podem ser implementadas, para enfrentamento da emergência de saúde pública, sendo aqui indicadas aquelas que podem ter um especial impacto nos direitos fundamentais: isolamento; quarentena; determinação de realização compulsória de: a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou e) tratamentos médicos específicos; uso obrigatório de máscaras de proteção individual; exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: a) entrada e saída do País; b) locomoção interestadual e intermunicipal; requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa.

Ressalte-se que, conforme previsto no § 1º do artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, a determinação das medidas previstas e acima indicadas somente poderão ser instituídas ou determinadas havendo a presença de evidências científicas, bem como sustentando-se em análises sobre as informações estratégicas em saúde.

Há também nesse mesmo dispositivo legal, além da necessária motivação indicada, a necessidade de estabelecimento das medidas em parâmetros temporais e espaciais limitadas ao mínimo de intervenção necessária e indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

O § 2º do artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, ainda assegura os seguintes direitos às pessoas afetadas às medidas interventivas: o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento; o direito de receberem tratamento gratuito; o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.

O § 5º do artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, ainda dispõe que ato do Ministro de Estado da Saúde irá dispor sobre as condições e os prazos aplicáveis às medidas de isolamento e quarentena. O § 6º do artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, regulamenta que ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida de restrição excepcional e temporária, de entrada e saída do País, ou de locomoção interestadual e intermunicipal por rodovias, portos ou aeroportos. Todavia, estabelecidos os atos previstos nos §§ 5º e 6º, do artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, as medidas restritivas poderão ser adotadas pelo Ministério da Saúde.

Medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública

Direitos às pessoas afetadas às medidas interventivas

Procedimento

Também poderão ser adotadas pelos gestores locais de saúde, desde que autorizadas pelo Ministério da Saúde, as medidas previstas no artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, de: isolamento, quarentena, exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver, ou de restrição de entrada e entrada e saída do País, por rodovias, portos ou aeroportos, ou de locomoção interestadual e intermunicipal. Poderão os gestores locais de saúde, independentemente de autorização, determinar as seguintes medidas previstas no artigo 3º da Lei nº 13.979/2020: (a) realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas, e ainda tratamentos médicos específicos; (b) estudo ou investigação epidemiológica; (c) requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, garantido o pagamento posterior de indenização justa.

2.2. Decisões judiciais referentes às normativas federais

Decisões judiciais referentes às normativas federais

Judicialmente, no âmbito de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6341, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar entendendo que as medidas adotadas pelo Governo Federal nos termos da Lei nº 13.979/2020 para o enfrentamento do coronavírus não afastam a competência concorrente e a tomada de providências normativas e administrativas por parte estados, Distrito Federal e pelos municípios, permitindo-se, pois que em relação às ações de isolamento, quarentena e interdição de locomoção, circulação, atividades e serviços, haja competência comum e concorrente de cada esfera de governo.

Nessa mesma ADI o STF deu interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979², para explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da CF, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

Na ADI nº 6347 o STF também entendeu por suspender a eficácia do art. 6º-B da Lei nº 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória nº 928/2020, disposição legal que tinha por objeto restringir o direito de acesso à informação durante a declaração de estado de emergência em saúde pública³.

2 § 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.

3 Art. 6º-B Serão atendidos prioritariamente os pedidos de acesso à informação, de que trata a Lei nº 12.527, de 2011, relacionados com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020), (Vide ADI nº 6347), (Vide ADI nº 6351), (Vide ADI 6353).

§ 1º Ficarão suspensos os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes e que, necessariamente, dependam de: (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020).

5. COLOMBIA¹

1. NORMATIVA. 2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES.
3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

Uno de los objetivos perseguidos por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, fue abandonar la figura del Estado de Sitio, mediante la cual los gobiernos que rigieron los destinos del país durante la vigencia de la Constitución Política de 1886, asumieron competencias excepcionales de forma continuada y recurrente, convirtiendo dicha figura

I - acesso presencial de agentes públicos encarregados da resposta; ou (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020).

II - agente público ou setor prioritariamente envolvido com as medidas de enfrentamento da situação de emergência de que trata esta Lei (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020).

§ 2º Os pedidos de acesso à informação pendentes de resposta com fundamento no disposto no § 1º deverão ser reiterados no prazo de dez dias, contado da data em que for encerrado o prazo de reconhecimento de calamidade pública a que se refere o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020).

§ 3º Não serão conhecidos os recursos interpostos contra negativa de resposta a pedido de informação negados com fundamento no disposto no § 1º (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020).

§ 4º Durante a vigência desta Lei, o meio legítimo de apresentação de pedido de acesso a informações de que trata o art. 10 da Lei nº 12.527, de 2011, será exclusivamente o sistema disponível na internet (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020).

§ 5º Fica suspenso o atendimento presencial a requerentes relativos aos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 2011 (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020).

1 Abreviaturas: CSJ = Consejo Superior de la Judicatura; DANE = Departamento Administrativo Nacional de Estadística; DL = decretos legislativos; IPS = instituciones prestadoras de salud; LEEE = Ley Estatutaria de Estados de Excepción; PAE = Programa de Alimentación Escolar; PAEF = Programa de Apoyo al Empleo Formal; PAP = Pago de la Prima de Servicios.

en un recurso permanente para la adopción de normas de rango legal, a través de las cuales se limitaban y suspendía el ejercicio de los derechos humanos.

Tipos de estados de excepción

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su Capítulo VI, consagra tres tipos de estados de excepción: Estado de Guerra Exterior (art. 212 C.P), Estado de Conmoción Interior (art. 213 C.P) y Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica (art. 215 C.P). En la Carta Política se definen los requisitos formales y materiales para cada uno, así como para las prórrogas y la adopción de medidas para superar el estado de crisis.

Ley Estatutaria de Estados de Excepción

Por su parte, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE - Ley 137 de 1994) reglamenta las facultades, controles y garantías para la protección de los derechos humanos durante su declaratoria. Esta ley desarrolló la normatividad constitucional relacionada con los presupuestos que se deben cumplir para declarar los estados de excepción, la adopción de acciones para su superación y la aplicación de controles políticos y jurídicos para evitar extralimitaciones en el ejercicio de las facultades excepcionales del Ejecutivo. Asimismo, puntualiza sobre la exigencia de la motivación de la declaratoria, haciendo énfasis en las razones por las cuales se requiere adoptar medidas adicionales a las permitidas por la normatividad ordinaria.

Prohibición expresa de suspender o limitar determinadas garantías constitucionales

Por otra parte, aun cuando en muchas oportunidades la existencia de condiciones de anormalidad supone un obstáculo para el normal ejercicio de los derechos humanos, el artículo 4 de la Ley 137 de 1994, establece la prohibición expresa de suspender o limitar las siguientes garantías fundamentales: «el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus».

Aun cuando los derechos no mencionados en la norma citada pueden ser objeto de limitaciones, el artículo 5 dispone que dichas restricciones, aun en el marco de los estados de excepción, no pueden ser de tal entidad que tengan como resultado la negación de los derechos a la dignidad humana, la intimidad, la libre asociación, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, la libertad de expresión y los demás derechos humanos y libertades fundamentales cuya suspensión se prohíbe.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado desde sus inicios que las facultades excepcionales del Presidente

no pueden, bajo ninguna circunstancia, sobrepasar o desconocer el núcleo esencial de los derechos fundamentales, y que solo serán procedentes las limitaciones a los mismos cuando la situación perturbadora así lo amerite².

De igual forma, el artículo 214, numeral 3, constitucional, prohíbe que en el marco de los estados de excepción se interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los organismos del Estado.

Dicho lo anterior, resulta pertinente hacer referencia a algunas particularidades de cada una de las modalidades de los estados de excepción previstas por el ordenamiento constitucional colombiano.

La declaratoria del Estado de Guerra Exterior procede, según el artículo 212 de la Constitución Política, cuando exista autorización del Congreso de la República para el efecto, salvo que el presidente considere la necesidad de repeler una agresión de un Estado extranjero previo a la obtención de dicha autorización. Una vez proferida la declaratoria de guerra exterior, el ejecutivo queda facultado para adoptar las medidas estrictamente necesarias para «repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad». Así, la Ley 137/1994 faculta al Ejecutivo, en caso de resultar necesario y procedente, para expropiar sin previa indemnización y ocupar inmuebles para atender necesidades de la guerra (art. 26 LEEE); para restringir los medios de comunicación afectando la libertad de información (art. 27 LEEE); para limitar la libertad de movimiento y residencia en todo el territorio nacional³ (art. 28 LEEE); para llamar a la movilización nacional o militar total o parcial (art. 29 LEE); y para establecer modificaciones al servicio militar obligatorio (art. 30 LEEE).

Durante este estado de excepción el Congreso de la República continúa funcionando, de modo que estará informado de los decretos que el Gobierno haya dictado y de su implementación. Pueden ser reformados o derogados contando con una mayoría de por lo menos dos tercios de los votos de una y otra cámara (Senado de la República y Cámara de Representantes). Toda ley que sea incompatible con la declaratoria de excepción será suspendida temporalmente, pero no derogada. Es importante señalar que durante el Estado de Guerra Exterior debe respetarse el Derecho Internacional Humanitario.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 213 de la Constitución Política, el Ejecutivo puede declarar el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional o una parte de este, cuando exista una situación que perturbe el orden público que atente contra la estabilidad

Estado de guerra exterior

Estado de conmoción interior

² Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994.

³ No obstante, se indica que se deben crear zonas especiales de circulación para las poblaciones involucradas en las confrontaciones, así como garantizar las condiciones de alojamiento, transporte y manutención de las comunidades afectadas.

institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía⁴.

De manera similar al Estado de Guerra Exterior, el presidente de la República puede suspender temporalmente leyes que sean incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y no podrá exceder 90 días en su primera declaratoria. No obstante, su duración se puede prorrogar hasta por dos periodos adicionales de 90 días, siempre que sea necesario para que se adopten las medidas necesarias para superar el estado de perturbación y se impida la propagación de sus efectos. Por último, la Constitución menciona la imposibilidad de que los civiles sean juzgados por la justicia penal militar.

Una vez configurada la unión de tales presupuestos y declarado el Estado de Conmoción Interior, el Gobierno Nacional cuenta con la posibilidad de decretar algunas restricciones a los derechos humanos (art. 38 LEEE) tales como (i) limitaciones a la libre circulación y residencia; (ii) restricción de la actividad de los medios de comunicación cuando pueda poner en riesgo la vida de las personas o incidir en la perturbación; (iii) utilización de bienes e imposición de la prestación de servicios técnicos y profesionales; (iv) restricciones a la celebración de reuniones y manifestaciones; (v) interceptación de comunicaciones, previa orden judicial;; (vi) limitar el uso de servicios o el consumo de bienes de primera necesidad; (vii) suspensión o limitación de ciertos derechos civiles a los extranjeros; (viii) suspensión de alcaldes y gobernadores, quienes a su vez podrán suspender a los alcaldes de los municipios del correspondiente departamento; (ix) imposición de cargas fiscales y parafiscales que no hagan parte del presupuesto de rentas. Lo anterior, siempre que medien motivos de necesidad y proporcionalidad que justifiquen la adopción de tales medidas.

Por último, El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica puede ser declarado cuando existan hechos sobrevinientes que afecten de manera grave o inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan calamidad pública. Dicha declaratoria procederá por periodos de hasta 30 días, que sumados no podrán sobrepasar 90 días en el año calendario, según el artículo 215 de la Constitución Política. Por otra parte, en la Sentencia C-216 de 2011 la Corte Constitucional indica los presupuestos formales y materiales que se deben cumplir para su el efecto:

(...) El análisis de los requisitos eminentemente formales se refiere a que la Corte analizará si el decreto se encuentra plenamente motivado, si se encuentra firmado por el Presidente y todos sus Ministros, si se fija un límite temporal no mayor de

4 Sobre el particular, véase: Corte Constitucional. Sentencias C-802 de 2002 y C-070 de 2009.

treinta días, en cada caso, que sumados, no podrán exceder de noventa días en el año calendario, si en el decreto se determina el ámbito territorial, si se informó a los organismos internacionales al día siguiente de la declaratoria, y si el Congreso estaba reunido o si se convocó si este no estuviere reunido para los diez días siguientes al vencimiento de dicho Estado de emergencia. En cuanto a los presupuestos materiales comprende el estudio de la declaratoria del estado de emergencia fundada en los presupuestos establecidos por el artículo 215 de la Constitución, esto es, el presupuesto fáctico en donde se analiza la ocurrencia de hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública; el presupuesto valorativo en donde se examina la gravedad de la situación y la explicación de por qué la perturbación o la amenaza de perturbación al orden económico, social y ecológico es grave e inminente, o los hechos constituyen una grave calamidad pública, y el presupuesto de necesidad o de insuficiencia de las medidas ordinarias en donde se estudian las razones por las cuales la perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente de orden económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública, no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales (Sentencia C-216 de 2011).

Los decretos con fuerza de ley que sean expedidos por el Poder Ejecutivo deben estar destinados exclusivamente a superar la situación de crisis e impedir la extensión de sus efectos. Es así, que, durante el estado de emergencia, el presidente de la República puede crear o modificar impuestos (parágrafo art. 47 LEEE), pero no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (art. 50 LEEE). Una vez concluido el periodo de la declaratoria de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Congreso de la República puede derogar, modificar o adicionar en cualquier momento los decretos legislativos (DL) expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar las causas de esta, salvo que se trate de materias en las que la iniciativa legislativa corresponda al ejecutivo, caso en el cual solo podrán tomar tales decisiones dentro del año siguiente.

El actual régimen constitucional colombiano establece tres tipos de controles: un control de constitucionalidad, realizado por la Corte Constitucional; el segundo de carácter político, llevado a cabo por el Congreso de la República, y el tercero de legalidad encabezado por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Los controles son complementarios y no excluyentes entre sí, razón por la cual el control constitucional y legal se pueden llevar a cabo en simultánea, pues el proceso se desarrolla en organismos jurisdiccionales diferentes con competencias distintas y sobre normas que divergen en su contenido formal y material.

Controles

Corte Constitucional La Constitución en su artículo 271.4 asigna a la Corte Constitucional el control automático e integral sobre los Decretos Legislativos, por lo cual deben ser enviados por el Gobierno el día inmediatamente posterior a su expedición. El control es automático porque, a diferencia de lo ocurrido con la mayoría de las normas de rango legal, no se requiere del ejercicio ciudadano de una acción pública de inconstitucionalidad para permitir su estudio por parte de dicha Corporación. Asimismo, en el evento en que el Gobierno omita su obligación de remitir un DL a la Corte, esta procederá a su estudio de manera oficiosa. En todo caso, la Corte cuenta con competencia para estudiar el contenido de los DL expedidos por el Gobierno Nacional de forma integral, esto es, analizando tanto el cumplimiento de los requisitos formales como el respeto de los presupuestos materiales establecidos en la constitución y la ley, incluyendo la inexistencia de violaciones a los límites establecidos frente a la restricción de los derechos humanos. En este sentido, si la norma que decreta el estado de excepción no cumple estos preceptos y es contraria a la Constitución, la Corte declarará su inconstitucionalidad y deberá ser retirada del ordenamiento jurídico interno, así como los DL de desarrollo expedidos en relación con los motivos de la declaratoria.

Congreso de la República Con respecto al control político realizado por el Congreso de la República, la Corte en su Sentencia C-565 de 1996, expresó:

Resulta apenas natural que el cuerpo representativo de elección popular sea el que por derecho propio, y también como una función que justifica su existencia, fiscalice, desde las perspectivas de la conveniencia, la oportunidad, la viabilidad política y el interés público, la actividad del Jefe del Estado cuando, por su propia determinación, asume un mayor cúmulo de facultades que pueden implicar restricciones a los derechos y libertades públicas y que de suyo -en los estados de excepción- representan un desplazamiento de las atribuciones del Congreso hacia el Ejecutivo.

Control de legalidad Por último, según el artículo 20 de la Ley 137/1994 el control de legalidad es de carácter inmediato y debe ser:

Ejercido por la autoridad de lo contencioso en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

En la historia política y constitucional de Colombia desde la Constituyente de 1991 hasta la actualidad, no se ha declarado el Estado de Guerra Exterior, pero sí el Estado de Conmoción Interior en siete oportunidades y el de Emergencia en 14, antes de la crisis por la covid-19.

La primera vez que el Poder Ejecutivo declaró el Estado de Conmoción Interior fue en 1992, mediante el DL 1155 de 1992, en razón a la eventual excarcelación masiva de detenidos por la justicia regional y con una duración de 7 días. Esta declaratoria fue considerada exequible por la Corte Constitucional (Sentencia C-556 de 1992), sin embargo, supuso violaciones a numerosos artículos de pactos internacionales de protección de derechos humanos. Bajo las mismas razones, en 1994 el Gobierno Nacional expidió el DL 874 de 1994. Sin embargo, en esta oportunidad la Corte consideró que tal declaratoria iba en contravía de la Constitución, entre otras razones formales y materiales, porque se ponían en riesgo derechos fundamentales, tales como el derecho a la libertad, así como al debido proceso, a un proceso público sin dilaciones y al principio de favorabilidad en materia penal (Sentencia C-300 de 1994).

Aludiendo la agravación del orden público por acciones terroristas de los grupos guerrilleros y la delincuencia organizada contra la población civil y autoridades locales, el Ejecutivo ha declarado el Estado de Conmoción Interior en cuatro oportunidades, a saber: DL 1793 de 1992 (Exequible, Sentencia C-031 de 1993), DL 1370 de 1995 (Inexequible, Sentencia C-466 de 1995), DL 1900 de 1995 (Exequible, Sentencia C-027 de 1996) y DL 1837 de 2002 (Exequible, Sentencia C-802 del 2002).

Durante estos estados de excepción se presentaron vulneraciones a los derechos humanos, tales como al derecho a la libertad personal, de información, de circulación y de libre desarrollo de la personalidad. Estas declaratorias facilitaron, por ejemplo, la censura de prensa, allanamientos y detenciones sin orden judicial, asignar funciones de policía a órganos de seguridad, entre otras (§ 2.1) Sumado a ello, algunas organizaciones no gubernamentales y sociales en intervenciones ante la Corte manifestaron que las medidas adoptadas durante el Estado de Conmoción Interior del año 2002, agravaron la situación de orden público, pues transgredieron los derechos de los líderes/as sociales y de defensores/as de derechos humanos, por cuanto se generaron ataques, persecuciones y detenciones arbitrarias por parte de la fuerza pública (Sentencia C-327 del 2003).

La última vez que se decretó el Estado de Conmoción Interior en Colombia tuvo lugar a través del DL 3929 de 2008, por motivo del cese de actividades de la rama judicial. Este decreto fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional, entre otras razones, por suponer

Aplicación del estado de conmoción interior: siete veces

Vulneraciones a los derechos humanos: inconstitucionalidad

**Aplicación
del estado de
emergencia y
afectaciones a los
derechos humanos**

una vulneración al derecho al trabajo, y por conexidad a la vida y al mínimo vital (Sentencia C-070 de 2009).

Con respecto al Estado de Emergencia, este ha sido declarado por causas económicas en 5 ocasiones, a saber: i) DL 333 de 1992 por perturbación del clima laboral en el sector oficial por falta de alza en salarios (Exequible, Sentencia C-004 de 1992); ii) DL 080 de 1997 por la revaluación del peso colombiano, acumulación de reservas y déficit fiscal (Inexequible, Sentencia C-222 de 1997); iii) DL 2330 de 1998 por el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito (Inexequible, Sentencia C-122 de 1999); iv) DL 4333 del 2008 por la actividad de las captadoras ilegales de dinero (Exequible, Sentencia C-135 del 2009); v) DL 4704 del 2008, por las mismas causas del DL 4333 de ese año. Declarado inexequible por la Corte en Sentencia C-254 del 2009.

En cuanto a las afectaciones a los derechos humanos, con las medidas adoptadas bajo el DL 333 de 1992 se restringieron el derecho a la protesta social, el derecho a la huelga, de reunión, de manifestación y de asociación. Por otro lado, durante la emergencia decretada en 1998 las acciones implementadas fueron fuertemente criticadas por no salvaguardar los derechos de los ahorradores, sino, por el contrario, por proteger a los establecimientos financieros y de crédito. Por último, las actuaciones del Ejecutivo para conjurar las crisis desatadas por las captadoras ilegales de dinero, si bien eran necesarias, produjeron efectos negativos en materia de derechos fundamentales, en especial afectaron las garantías procesales de los implicados en los actos ilícitos, así como vulneraciones de derechos sociales y económicos de los trabajadores de las empresas que fueron cerradas por estar incursas en delitos financieros.

Por otro lado, por causas no antropogénicas, el Estado de Emergencia ha sido declarado en 6 oportunidades; i) DL 680 de 1992 por el verano de ese año que generó un racionamiento eléctrico (Exequible, Sentencia C-447 de 1999); ii) DL 1178 de 1994 por el sismo y desbordamiento de ríos y avalanchas en los departamentos⁵ del Cauca y Huila (Exequible, C-366 de 1994); iii) DL 195 de 1999 por el terremoto ocurrido en el eje cafetero⁶ (Exequible, Sentencia C-216 de 1999); iv) DL 4580 del 2010 y 020 del 2011 por crisis por la ola invernal producto del fenómeno climático de la Niña (Exequible, Sentencia C-156 de 2011; Inexequible Sentencia C-216 de 2011, respectivamente); v) DL 601 del 2017 por la emergencia por la avenida torrencial en el municipio de Mocoa, departamento del Putumayo (Exequible, Sentencia C-386 de 2017). Con excepción de la emergencia por causa del intenso verano ocurrida en el año de 1992, la cual llevó a que se adoptaran medidas de

⁵ La división política administrativa de Colombia es de 32 departamentos.

⁶ La región cafetera en Colombia se compone de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, el noroccidente del departamento del Tolima, el suroeste de Antioquia, el norte y oriente del valle del Cauca.

racionamiento energético, afectando el derecho a los servicios públicos con eficiencia y calidad en algunas regiones del país; las acciones adelantadas para restablecer el orden social, económico y ecológico durante catástrofes naturales, estuvieron encaminadas a restablecer los derechos y garantías de los afectados.

Debido a la crisis en el Sistema de Seguridad Social de Salud en el año 2009, el Gobierno Nacional expidió el DL 4975 de 2009, el cual fue declarado inexecutable, dado que la Corte consideró que no se cumplían presupuestos como la inminencia de las afectaciones denunciadas por el gobierno, su excepcionalidad e imprevisibilidad y la imposibilidad de conjurar la crisis mediante el ejercicio de las competencias ordinariamente concedidas a diferentes organismos del Estado (Sentencia C-252 del 2010). Por otra parte, algunos sectores consideraron que las medidas propuestas para conjurar la crisis afectarían el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la salud, la presunción de inocencia y la autonomía de las entidades territoriales, pues se crearían delitos penales para los médicos que prescriban medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio en Salud, o al modificar el régimen de transferencias de los departamentos, hospitales y EPS.

Por último, la difícil situación económica vivida en la frontera con Venezuela a causa del rompimiento de relaciones diplomáticas con el vecino país obligó al Estado colombiano a decretar el Estado de Emergencia en 2010 (DL 2693 de 2010), el cual fue declarado constitucional por la Corte (Sentencia C-843 de 2010). Cinco años después, en 2015, la compleja situación política y económica en Venezuela forzó a miles de colombianos a cruzar la frontera deportados, repatriados y expulsados, desatando una de las crisis migratorias más grandes y complejas del mundo actual, por lo cual el Ejecutivo expidió el DL 1770 de 2015, el cual fue declarado executable mediante Sentencia C-670 de 2015. En ninguno de estos casos, las medidas adoptadas supusieron suspensiones o restricciones de derechos. Por el contrario, estuvieron orientadas a garantizar los derechos humanos de miles de personas que fueron afectadas por los actos arbitrarios y violentos de las autoridades venezolanas.

3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

En Colombia, el primer caso positivo de covid-19 fue detectado el 6 de marzo de 2020. Si bien antes de dicha fecha algunas entidades estatales ya se encontraban trabajando en instrumentos para gestionar la pandemia al momento de su arribo al territorio nacional, la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo se produjo con la expedición del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de

Covid y Estado de emergencia económica, social y ecológica

2020⁷. Desde entonces y hasta la fecha, atendiendo a las restricciones temporales constitucionalmente establecidas para dicha modalidad de estado de excepción (§ 2.1), el Gobierno Nacional ha emitido en dos oportunidades dicha declaratoria (la segunda, mediante DL 637 del 6 de mayo de 2020), contando así con dos periodos no consecutivos de 30 días, dentro de los cuales se le ha conferido la oportunidad de expedir directamente normas con rango de ley. En total, hasta el vencimiento de la segunda declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica⁸, se han expedido un total de 120 decretos legislativos⁹, que han abarcado las más diversas materias, atendiendo al carácter expansivo y multifacético de los efectos de la pandemia causada por la covid-19.

En este acápite se describirán de forma concreta y agrupada temáticamente, algunas de las medidas de mayor relevancia, contenidas en los referidos decretos legislativos, haciendo énfasis en aquellos que reportan mayores beneficios o problemas para el respeto y la garantía efectiva de los derechos humanos y fundamentales. Se mencionará aquellos instrumentos normativos adicionales que resulten pertinentes. De acuerdo con el mismo criterio, se hará referencia a aquellos decretos reglamentarios¹⁰ (en adelante DR) mediante los cuales se establecieron medidas de aislamiento preventivo.

Libre circulación y residencia

- Dimensión de libre circulación y residencia. Aun cuando inicialmente el Gobierno Nacional se mostró renuente a adoptar medidas estrictas de confinamiento, en atención a los fuertes impactos económicos que se previeron como consecuencia de su aplicación¹¹, el 22 de marzo de 2020 fue expedido el DR 457 de 2020 mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio colombiano entre los días 25 de marzo y 13 de abril de 2020. Dentro del mencionado instrumento se incluyó un total de 34 excepciones, con el fin de garantizar el acceso a servicios de salud, de producción, abastecimiento y comercialización de productos de primera necesidad, el acceso a servicios públicos domiciliarios, a medios de comunicación, entre otras actividades esenciales. La medida de aislamiento preventivo

⁷ Por un periodo de 30 días comprendidos entre el 17 de marzo y el 17 de abril de 2020.

⁸ Comprendida entre el 6 de mayo y el 6 de junio de 2020.

⁹ 78 decretos legislativos durante el periodo de la primera declaratoria de estado de excepción y 42 en el marco de la segunda.

¹⁰ Normas de rango infralegal cuya expedición corresponde al presidente de la República con sus ministros o directores de departamentos administrativos, como competencia ordinaria, que tienen por fin el desarrollo de las normas de rango legal para garantizar su ejecución y cumplimiento.

¹¹ Los gobiernos locales y regionales fueron los primeros en adoptar y proponer restricciones a la movilidad para evitar la expansión del virus entre la población de sus territorios. Con el fin de concentrar el liderazgo en materia de orden público en el nivel nacional y de evitar la incoherencia entre las medidas adoptadas por los mandatarios territoriales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Reglamentario 418 de 2020.

obligatorio adoptada inicialmente fue retomada posteriormente por los DR 531 (13 a 27 de abril), 593 (27 de abril a 11 de mayo), 636 (11 a 25 de mayo), 689 (prorrogó el DR 636 de 2020 hasta el 31 de mayo), 749 (1 de junio a 1 de julio) y 878 de 2020 (prorroga el DR 749 de 2020 hasta el 15 de julio). Cabe indicar que en general, cada DR expedido sobre la materia contenía flexibilizaciones, excepciones y condiciones que cada vez han reducido en mayor medida la drasticidad del aislamiento preventivo, permitiendo la apertura de diversos sectores económicos inicialmente no declarados como esenciales e incluso la posibilidad de levantar parcialmente las medidas de aislamiento en municipios sin casos reportados de covid-19. Desde su expedición, estas medidas, aun cuando fueron recibidas con amplios niveles de aceptación por la sociedad, mostraron dificultades respecto de la situación particular de algunas personas que, dada la premura con que se adoptaron las medidas restrictivas de la movilidad, no pudieron desplazarse a sus lugares de residencia habitual, puesto que la adopción de las medidas de aislamiento preventivo implicaban de suyo la suspensión de los servicios de transporte terrestre, fluvial y aéreo de pasajeros.

En el mismo sentido el DL 439 de 2020, mediante el cual se prohibió el desembarco en territorio nacional de pasajeros que ingresaran por vía aérea, a partir del 23 de marzo, impidió el retorno al país de nacionales y extranjeros con residencia permanente en Colombia. Aun cuando dentro del referido DL se previó como excepción el ingreso de pasajeros que debieran ingresar al territorio nacional por motivos de caso fortuito o fuerza mayor, o por razones humanitarias, no se establecieron criterios de priorización que garantizaran que quienes presentaran condiciones de especial vulnerabilidad respecto de sus derechos intangibles (§ 2.1), tuvieran prioridad en el ingreso, tal y como fue puesto de presente por la Defensoría del Pueblo, en el marco de su control de constitucionalidad.

De igual forma, el DR 402 de 2020 impuso el cierre de fronteras con la República Bolivariana de Venezuela entre el 14 de marzo y el 30 de mayo, mientras que por medio del DR 412 de 2020 se aplicó la misma medida respecto de las Repúblicas de Panamá, Ecuador, Perú y Federativa de Brasil, entre los días 17 de marzo y 30 de mayo de 2020, con los consabidos efectos respecto de migrantes que, por el agravamiento de sus condiciones de vulnerabilidad como consecuencia de los impactos económicos y sociales causados por la pandemia, vieron dificultadas las posibilidades de retornar a su país de origen.

- Dimensión de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Habida cuenta del amplio espectro cobijado por la categoría de los DESCAs, resulta pertinente agrupar las medidas adoptadas sobre la materia en atención al derecho cuya protección y garantía se dirigen.

En primer término, cabe destacar algunas de las medidas más importantes adoptadas desde el Gobierno Nacional para el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como para asegurar

Cierre de fronteras

Fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud

la disponibilidad de los factores requeridos para la garantía del acceso a dicho servicio, como instrumento esencial para combatir la expansión de la covid-19. Con tal fin, por medio del DL 476 de 2020, se adoptaron medidas tendientes a la flexibilización de los requisitos y trámites requeridos para la fabricación, almacenamiento, distribución y comercialización de elementos como medicamentos, dispositivos médicos, equipos biomédicos, reactivos diagnósticos, productos de higiene, entre otros, requeridos para hacer frente a la pandemia. De igual manera, se facultó al Ministerio de Salud y Protección Social para declarar como de interés en salud pública aquellas tecnologías de la salud requeridas.

Exclusión de la aplicación del régimen general de contratación estatal

Por otra parte, atendiendo a la urgencia en la adquisición de medicamentos, equipos biomédicos, mobiliario hospitalario y elementos de protección personal, sumado a la existencia de altos niveles de demanda internacional respecto de tales ítems, los DL 499 y 544 de 2020 establecieron la exclusión de la aplicación del régimen general de contratación estatal, en el marco de los procesos de adquisición en el mercado internacional.

Derecho a la salud: amplio catálogo de medidas

El DL 538 de 2020 incluyó un catálogo amplio de medidas, entre las que se cuentan la autorización transitoria a las autoridades locales o departamentales para habilitar instalaciones, servicios, capacidades o complejidades que de ordinario no contarían con la posibilidad de funcionar; así mismo, se centralizó en dichas autoridades la gestión de unidades de cuidado intensivo e intermedio, independientemente de si las mismas se ubicaban en instituciones prestadoras de salud (IPS) de naturaleza pública o privada, y se permitió el giro directo de recursos del Gobierno Nacional a dichas IPS. De igual forma se impuso a las referidas IPS la obligación de incorporar a su funcionamiento plataformas tecnológicas para el acceso a servicios de telesalud. Sin embargo, se han presentado valoraciones críticas de carácter cultural, regulatorio y económico. Colombia no cuenta con la infraestructura adecuada y con plataformas tecnológicas en muchas zonas del país, principalmente en las áreas rurales alejadas y afectadas por el conflicto armado interno, así como tampoco existe un proceso pedagógico y campañas educativas tanto para los agentes prestadores de servicios como para los usuarios.

En relación con el personal sanitario, el referido DL incluyó una obligación dirigida a todo el talento humano en salud en el territorio nacional, en virtud de la cual deberían permanecer disponibles ante la posibilidad de ser convocados a la prestación de sus servicios para la atención de la pandemia, obligación que previó algunas excepciones respecto del personal sanitario mayor de 70 años, con condiciones de salud que representasen alto riesgo frente al contagio de la covid-19, padres o madres cabeza de familia o mujeres en estado de gestación. En la misma línea, se permitió a las universidades la graduación anticipada de los estudiantes de último semestre del programa de medicina y se creó un reconocimiento económico temporal al talento humano en salud que preste sus servicios durante el periodo de emergencia sanitaria.

En relación con la garantía del derecho a la educación, debe indicarse que la necesidad de obligar a las instituciones que ofrecen servicios educativos a realizar sus actividades de manera virtual ha puesto de presente la necesidad de incrementar el acceso a equipos de cómputo y de conexiones a internet, aspectos respecto de los cuales se reporta un importante déficit, particularmente relevante en los hogares con menores ingresos y aquellos ubicados en zonas rurales¹². En relación con tal necesidad se aprecia que la mayoría de las iniciativas tendientes a corregir tales brechas han tenido origen en el sector privado, las iniciativas ciudadanas y los gobiernos de los niveles departamental, distrital y municipal¹³. Sobre el particular, es pertinente señalar que en el mes de abril de 2020 se anunció un programa para lograr conectar a cerca de 270.000 hogares vulnerables al servicio de internet de banda ancha.

En relación con el ámbito de la educación superior (técnica, tecnológica, universitaria y posgrados), cabe resaltar las medidas adoptadas para evitar la deserción escolar, las cuales fueron incorporadas en el DL 662 de 2020, instrumento mediante el cual se creó un Fondo Solidario para la Educación, cuyo propósito es el de financiar la concesión de beneficios a deudores de créditos educativos para educación superior, la creación de líneas de crédito para el pago de matrículas y colegiaturas en jardines infantiles y colegios privados, así como para el pago de matrículas en instituciones con programas universitarios¹⁴ y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, a favor de jóvenes en condición de vulnerabilidad. Estas medidas han sido objeto de críticas por parte de organizaciones estudiantiles que han exigido la gratuidad de la educación superior pública y la regulación de los costos de matrícula de las instituciones privadas. Por otro lado, las instituciones de educación superior han manifestado su preocupación por las posibles afectaciones económicas derivadas de la caída abrupta en las tasas de matriculación, en especial de estudios de posgrado¹⁵.

Ante la previsible afectación del derecho a la vivienda digna de las familias en condiciones vulnerables, el Gobierno Nacional dispuso por medio del DL 493 de 2020 y las Circulares Externas Nos. 007 y 014 de 2020, la concesión de periodos de gracia por parte de las entidades financieras a aquellos deudores de créditos hipotecarios y operaciones

Derecho a la educación: educación en línea

Fondo Solidario para la Educación

Derecho a la vivienda

12 Según cifras del Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, publicadas por la revista Semana, 23,8 millones de colombianos no cuentan con acceso a internet. Vid. <https://www.semana.com/tecnologia/articulo/cuantas-personas-tienen-acceso-a-internet-en-colombia/672031>

13 Por ejemplo, la Alcaldía del Distrito de Bogotá lanzó la estrategia «Donatón por los Niños» para recolectar dispositivos tecnológicos para conectar la educación de niños y jóvenes más vulnerables de la capital. Vid. <https://donatonporlosninos.educacionbogota.edu.co/>

14 Solo en instituciones públicas de educación superior.

15 EL TIEMPO, El impacto de la pandemia en los programas de posgrado ver en: <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/coronavirus-el-impacto-de-la-pandemia-en-los-programas-de-posgrados-494268>

de leasing habitacional que lo solicitaran, sin que la aplicación de dicho beneficio representase una afectación de aspectos como tasas de interés, monto de las cuotas periódicas a cancelar, calificaciones de riesgo, entre otros factores. No obstante, algunos deudores hipotecarios afirman que las medidas no han representado un verdadero alivio y no han observado la disminución en las tasas de interés¹⁶.

Por otra parte, respecto de los contratos de arrendamiento de vivienda, dentro del DL 579 de 2020 se adoptaron medidas como la suspensión de toda orden de desalojo tendiente a la restitución de inmuebles arrendados, independientemente del periodo del plazo del arrendamiento y su forma de pago; el aplazamiento del ajuste anual del canon de arrendamiento; la obligación de las partes del contrato de suscribir acuerdos para el pago de los cánones causados entre el 15 de abril y el 30 de junio de 2020 y la prórroga automática de los contratos hasta el 30 de junio de 2020. Sin embargo, este decreto ha recibido críticas legales por parte de los arrendadores y propietarios, quienes afirman que estas medidas los desprotege, ya que muchos de ellos tienen como única fuente de ingresos las rentas que les generan sus inmuebles¹⁷.

En relación con la garantía de ingreso a las familias y personas económicamente vulnerables, los DL 458, 659 y 814 de 2020, autorizaron al Gobierno Nacional a la entrega de transferencias monetarias no condicionadas adicionales a las ordinariamente previstas en favor de los beneficiarios de los programas sociales Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Protección Social a adultos mayores. Así mismo, por medio del DL 518 de 2020 se creó el Programa Ingreso Solidario, destinado a la realización de transferencias monetarias no condicionadas en favor de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no encontrasen vinculados a ninguno de los programas de asistencia social previamente referidos¹⁸.

Por otra parte, dentro del DL 488 de 2020 se adoptaron múltiples medidas para fomentar la conservación del empleo y la creación de alternativas a los trabajadores y empleadores afectados por la covid-19, entre las cuales cabe destacar la posibilidad de retiro parcial de cesantías para aquellos trabajadores que hubiesen reportado una disminución en su ingreso laboral. Así mismo, en el DL 553 de 2020, se ordenó la

**Protección social:
transferencias
monetarias y
Programa Ingreso
Solidario**

Derecho al trabajo

16 PORTAFOLIO, Los deudores no sienten baja de tasas de interés del Emisor ver en: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/los-deudores-no-sienten-baja-de-tasas-de-interes-del-emisor-541609>

17 ASUNTOS LEGALES, Las críticas legales que le han salido al decreto del Gobierno sobre arrendamientos, ver en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/las-criticas-legales-que-le-han-salido-al-decreto-del-gobierno-sobre-los-arrendamientos-2986858>

18 Acerca de las críticas y dificultades del Programa de Ingreso Solidario, véase <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-problemas-enfrentados-por-el-programa-ingreso-solidario/664276>

transferencia de recursos dirigidos a financiar el pago de prestaciones económicas a los trabajadores cesantes¹⁹.

Ahora bien, varias de las medidas adoptadas sobre la materia por el ejecutivo consistieron en la concesión de operaciones de apalancamiento al sector financiero (vid, DL 444 de 2020, artículo 4, numeral 3), con el fin de que se concedieran operaciones de crédito a las empresas para que sostuvieran su flujo de caja, con el fin de evitar despidos masivos.

No obstante, la falta de éxito de tales medidas, la cual algunos sectores han adjudicado a la falta de interés del sector financiero en el otorgamiento de créditos a empresas afectadas por la crisis, así como de dichas empresas a aumentar su endeudamiento para el pago de nómina, llevaron a la adopción de medidas como la creación del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), consistente en un aporte estatal girado mensualmente hasta en tres oportunidades a aquellas empresas creadas antes del 1 de enero de 2020, que acreditaran una disminución superior al 20 % en sus ingresos. Dicho aporte consistiría en un monto resultante de multiplicar el número de trabajadores de la empresa beneficiaria por hasta el 40 % del Salario Mínimo Mensual Vigente²⁰. Adicionalmente, el DL 770 de 2020 estableció la posibilidad para los empleadores de acordar el aplazamiento del primer pago de la prima de servicios²¹ hasta en tres cuotas, pagaderas a más tardar el 20 de diciembre de 2020, y creó el Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP), mediante el cual el Estado apoya el desembolso del primer pago de dicha prestación social, en favor de los trabajadores de aquellas empresas que cumplan condiciones similares a las previstas para el PAEF. Sin embargo, algunas micro y pequeñas empresas no pueden cumplir con todas las condiciones o tienen dificultades durante el proceso para obtener tales apoyos, por lo cual han preferido cerrar o suspender labores antes que acceder al subsidio²².

En materia de acceso a alimentación, cabe destacar las medidas adoptadas en los DL 470 y 533 de 2020, mediante los cuales se adoptaron disposiciones para garantizar la adecuada ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE), en favor de los niños, niñas y adoles-

**Operaciones
de crédito a las
empresas**

**Programa de Apoyo
al Empleo Formal**

**Derecho a la
alimentación**

19 Se trata de aquellos trabajadores con ingresos mensuales que no superan los 4 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (a la fecha unos USD \$945), que hubiesen realizado cotizaciones a cajas de compensación familiar previo a su desvinculación laboral.

20 De acuerdo con el Decreto 2360 del 26 de diciembre de 2019, el Salario Mínimo Mensual Vigente en Colombia para el año 2020 es de \$877.803 COP, equivalente a aproximadamente \$USD 264.30.

21 La prima de servicios es una prestación social a cargo del empleador, consistente en el pago al trabajador de 30 días de salario, distribuidos de la siguiente manera: los primeros 15 días, pagaderos a más tardar el 30 de junio y los segundos 15 días a ser pagados máximo el 20 de diciembre de cada año.

22 PORTAFOLIO, Los retos que dejan ayudas al pago de la nómina y la prima, ver en: <https://www.portafolio.co/economia/los-retos-que-dejan-ayudas-al-pago-de-la-nomina-y-la-prima-542365>

centes estudiantes oficiales, transportando las raciones alimentarias a sus hogares. De igual forma, como consecuencia de la especulación en los precios de los productos de primera necesidad, generada por la alarma causada con la llegada de la covid-19 al territorio colombiano, mediante el DL 507 de 2020 se encargó al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la publicación de un listado de precios promedio de dichos productos, con el fin de que los Ministerios de Comercio Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, ejercieran competencias de vigilancia y regulación.

Prestación de servicios públicos domiciliarios

En relación con la prestación de servicios públicos domiciliarios, el DL 441 de 2020 ordenó a los prestadores del servicio de acueducto la reconexión o reinstalación del servicio a aquellos usuarios que se encontrasen en condición de suspensión o corte de este por impago y suspendió los incrementos tarifarios que debieran aplicarse durante la duración de la emergencia sanitaria. Por su parte, los DL 517 y 528 de 2020 estableció la posibilidad de diferir hasta en 36 cuotas el pago de los consumos básicos o cargos fijos a ser cancelados por los servicios de electricidad y gas combustible, y acueducto y alcantarillado, respectivamente. Lo anterior, acompañado del establecimiento de líneas de crédito para la liquidez de las empresas. Finalmente, El DL 580 de 2020 facultó a los municipios y distritos para asignar subsidios para el pago de los costos por la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, hasta por un 80 %.

Acceso a la justicia: suspensión de plazos

En cuanto al acceso a la justicia, a partir de la expedición del Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020 por el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), se suspendieron en general todos los términos judiciales, con el fin de proteger la salud de los funcionarios y usuarios del sistema de administración de justicia²³. Dicha suspensión de términos se prorrogó en 13 oportunidades, incorporando excepciones adicionales relacionadas con el ejercicio de las acciones de tutela y el derecho de habeas corpus, entre otras. Por otra parte, con la expedición del DL 469 de 2020, se estableció que la Corte Constitucional podría levantar la suspensión de términos antes referida en cualquier momento, para el ejercicio de sus competencias, entre ellas, las relacionadas con el control automático de los DL expedidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Así mismo, el DL 564 de 2020 dispuso que, desde el 16 de marzo de 2020, fecha en que fueron suspendidos los términos por el CSJ, se suspendería igualmente el cómputo de los fenómenos de prescripción, caducidad y desistimiento

23 Se estableció como excepción en dicho acuerdo el cumplimiento de las funciones de los jueces de control de garantías (que velan por los derechos de los procesados penalmente durante la etapa previa al juicio penal) y las audiencias programadas por jueces penales de conocimiento con persona privada de la libertad, las cuales podrían realizarse virtualmente.

tácito²⁴. Finalmente, cabe indicar que por medio del DL 806 de 2020 se adoptaron normas para la incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones al trámite de los procesos judiciales en todas las especialidades²⁵.

Sobre la igualdad, no discriminación y enfoques diferenciales, es pertinente hacer referencia a aquellas medidas adoptadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional, respecto de aquellos grupos tradicionalmente excluidos y que, por tal motivo, reportan mayores condiciones de vulnerabilidad frente a las consecuencias de la crisis.

Sobre el particular, debe indicarse que, en atención a los elevados niveles de violencia doméstica reportados como consecuencia de las medidas de aislamiento preventivo, fenómeno que ha afectado principalmente a mujeres, niños, niñas y adolescentes, fue expedido el DL 460 de 2020, con el fin de garantizar el funcionamiento ininterrumpido de las comisarías de familia, garantizando el desarrollo de sus actividades de forma virtual, pero asegurando igualmente la atención presencial de quienes no puedan acceder virtualmente a sus servicios. Por otro lado, el DL 567 de 2020 intentó adoptar una medida tendiente a la protección de niños, niñas y adolescentes en situación de adoptabilidad, consistente en la asignación de competencias jurisdiccionales en materia de adopción a los procuradores de familia, que forman parte de la Procuraduría General de la Nación. No obstante, en Sentencia C-193 de 2020, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de dicho DL, por considerar, entre otras cosas, que el mismo no cuenta con justificación suficiente y constituye una interferencia del ejecutivo en el funcionamiento de la Rama Judicial, por cuanto la despoja de algunas de sus competencias.

Mediante la expedición del DL 546 de 2020, se adoptaron normas tendientes a aplicar medidas de restricción de la libertad en domicilio o en el lugar que el juez determine, respecto de procesados cobijados a medida de aseguramiento privativa de la libertad en establecimiento penitenciario y carcelario y de condenados a pena de prisión, con el fin de reducir los niveles de hacinamiento en dichos establecimientos, toda vez que en sus condiciones de ocupación suponen un alto riesgo de contagio de la covid -19 para las personas privadas de la libertad. En

Violencia de género

Derechos de las personas privadas de libertad

24 La prescripción alude al fenómeno que opera una vez concluido el término legal para el efecto, que tiene como consecuencia la extinción de un derecho no ejercido en dicho lapso. La caducidad, hace referencia a la imposibilidad del ejercicio de una acción ante la jurisdicción, una vez concluido el término legalmente establecido para llevar ante su conocimiento un determinado acto, hecho u operación. Finalmente, el desistimiento táctico es la figura procesal mediante la cual se sanciona la inactividad de la parte demandante en un proceso judicial, por su inactividad dentro del mismo.

25 Acerca de los retos y problemas con que ha contado el acceso a la justicia a través de medios tecnológicos, véase: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/se-han-presentado-dificultades-con-los-expedientes-muchos-no-están-digitalizados-2995747>

relación con dicha medida, la Defensoría del Pueblo puso de presente su insuficiencia (III.3, § 3.3.1).

Grupos armados

Finalmente, cabe mencionar la medida adoptada en el DL 570 de 2020, instrumento en el cual se crea un apoyo económico excepcional, dirigido a apoyar económicamente a los antiguos integrantes de grupos armados que se encuentran en proceso de reincorporación, pero que no reciben ninguna prestación económica dentro de dicho proceso.

6. COSTA RICA

1. NORMATIVA. 2. EJEMPLOS DE NORMAS ORDINARIAS EN SITUACIONES DE EXCEPCIÓN, ASÍ COMO DEBERES Y OBLIGACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y/O ADMINISTRADOS/AS. 3. NORMATIVA INMERSA DENTRO DE LAS POTESTADES SANITARIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EN CASOS DE SALUD PÚBLICA.

1. NORMATIVA

El ordenamiento jurídico se encuentra constituido por una serie de normas escritas y no escritas que obligan al operador jurídico a aplicar valores, reglas y principios al momento de resolver un asunto que ha sido puesto a su conocimiento. Además, genera la responsabilidad ineludible de ajustar procesos generales y procedimientos específicos, a fin de alcanzar el interés público, que se pretende satisfacer. Bajo ese panorama, el bloque de juridicidad somete a la autoridad pública a regirse, entre otros, conforme a los principios de legalidad¹ y de mensurabilidad de las potestades públicas². En ese estadio la Carta Política esgrime lo siguiente: «Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La

Principio de legalidad

1 El principio de legalidad significa «que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa desde luego el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico –reglamentos ejecutivos y autónomos especialmente–; o sea, en última instancia, a lo que se conoce «el principio de juridicidad de la Administración». En este sentido es claro que, frente a un acto ilícito o inválido, la Administración tiene, no solo el deber sino la obligación, de hacer lo que esté a su alcance para enderezar la situación» (Voto 897-98. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y dictamen de esta Procuraduría General de la República C-008-2000, de 25 de enero de 2020).

2 Del principio de legalidad consagrado en el artículo 11 constitucional, se deriva el principio constitucional de mensurabilidad de las potestades administrativas, que implica, en primer lugar, que toda potestad administrativa debe ser conferida por ley, la cual debe fijar, precisamente, tanto sus alcances como sus límites y, en segundo lugar, el origen directo de toda potestad administrativa es la ley y no actos jurídicos determinados.

acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública [...]» (art. 11).

**Derecho de
excepción**

Al efecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su jurisprudencia *erga omnes*³, ha señalado lo siguiente: «El artículo 121 inciso 7) de la Constitución Política, ya que este se refiere a lo que se conoce en doctrina como el derecho de excepción, entendido como el conjunto de medidas extraordinarias previstas en los textos constitucionales para que el propio ordenamiento le haga frente a una situación de emergencia que puede traer como consecuencia una crisis del Estado».

**Responsabilidad del
Estado**

El artículo 9 de la Constitución Política- dispone entre otros términos que el Gobierno de la República- es responsable. Esa condición exige garantizar, proteger y reparar, escenarios que demandan el reconocimiento evolutivo de derechos, así como evitar interferencias arbitrarias por acción u omisión, un perjuicio de la esfera de los derechos e intereses de las personas. En ese contexto es vital como parámetro de intervención que la situación no afecte el control de proporcionalidad, orden público o dañen a terceros⁴.

En esa línea, el Estado debe garantizar esas libertades precisamente como un fuero de protección frente a invasiones externas que desconozcan o sometan indebidamente a las personas frente a acometidas de terceros que no protejan la autonomía personal, siempre y cuando no exista bajo un test de balance o juicio de ponderación⁵, una situación que requiera ante situación de necesidad y urgencia, la adopción de medidas excepcionales, en resguardo del interés público.

**Regulación
constitucional de los
estados de excepción**

Los estados de excepción se encuentran inicialmente regulados en los artículos 121, inciso 6, 7 y 124 de la Constitución Política, que en reserva constitucional estipula lo siguiente: «Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusiva-

3 Resolución Núm. 16227-2017.

4 Artículo 28 de la Constitución Política.

5 La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, indicó en la resolución número 10711 – 2013, lo siguiente: La aplicación del juicio de ponderación o balancing test, en momento alguno determina el reconocimiento de una jerarquía entre los derechos que encuentran aplicación en un caso concreto, ni tampoco reconocer que uno es más valioso que el otro, sino que bajo criterios de justicia y equidad, en ese caso particular resulta necesario privilegiar uno de ellos, sin que esta decisión signifique en momento alguno que el otro derecho haya sido abrogado o superado. En otras palabras, el juicio de ponderación debe encontrar aplicación cuando en un caso como el presente, el juzgador deba resolver un conflicto donde se encuentra una aparente antinomia entre dos derechos fundamentales, y cuando los principios aplicables para la superación de la misma –en este caso, el principio del interés superior del niño- son igualmente aplicables en ambas circunstancias. Ante ello, se impone el deber de la interpretación hermenéutica e integradora del juez constitucional, de modo tal que permita solventar el conflicto suscitado sin disminuir en momento alguno el contenido esencial de ninguno de los derechos considerados, sino solamente determinando una solución para un caso concreto bajo estrictos criterios de equidad y justicia, esto es optimizando el contenido de los derechos constitucionales en juego. Es decir, se trata de la solución de un caso concreto donde uno de los derechos soluciona de mejor manera el conflicto, sin afectar en momento alguno el contenido y validez de ninguno de los derechos considerados.

mente a la Asamblea Legislativa: [...] 6) Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz; 7) Suspender por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, en caso de evidente necesidad pública, los derechos y garantías individuales consignados en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37⁶ de esta Constitución. Esta suspensión podrá ser de todos o de algunos derechos y garantías, para la totalidad o parte del territorio, y hasta por treinta días; durante ella y respecto de las personas, el Poder Ejecutivo solo podrá ordenar su detención en establecimientos no destinados a reos comunes o decretar su confinamiento en lugares habitados. Deberá también dar cuenta a la Asamblea en su próxima reunión de las medidas tomadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado» (art. 121).

De igual manera, el artículo 124 dispone: «No tendrán carácter de leyes ni requerirán, por tanto, los trámites anteriores, los acuerdos tomados en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos [...] 7 del artículo 121 así como el acto legislativo para convocar a referéndum, los cuales se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en La Gaceta». Esta medida cuenta con la excepción trámite y contrapeso en el artículo 140, incisos 3, 4, 6, 16 y 18, que instituye lo siguiente: «Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: [...] 3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento; 4) En los recesos de la Asamblea Legislativa, decretar la suspensión de derechos y garantías a que se refiere el inciso 7) del artículo 121 en los mismos casos y con las mismas limitaciones que allí se establecen y dar cuenta inmediatamente a la Asamblea. El decreto de suspensión de garantías equivale, ipso facto, a la convocatoria de la Asamblea a sesiones, la cual deberá reunirse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Si la Asamblea no confirmare la medida por dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros, se tendrán por restablecidas las garantías. [...] 6) Mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas; [...] 16) Disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país; [...] 18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes».

Los artículos 146 y 147, inciso 1 de la Constitución Política establecen que la eficacia en la adopción de medidas previas, como po-

**Estado de defensa
nacional**

6 Artículo 22 - Libertad de tránsito, Artículo 23 - Inviolabilidad del domicilio, Artículo 24 - Inviolabilidad de los documentos y comunicaciones, sin autorización judicial previa. Artículo 26 - Libertad de reunión, Artículo 28 - Libertad de Opinión y Autonomía de la Voluntad Libertad, Artículo 29 - Libertad de Pensamiento, Artículo 30 - Acceso a departamentos administrativos con propósitos de obtener información sobre asuntos de interés público. Artículo 37 - Derecho a no ser detenido sin indicio comprobado de haber cometido algún delito y sin mandato judicial.

dría eventualmente ser la convocatoria legislativa, se alcanzan cuando: «Los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Poder Ejecutivo, requieren para su validez las firmas del Presidente de la República y del Ministro del ramo y, además, en los casos que esta Constitución establece la aprobación del Consejo de Gobierno» (art. 146) y cuando «[E]l Consejo de Gobierno lo forman el Presidente de la República y los Ministros, para ejercer, bajo la Presidencia del primero, las siguientes funciones: 1) Solicitar a la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para decretar el reclutamiento militar, organizar el ejército y negociar la paz» (art. 147).

Presupuesto y gastos en estados de excepción

Con relación al manejo presupuestario, la Carta Fundamental establece en el Título XIII, relativo a la Hacienda Pública, específicamente en el capítulo I, referente a eventual, modificación del presupuesto, lo siguiente: «El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y solo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo. Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior. Sin embargo, cuando la Asamblea esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para su conocimiento» (art. 180).

Límites al derecho fundamental a la propiedad

Por otra parte, podemos señalar los límites al derecho fundamental a la propiedad previstos en el artículo 45 de la Constitución: «La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia. Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social».

Suspensión de garantías: recursos de habeas corpus y de amparo

En cuanto a la aplicación de la convencionalidad en el caso concreto, el artículo 48 de la Constitución Política, establece lo siguiente: «Toda persona tiene derecho al recurso de habeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos [véase el

art. 27 CADH, supra, I.2), aplicables a la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10»⁷.

2. EJEMPLOS DE NORMAS ORDINARIAS EN SITUACIONES DE EXCEPCIÓN, ASÍ COMO DEBERES Y OBLIGACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y/O ADMINISTRADOS/AS

- La Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, con especial énfasis en los artículos 1, 2, 3, 29, 30, 34, 35, 36 y 37.
- Ley 9078, Ley General de Tránsito, artículo 95.- relativo a restricción de circulación vehicular.
- Ley 7410, Ley General de Policía. Ejemplo los artículos 8, inciso j, 10, inciso I, 39.

3. NORMATIVA INMERSA DENTRO DE LAS POTESTADES SANITARIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EN CASOS DE SALUD PÚBLICA

- Ley 5395, Ley General de Salud, con relación a lo contemplado en sus artículos 1, 2, 4, 7, 147, 148, 149, 155, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 337, 338, 338 bis, 339, 340, 341, 348, 378.
- Ley Orgánica del Ministerio de Salud, en lo atinente a los artículos 1, 2, 6, 57.
- Decreto Ejecutivo Núm. 21, de 14 de diciembre de 1954, relativo al Reglamento del Estatuto de Servicio Civil⁸, sobre nombramiento de servidores públicos interinos y de emergencia, en su artículo 10.
- Decreto Ejecutivo Núm. 34038, por el que se oficializa el Reglamento Sanitario Internacional, a efectos de aplicación obligatoria en el territorio nacional.

7 Así reformado por el artículo 1° de la Ley 7128 de 18 de agosto de 1989.

8 La Constitución Política en los artículos 191 y 192, establecen: Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración. En ese estadio el artículo 192. Señala que con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.

- Ley 5395, de 30 de octubre de 1973. Los artículos 2 incisos b) y c), 6 y 57 de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, Ley 5412, del 08 de noviembre de 1973.

7. ECUADOR¹

1. NORMATIVA. 2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES.
3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) en el capítulo tercero, de la «Función Ejecutiva», en la sección cuarta, «Estados de Excepción», en el artículo 164, dispone que la presidenta o presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. Dispone, que la declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado, y deberá observar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. A continuación, señala como se deberá establecer el estado de excepción, indicando que el decreto deberá contener la determinación causal y su motivación, así como el ámbito territorial de aplicación, el período de excepción, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que se podrán suspender o limitarse y las notificaciones que corresponden de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales. El artículo 165 determina que durante el estado de excepción la Presidenta o el Presidente únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio de los derechos de inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad

**Estado de
excepción:
procedimiento y
características**

¹ Abreviaturas: CRE = Constitución de la República del Ecuador; COIP = Código Orgánico Integral Penal; COE = Comité de Operaciones de Emergencia; DPE = Defensoría del Pueblo de Ecuador; FMI = Fondo Monetario Internacional; LOAH = Ley Orgánica de Apoyo Humanitario; MPVCMBG = Mecanismo para la Prevención de la Violencia contra la Mujer y basada en Género; MSP = Ministerio de Salud Pública; MIES = Ministerio de Inclusión Económica y Social; MINEDUC = Ministerio de Educación; MDT = Ministerio de Trabajo; NNA= Niñas, Niños y Adolescentes; OMS = Organización Mundial de la Salud; PPL = personas privadas de la libertad; SDH = Secretaría de Derechos Humanos; SNAI = Servicio de Atención Integral a personas adultas privadas de libertad y adolescentes infractores.

de asociación y reunión, y libertad de información en los términos que señala la Constitución.

Facultades del presidente en caso de estado de excepción

Así mismo señala que, una vez declarado el estado de excepción, la presidenta o presidente de la República podrá: 1. Decretar la recaudación anticipada de tributos; 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación; 3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional; 4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado; 5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional; 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones; 7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos; 8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad.

Procedimiento

En el artículo 166 se dispone la obligatoriedad de notificar la declaración de estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y los organismos internacionales en 48 horas siguientes a la firma del decreto. Establece la posibilidad de que la Asamblea Nacional pueda revocar el decreto en cualquier tiempo, y que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad. La Constitución prevé un período máximo de 60 días de plazo para su vigencia, pudiendo renovarse por treinta días más, lo cual deberá ser expreso, caso contrario el decreto original se entenderá por caducado. Finalmente, establece la responsabilidad de los servidores y servidoras públicas en caso de abusos cometidos durante el ejercicio de las facultades durante la vigencia del estado de excepción.

Control de constitucionalidad

Con relación a los controles, la Constitución establece como atribución de la Corte Constitucional lo siguiente: «La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales» (art. 436).

2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

Desde la aprobación de la CRE en el 2008, en el Ecuador se ha declarado en varias ocasiones el estado de excepción y ninguna de ellas ha sido declarada inconstitucional por la Corte Constitucional.

Con relación a los desastres naturales, mediante Decreto Ejecutivo 755², se declaró el estado de excepción en todo el país para enfrentar el proceso eruptivo del volcán Cotopaxi. Dispone el empleo de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional para que usen todos los medios a su alcance para enfrentar la emergencia. Y decreta la censura previa en la información que respecto a la erupción del volcán Cotopaxi emitan los medios de comunicación social (art. 5). De igual forma, frente al terremoto sufrido en la zona costera de las provincias de Manabí y Esmeraldas en el año 2016, a través de este Decreto Ejecutivo 1001³, se declaró el estado de excepción en Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas debido a los efectos del evento telúrico del 16 de abril de 2016.

Desastres naturales

El presidente de la República, Lenin Moreno, en el marco de la protesta social provocada por el anuncio de medidas drásticas para la economía del Ecuador y de la firma del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), movilización liderada por el movimiento indígena, el 1 de octubre de 2019, mediante Decreto Ejecutivo 884⁴, declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional suspendiendo el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión; limitando el derecho a la libertad de tránsito; disponiendo la realización de requisiciones; y, el establecimiento de zona de seguridad del territorio nacional, todo ello en los términos detallados en el referido Decreto. En el mencionado Decreto, se dispone la movilización en todo el territorio nacional, para que las entidades de la Administración Pública, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional ejecuten actividades para mantener el orden y prevenir acontecimientos de violencia, haciendo énfasis en que la movilización de las Fuerzas Armadas es complementaria a las acciones de la Policía Nacional.

Protesta social

La decisión de autorizar la movilización de las Fuerzas Armadas para el control de la seguridad del Estado provocó enfrentamientos con manifestantes, provocando que se den efectos graves con relación a la vulneración de los derechos de las personas, especialmente el relacionado al derecho a la resistencia consagrado en la Constitución de la República⁵:

De otro lado, en el marco de las disposiciones legales y constitucionales ante la propagación de la covid-19 en Ecuador, el presidente de la

Covid-19

2 Decreto Ejecutivo 755, Registro Oficial 573, de 26 de agosto de 2015. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

3 Decreto Ejecutivo 1001, Registro Oficial 742, de 27 de abril de 2016. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

4 Decreto Ejecutivo 884, de 03 de octubre de 2019. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

5 Art. 98.- Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

República, Lenin Moreno, mediante Decreto Ejecutivo 1017⁶, de 16 de marzo de 2020, declara el estado de excepción en todo el país. El objetivo de la declaratoria de estado de excepción es controlar la situación de emergencia sanitaria para garantizar los derechos de las personas. Se suspenden los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo 1074⁷, de 15 de junio de 2020, se declara un nuevo estado de excepción por en todo el territorio nacional, por la presencia de la covid-19 en el Ecuador.

3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

Medidas adoptadas frente a la covid-19

En Ecuador en el contexto de la pandemia covid-19 desde distintas instancias del Estado se han adoptado varias medidas, como las que señalan a continuación:

Emergencia sanitaria

- Acuerdo Ministerial Núm. 0126/2020⁸. declara el estado de emergencia sanitaria por la inminente posibilidad del efecto provocado por la covid-19 y prevenir un posible contagio masivo en la población.

Teletrabajo

- Acuerdo Ministerial Núm. MEDT-2020-076⁹. expide las directrices para la aplicación de teletrabajo emergente durante la declaratoria de emergencia sanitaria. Estas directrices son de aplicación para las instituciones del sector público.

Libertad de circulación

- Resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE)¹⁰, de 14 de marzo de 2020. prohibió el ingreso de personas extranjeras y nacionales a partir del 16 y 17 de marzo de 2020, respectivamente, por 21 días. Se estableció la obligatoriedad de cremación para los cadáveres afectados por la covid-19, la prohibición de visitas a centros geriátricos a nivel nacional, la aplicación de protocolo especial para visitas los centros de rehabilitación social y como únicos pasos fronterizos autorizados Rumichaca, San Miguel y Puerto El Carmen, Huaquillas, Macará y Zapotillo, entre otros.

6 Decreto Ejecutivo 1017, de 16 de marzo de 2020. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

7 Decreto Ejecutivo 1074, de 15 de junio de 2020. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

8 Ministerio de Salud Pública (MSP), Acuerdo Ministerial 0126, Registro Oficial 160, 12 de marzo de 2020.

9 Ministerio del Trabajo (MEDT), Acuerdo Ministerial 076, Quito, 2020. <https://coronavirusecuador.com/wp-content/uploads/2020/03/ACUERDO-MDT-2020-076-TE-LETRABAJO.pdf.pdf>

10 COE, <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-14-de-marzo-2020/>

- Acuerdo Ministerial Núm. MDT-2020-077¹¹, de 15 de marzo de 2020. expide las directrices para la aplicación de la reducción, modificación o suspensión emergente de la jornada laboral durante la declaratoria de emergencia sanitaria, por la presencia del virus covid-19.

Reducción de la jornada laboral
- Acuerdo Ministerial Núm. MINEDUC-MINEDUC-2020-00014-A¹², de 15 de marzo de 2020. Dispone la suspensión de clases en todo el territorio nacional, mismo que aplica para las instituciones educativas públicas, fiscomisionales y particulares, así como en los centros de desarrollo integral para la primera infancia regulados por esta cartera de Estado, en todas sus jornadas y modalidades, hasta el 05 de abril de 2020.

Suspensión de clases
- Acuerdo Ministerial Núm. MINEDUC-MINEDUC-2020-00015-A¹³, de 16 de marzo de 2020. Suspenden los plazos y términos administrativos procedimentales en curso, en todos y cada uno de los procedimientos que se encuentren conociendo los niveles central y desconcentrado del Ministerio de Educación. Dicha disposición no afectará la recepción de denuncias sobre casos de violencia física, psicología o sexual que se hubieren cometido dentro del Sistema Nacional de Educación, o que se cometieren durante esta emergencia (art. 2). La suspensión de los plazos y términos aplica a partir del 17 de marzo hasta el 05 de abril de 2020.

Plazos y términos administrativos
- Decreto Ejecutivo 1017¹⁴, del 16 de marzo de 2020. Declara el estado de excepción en todo el país con el objetivo de controlar la situación de emergencia sanitaria para garantizar los derechos de las personas. Y se suspenden los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, entre otros.

Estado de excepción: emergencia sanitaria
- La Corte Constitucional mediante Dictamen Núm. 1-20-EE720¹⁵, de 19 de marzo de 2020 emitió un dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción emitida mediante el Decreto Ejecutivo 1017, de 16 de marzo de 2020. Y que para el efecto se observará que: el Estado adopte medidas necesarias para proteger a las personas en situación de calle y otras personas en situación de vulnerabilidad; se garantice el libre tránsito de quienes laboran en áreas esenciales para el

Control de constitucionalidad

11 MDT, <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Acuerdo-MDT-202-077.pdf>

12 MINEDUC, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/MINEDUC-MINEDUC-2020-00014-A.pdf>

13 MINEDUC, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/MINEDUC-MINEDUC-2020-00015-A.pdf>

14 https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

15 Corte Constitucional, Dictamen Núm. 1-20, de 19 de marzo de 2020. [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708F-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen_1-20-EE-20_\(0001-20-EE\).pdf](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708F-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen_1-20-EE-20_(0001-20-EE).pdf)

combate a esta calamidad y de quienes necesiten abastecerse de bienes materiales para su salud y subsistencia; asegurar la protección de la información personal de los pacientes o personas examinadas en razón de la pandemia; que en todo proceso judicial o administrativo iniciado por presunto incumplimiento de las medidas adoptadas en estado de excepción, se salvaguarde el debido proceso, así como se garantice el cuidado sanitario necesario sobre personas y bienes, etc.

Poder Judicial

- Resolución 031/2020¹⁶ del Consejo de la Judicatura, de 17 de marzo de 2020. Se suspende las labores en la Función Judicial frente a la Declaratoria del Estado de Excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo 1017. Se exceptúan de esta suspensión, «las y los servidores que forman parte de las unidades judiciales con competencia en materia de flagrancia: penal; violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar; tránsito; adolescentes infractores, así como también de las unidades multicompetentes en lo que corresponde a los casos de flagrancia, para lo cual se sujetarán a los turnos preestablecidos» (art. 2).

Servicios sociales

- Acuerdo Ministerial Núm. 00016/2020. Declaró en emergencia por un periodo de 60 días en los servicios sociales del MIES, con la finalidad de establecer las acciones inmediatas para prevenir contagio masivo de los beneficiarios de estos servicios; dispone la suspensión temporal de la atención en los servicios sociales que brinda el MIES, con excepción de los servicios de atención residencial para las personas adultas mayores, así como los centros de referencia y acogida de personas con discapacidad y casas de acogimientos para niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar.

Zona especial de seguridad

- Decreto Ejecutivo 1019¹⁷, de 22 de marzo del 2020. El Presidente de la República, Lenín Moreno, declaró como zona especial de seguridad toda la provincia de Guayas, de conformidad a la Resolución emitida por parte del Comité de Operaciones de Emergencia (COE), quienes con fecha 22 de marzo del 2020, resolvieron «[L]a evaluación de las resoluciones adoptadas por el COE Nacional durante el proceso de emergencia sanitaria, el incremento de contagio, su previsible aumento, así como la manifiesta desobediencia ciudadana, hacen indispensable la adopción de medidas que incremente las garantías de seguridad sanitaria; en este sentido RECOMIENDA» la declaratoria de la citada provincia¹⁸.

¹⁶ Consejo de la Judicatura, Resolución 031 – 2020, 17 de marzo de 2020. <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2020/031-2020.pdf>

¹⁷ Presidencia de la República del Ecuador. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

¹⁸ COE, Resolución de 22 de marzo de 2020. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/Resoluciones-COE-Nacional-22-de-marzo-2020.pdf>

- Acuerdo Ministerial Núm. 2020/080¹⁹, de 28 de marzo de 2020. Se reforma el Acuerdo Ministerial Núm. MDT-2020-077, y se incluyen disposiciones sobre vacaciones acumuladas, y convenio de pago de remuneración a plazos. «El empleador podrá fijar la fecha de inicio y de fin de uso del período de vacaciones acumuladas a las que tuviere derecho el trabajador. Además siempre, que medie el consentimiento del trabajador, el empleador podrá permitir el goce de períodos de vacaciones anticipadas» (art. 4).
- Acuerdo Ministerial Núm. MDT-2020-081²⁰, 10 de abril de 2020. Establece pago de liquidaciones a través de transferencias bancarias, así como directrices sobre terminación de contrato basándose en a la causal 6 del art. 169 del Código del Trabajo.
- Resolución Núm. MDT 2020/022²¹, de 28 de abril de 2020. Determina que la enfermedad del coronavirus (covid-19) no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional, en virtud que la misma fue declarada el 11 de marzo por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como pandemia.
- Resolución Núm. MDT 2020/023, 29 de abril de 2020²². Reforma el artículo 1 de la Resolución Nro. MDT 2020/022, por el siguiente texto: «Determinar que la enfermedad del coronavirus (covid-19) no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional, en virtud que la misma fue declarada el 11 de marzo de 2020, por la OMS como pandemia, a excepción de aquellos casos en los que se pudiera establecer de forma científica o por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador» (art. 1).
- Decreto Ejecutivo 1022²³, de 31 de marzo de 2020. Se crea el «Bono de protección familiar por emergencia por la presencia de la covid-19 en Ecuador», mismo que consiste en la transferencia

Derechos laborales:
vacaciones,
remuneraciones,
enfermedad
profesional

**Bono de protección
familiar por
emergencia por
la presencia de la
covid-19 en Ecuador**

19 MDT, Acuerdo Ministerial Núm. MDT-2020-080, de 28 de marzo de 2020. <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/ACUERDO-MINISTERIAL-Nro.-MDT-2020-080-signed.pdf>

20 MDT, Acuerdo Ministerial Núm. MDT-2020-081, de 10 de abril de 2020. <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/04/ACUERDO-MINISTERIAL-MDT-2020-081-REFORMA-AL-INSTRUCTIVO-DE-CUMPLIMIENTO-DE-OBLIGACIONES-DE-LOS-EMPLEADORES-PUBLICOS-Y-PRIVADOS-signed.pdf.pdf>

21 MDT, Resolución Núm. MDT 2020/022, de 28 de abril de 2020. <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/MDT-2020-022.pdf>

22 MDT, Resolución Núm. MDT 2020/023, 29 de abril de 2020. <http://www.cna-ecuador.com/wp-content/uploads/2020/04/RESOLUCIO%CC%81N-2020-023.pdf>

23 Decreto Ejecutivo 1022, Registro Oficial Suplemento 173, de 31 de marzo de 2020. http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=GESTION-BONO_DE_PROTECCION_FAMILIAR_POR_EMERGENCIA_POR_COVID_19

única de (USD \$ 120,00), que se pagará en dos partes iguales, de sesenta dólares cada una (USD.60, 00), durante los meses de abril y mayo de 2020.

- Decreto Ejecutivo 1026²⁴, de 04 de mayo de 2020. Establece la segunda fase del Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia de la covid-19 en Ecuador y amplía su cobertura con el objetivo de apoyar económicamente a nuevos núcleos familiares, grupos familiares o personas en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad, adicionales a los beneficiarios iniciales. Y consiste en la transferencia única de \$ 120,00. Los nuevos beneficiarios de este Bono podrán cobrar entre el 01 de mayo hasta el 30 de junio de 2020.
- Acuerdo Ministerial Núm. 00009/2020²⁵, de 12 de mayo de 2020. Se extiende por treinta (30) días el Estado de Emergencia Sanitaria a partir de la finalización de la vigencia del Acuerdo Ministerial No. 00126-2020 de 11 de marzo de 2020.
- Resolución sobre medidas cautelares Núm. 34-20-IS/20, de 12 de mayo de 2020. La Corte Constitucional del Ecuador, dispone a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, así como a las demás autoridades de la función ejecutiva que corresponda, que suspendan y se abstengan de realizar modificaciones presupuestarias que puedan tener un impacto negativo en el presupuesto de las instituciones de educación superior. Y se dispone detener los efectos del oficio circular Nro. MEF-VGF-2020-0003-C, exclusivamente en lo que respecta al aspecto presupuestario de las instituciones de educación superior, hasta que la corte adopte la decisión de fondo.
- Acuerdo Núm. MINEDUC-MINEDUC-2020-00029-A²⁶. Se expide la Reforma al Acuerdo Ministerial Núm. MINE-DUC-MINEDUC-2020/00028-A, y se sustituye el texto del artículo 3, por el siguiente: «Disponer a todas las instituciones educativas de sostenimiento fiscal, municipal, fiscomisional y particular, en todas sus jornadas, modalidades y ofertas, del régimen Costa-Galápagos 2020-2021, que inicien el año lectivo el 18 de mayo de 2020, culminarán el 26 de febrero de 2021; y, las instituciones educativas que inicien el año lectivo el 01 de junio de 2020, concluirán el 12 de marzo de 2021» (art. 3).

Modificaciones presupuestarias

24 Decreto Ejecutivo 1026, Registro Oficial Suplemento 195, de 04 de mayo de 2020. http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=GESTION-AMPLIA_COBERTURA_DEL_BONO_DE_PROTECCION_FAMILIAR_POR_COVID_19

25 Ministerio de Salud, Acuerdo Ministerial Núm. 00009/2020, Registro Oficial Edición Especial 567, de 12 de mayo de 2020.

26 MINEDUC, Acuerdo Ministerial Núm. 00029/2020, Registro Oficial Edición Especial 606, de 28 de mayo de 2020.

- Decreto Ejecutivo 1052²⁷, de 15 de mayo de 2020. Renueva el estado de excepción por calamidad pública en todo el país, se establece la movilización de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento del orden público; de manera complementaria la Policía Nacional; se suspende el ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión; se restringe la libertad de tránsito y movilidad a nivel nacional y se establece que para el cumplimiento de las restricciones se podrán utilizar plataformas satelitales y de telefonía móvil para monitorear la ubicación de las personas en estado de cuarentena sanitario o aislamiento obligatorio. **Movilización de las Fuerzas Armadas y suspensión de derechos**
- La Corte Constitucional frente a este Decreto emitió el Dictamen 02-20- EE, de 22 de mayo de 2020, y declara la constitucionalidad del mismo, ratifica los parámetros establecidos en el dictamen N. 1-20-EE/20 y N. 1-20- EE/20A y exhorta «al Gobierno Nacional para que, dentro de los treinta días de vigencia del Decreto materia del presente dictamen, de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, tome las medidas necesarias para organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios»²⁸. **Control de constitucionalidad**
- Acuerdo Núm. MINEDUC-MINEDUC-2020-00027-A²⁹. Dispone a todas las instituciones educativas de sostenimiento fiscal, municipal, fiscomisional y particular, en todas sus jornadas, modalidades y ofertas, del régimen Sierra-Amazonía 2019-2020, la finalización del año lectivo con fecha 30 de junio de 2020 (art. 1). **Derecho a la educación**
- Acuerdo Núm. MINEDUC-MINEDUC-2020/00028-A³⁰, de 7 de mayo de 2020. Dispone a todas las instituciones educativas de sostenimiento fiscal, municipal, fiscomisional y particular, en todas sus jornadas, modalidades y ofertas del régimen Costa-Galápagos 2020-2021, el inicio del año lectivo con fecha 01 de junio de 2020. (art. 1)
- Acuerdo Ministerial Núm. MDT-2020-117³¹, de 20 de mayo de 2020. Emite directrices para establecer la jornada especial diferenciada en el sector público.

27 https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

28 Dictamen Núm. 2-20: http://sacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10/DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidMmY5NWY1Yi1jMzNIL-TRiNDgtYjE1YS0xZWlZyZzEzYzIyZDcucGRmJ30=

29 MINEDUC, Acuerdo Ministerial Núm. 00027-A, Registro oficial 206, de 19 de mayo de 2020.

30 MINEDUC, Acuerdo Ministerial Núm. 00028-A, Registro oficial 206, de 19 de mayo de 2020.

31 MDT, Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-117, de 20 de mayo de 2020. <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/AM-MDT-2020-0117-DIRECTRICES-PARA-ESTABLECER-LA-JORNADA-ESPECIAL-DIFERENCIADA-EN-EL-SECTOR-PU%CC%81BLICO-signed-1.pdf>

Víctimas de violencia de género

- Resolución Núm. SDH-2020-0008-R³². Aprueba el Protocolo para atención a víctimas de violencia de género bajo la modalidad de teletrabajo, de 01 de mayo de 2020, publicado en Registro Oficial Edición Especial Nro. 589 de 20 de mayo de 2020.
- Resolución 044/2020³³, del Consejo de la Judicatura, de 05 de mayo de 2020, publicado en Registro Oficial Núm. 208, de 21 de mayo de 2020. Restablece la atención de las notarías en el ámbito nacional a través de la modalidad de citas previas mientras dure la emergencia sanitaria que actualmente vive el país y de conformidad con las disposiciones emitidas por el Consejo de la Judicatura. (art. 1)

Actividades jurisdiccionales

- Resolución 045/2020³⁴, de 7 de mayo de 2020. Establece parcialmente las actividades jurisdiccionales en la Corte Nacional de Justicia y en las cortes provinciales e implementar la ventanilla virtual.
- Resolución 046/2020³⁵, de 7 de mayo de 2020. Restablece el despacho interno de causas en trámite, en los Juzgados, Unidades Judiciales, Tribunales Penales, Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Tribunales de lo Contencioso Tributario a nivel nacional.

Uso de la fuerza

- Acuerdo Núm. 179³⁶, de 27 de mayo de 2020. Expide el Reglamento de uso progresivo, racional y diferenciado de la fuerza por parte de los miembros de la Fuerzas Armadas.

Sistema Nacional de Rehabilitación Social

- Resolución SNAI-SNAI-2020-0005-R³⁷, de 13 de marzo de 2020. Declara la emergencia del Sistema Nacional de Rehabilitación Social en razón de la emergencia sanitaria, aplicable a todos los centros de privación de libertad sin distinción de tipo a nivel nacional
- Resolución SNAI-SNAI-2020-0015-R, de 15 de mayo de 2020. Extiende la suspensión de las visitas ordinarias y extraordinarias a las personas privadas de libertad y a los adolescentes infractores con medidas privativas de libertad a nivel nacional, por trein-

32 Secretaría de Derechos Humanos, Resolución Núm. SDH-2020-0008-R, Quito, 2020.

33 Consejo de la Judicatura, Resolución 044-2020, Registro Oficial 208 de 21 de mayo de 2020.

34 Consejo de la Judicatura, Resolución 045/2020, Registro Oficial 208, de 21 de mayo de 2020. <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2020/045-2020.pdf>

35 Consejo de la Judicatura, Resolución 046/2020, Registro Oficial 208, de 21 de mayo de 2020. <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2020/046-2020.pdf>

36 Acuerdo Ministerial 179, Registro Oficial 610, de 29 de mayo de 2020. <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2020/046-2020.pdf>

37 Servicio de Atención Integral a personas adultas privadas de libertad y adolescentes infractores, Resolución SNAI-SNAI-2020-0015-R, Registro Oficial 602, 27 de mayo de 2020.

ta días conforme la extensión de emergencia sanitaria prevista en el Acuerdo Ministerial Núm. 00009-2020 de 12 de mayo de 2020.

- Resolución No. 040/2020³⁸, de 22 de abril de 2020. Autoriza a las y los notarios en el ámbito nacional, el otorgamiento de escrituras públicas de promesas y de compra venta de bienes inmuebles durante la emergencia sanitaria por coronavirus (covid-19), de conformidad con las disposiciones previstas en la Resolución 035-2020, de 9 de abril de 2020, expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura.
- Acuerdo Ministerial Núm. MDT- 2020-0124³⁹, de 11 de junio de 2020. Emite el procedimiento que permita a las instituciones del sector público realizar el proceso de supresión de puestos de sus servidores públicos, como efecto de la crisis económica que vive el país, efecto provocado por la emergencia sanitaria a causa de la covid-19. **Crisis económica**
- Decreto Ejecutivo 1074⁴⁰, de 15 de junio de 2020. Declara un nuevo estado de excepción por «calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia de la covid-19 en el Ecuador y por la emergencia económica sobreviviente a la emergencia sanitaria que atraviesa el Estado ecuatoriano» (art. 1) Este decreto rige por 60 días a partir de la suscripción del mismo. Y se establece la movilización de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento del orden público, de manera complementaria la Policía Nacional; se suspende el ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión; y restringe la libertad de tránsito y movilidad a nivel nacional, entre otros. **Nuevo estado de excepción**
- Acuerdo 00024/2020⁴¹, de 17 de junio de 2020. Declara el Estado de Emergencia Sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, en los servicios de laboratorio, unidades de epidemiología y control, ambulancias aéreas, servicios de médicos y paramédicos, hospitalización y consulta externa, ante la transmisión comunitaria de la covid-19 en las veinticuatro provincias del país y la posible necesidad de hospitalización o atención en cuidados intensivos de la población. Y se amplía **Emergencia sanitaria**

38 Consejo de la Judicatura, Resolución 040/2020, Registro Oficial 219, Quito, 2020.

39 Acuerdo Ministerial Núm. MDT- 2020-0124, de 11 de junio de 2020. <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/Acuerdo-Ministerial-Nro.-MDT-2020-0124.pdf>

40 Decreto Ejecutivo 1074, Registro Oficial Suplemento 225, de 15 de junio de 2020. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

41 MSP, Acuerdo 00024/2020, Registro Oficial Edición Especial 679, de 17 de junio de 2020.

**Ley Orgánica de
Apoyo Humanitario**

- la declaración de estado de emergencia sanitaria, y se establece que la misma tendrá como duración 60 días.
- Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis Sanitaria derivada de la covid-19⁴², de 22 de junio de 2020. Esta ley tiene por objeto establecer medidas de apoyo humanitario, para enfrentar las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19, «a través de medidas tendientes a mitigar sus efectos adversos dentro del territorio ecuatoriano; que permitan fomentar la reactivación económica y productiva del Ecuador, con especial énfasis en el ser humano, la contención y reactivación de las economías familiares, empresariales, la popular y solidaria, y en el mantenimiento de las condiciones de empleo» (art. 1 LOAH).

42 Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis Sanitaria derivada de la covid-Registro Oficial Suplemento 229, de 22 de junio de 2020.

8. EL SALVADOR¹

1. NORMATIVA. 2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19. 3. LEYES GENERALES PARA ATENDER LA EMERGENCIA COVID-19.

1. NORMATIVA

La Constitución de El Salvador (Cn) establece tres formas con las cuales se pone a disposición un conjunto de mecanismos para afrontar una grave crisis que afecte a una parte o la totalidad de la población, estas son: el estado de emergencia, que se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres². En segundo lugar, la emergencia nacional, que se refiere a la posibilidad de militarizar los servicios públicos civiles, que está regulada

**Normativa
constitucional**

1 Abreviaturas: Cn = Constitución de El Salvador; DUI = Documento Único de Identidad; GOES = Gobierno de El Salvador; PNC = Policía Nacional Civil.

2 Art. 9 de la Ley de Protección Civil- Son Funciones de la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres: «[...] d) Proponer al presidente de la República se decrete el Estado de Emergencia, de conformidad con el art. 24 de esta ley. En este caso, la Comisión nacional tomará medidas de urgencia para garantizar el orden público, equipar refugios de emergencia y suministrar alimentos y primeros auxilios, con la asistencia de las autoridades civiles y militares, Cuerpo de Bomberos y demás organizaciones humanitarias, manteniendo informado constantemente al presidente de la República».

Art. 24. Ley de Protección Civil- Decreto de Estado de Emergencia, «la Asamblea Legislativa por medio de decreto podrá declarar el Estado de Emergencia en parte o en todo el territorio nacional, mediante petición que al efecto le dirigirá el presidente de la República, cuando el riesgo o peligro provocado por un desastre para las personas, sus bienes, servicios públicos o ecosistemas lo ameriten. Tomará como base la evidencia del riesgo o peligro y la ponderación que le haga al respecto el Director General. Si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida podrá el presidente de la República decretar el Estado de Emergencia, debiendo informar posteriormente al Órgano Legislativo. El decreto de Estado de Emergencia no implica la suspensión de las garantías constitucionales. La Asamblea Legislativa o el presidente de la República, en su caso, decretará el cese del Estado de Emergencia».

Régimen de excepción

en el artículo 221.2 de la Constitución. En tercer lugar, el Régimen de Excepción, establecido en los artículos 29³, 30 y 31 de la Constitución.

Dentro del régimen de excepción se encuentran establecidos elementos de la democracia y del Estado de Derecho, como los siguientes: i) el principio de legalidad (art. 86 Cn), ii) el principio de seguridad jurídica (art. 1.1 y 2.1 Cn), iii) la exigencia de justificación de los actos estatales (art. 86 Cn), iv) la libertad de expresión e información y el acceso a la información pública (art. 6 Cn.) y v) el diálogo interinstitucional (art. 86.1 Cn). Todos establecidos dentro del marco nacional e internacional de los sistemas universales y regionales de protección de derechos humanos⁴. En tal sentido, el derecho constitucional de excepción debe ser necesario para afrontar situaciones excepcionales sin renunciar a la fuerza reguladora del Derecho, tomando en cuenta que desde una visión de tutela de derechos humanos se trata de una figura que en la historia de El Salvador llevó a excesos y abusos estatales durante la guerra civil (1980-1992)⁵.

Por ello, es imprescindible que un régimen de excepción suponga el respeto de la democracia y del Estado de Derecho en al menos dos momentos: en el perfeccionamiento del acto normativo, es decir en desde su diseño, construyendo de esta manera un pensamiento integrador de la protección integral del ser humano, fijando normas compatibles con esos elementos y con la Constitución; y en su ejecución, no se debe abusar de los poderes excepcionales que otorga para cometer arbitrariedades en los derechos de las personas o irrespetar las reglas democráticas y del Estado de Derecho, que no se reducen a hacer lo que la mayoría considera oportuno, o a la pretendida legitimidad de dichas mayorías, sino también a respetar los derechos de las minorías como poblaciones

3 Art. 29. Régimen de Excepción: «En casos de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general, o de graves perturbaciones del orden público, podrán suspenderse las garantías establecidas en los artículos 5, 6 inciso primero, 7 inciso primero y 24 de esta Constitución, excepto cuando se trate de reuniones o asociaciones con fines religiosos, culturales, económicos o deportivos. Tal suspensión podrá afectar la totalidad o parte del territorio de la República, y se hará por medio de decreto del Órgano Legislativo o del Órgano Ejecutivo, en su caso. También podrán suspenderse las garantías contenidas en los Arts. 12 inciso segundo y 13 inciso segundo de esta Constitución, cuando así lo acuerde el Órgano Legislativo, con el voto favorable de las tres cuartas partes de los Diputados electos; no excediendo la detención administrativa de quince días. El plazo de suspensión de las garantías constitucionales no excederá de treinta días. Transcurrido este plazo, podrá prolongarse la suspensión, por igual período y mediante nuevo decreto, si continúan las circunstancias que la motivaron. Si no se emite tal decreto, quedarán restablecidas de pleno derecho las garantías suspendidas».

4 Art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

5 La guerra civil salvadoreña duró aproximadamente 12 años, dejando como saldo de graves violaciones a derechos humanos, aproximadamente 75.000 fallecidos violentamente y más de 8.000 desapariciones forzadas, concluyendo con un Acuerdo de paz que ha sido referente en diversas partes de mundo para evitar conflictos armados y restablecimiento de la paz.

de niñez, adultos mayores, personas con discapacidad, LGBTIQ y minorías étnicas, grupos migrantes, personas en calidad de asilo. En todo caso, al respeto irrestricto de la Constitución. Desde una interpretación integradora de la protección universal de los derechos humanos, se considera que el régimen de excepción implica que se está enfrentando una situación que no puede ser resuelta o mitigar sus efectos por la aplicación de los procedimientos normales establecidos en la Constitución y las leyes secundarias, debido a que se aplican medidas que restringen una cantidad mínima de derechos para garantizar la mayoría, tomando en cuenta el fin común de la sociedad y su ordenamiento jurídico, su vigencia deberá ser temporal. Su excepcionalidad, estriba justamente en la posibilidad de suspensión de algunos de los derechos fundamentales, pero evitando la afectación total o parcial de otros.

En El Salvador el plazo máximo de duración de un régimen de excepción (art. 30 Cn) es de 60 días, incluyendo una eventual prórroga cuya fijación, según las discusiones constituyentes en los años que antecedieron a la actual Constitución, estuvo enfocada en la evaluación del supuesto de guerra, y ello generó una auténtica laguna constitucional, hasta que la actual Sala de lo Constitucional, en Sentencia de Inconstitucionalidad 21-2020/23 y siguientes⁶ generó un criterio jurisprudencial sobre el abordaje de catástrofe, epidemia u otra calamidad general (art. 29.1 Cn), pues el artículo 30 Cn no prevé qué debe hacerse para mantener la fuerza normativa de la Constitución ante una situación excepcional y anormal de ese tipo, que exceda ese umbral de tiempo.

En un periodo de normalidad el Estado puede limitar derechos constitucionales de manera proporcional, esta competencia proviene de la propia Constitución, pero en un periodo excepcional provocado por una crisis sanitaria como la actual, la misma Constitución (art. 29) habilita a la Asamblea Legislativa o al Consejo de Ministros para que puedan suspender ciertos derechos fundamentales, lo cual solo está reservado a una ley formal. Excepcionalmente, puede ser declarado por el Presidente, en los casos en que la Asamblea Legislativa no puede reunirse por motivos de fuerza mayor o caso fortuito.

La Constitución de la República de El Salvador, se refiere a dos tipos de suspensión de derechos fundamentales: una individual, siempre y cuando se cumplan los supuestos previstos en el artículo 74, que se refiere a la posibilidad de limitar el ejercicio de los derechos políticos de una determinada persona; y la suspensión colectiva, que se produce bajo un régimen de excepción, según el artículo 29 y siguientes de la Constitución. La Constitución de El Salvador, utiliza una diversa gama de expresiones para referirse al ejercicio de los derechos fundamentales, establece que los derechos pueden ser regulados y alterados, según

Plazo

Procedencia de la declaratoria del régimen de excepción

Suspensión o limitación de derechos fundamentales

6 Sentencia acumulada 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020 Inconstitucionalidad, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, 8 de junio de 2020.

lo dice el artículo 46 Cn; limitados, según los artículos 25 y 105.2; suspendidos, según el artículo, 29, y pueden perderse en los supuestos que indica el artículo 75 Cn. Para un sector de la doctrina no habría diferencia entre limitar o suspender derechos fundamentales, de tal manera que significarían lo mismo, de esa línea era la Sala de lo Constitucional de 1997, ya que en la Sentencia de Inconstitucionalidad 15/96⁷ equiparó la suspensión de derechos con la limitación de derechos, sostuvo: «que para enfrentar situaciones de crisis la figura apropiada que debería utilizarse era de la Suspensión de Garantías Constitucionales o dicho de manera más correcta, la limitación del ejercicio de ciertos derechos». Sin embargo, en la jurisprudencia actual se han desarrollado parámetros de interpretación, y recomienda que ante una variada gama de frases que equiparan la limitación o suspensión de derechos, lo que se debe hacer es darles contenido y proveerles el sentido que les corresponde, es decir que la interpretación de un texto normativo debe ser deferente con él, de manera que se potencie su racionalidad y evitar que se vuelva ilusorio su contenido, según lo exige el principio de caridad interpretativa⁸.

A diferencia de la limitación, la suspensión no alude a una sola manifestación de un derecho sino al conjunto de manifestaciones que están comprendidas en el derecho, esto quiere decir que en un régimen de excepción los derechos fundamentales suspendidos funcionan al revés, porque lo que opera como excepción en un período de normalidad se convierte en regla general en un régimen de excepción, por ello es que en una suspensión, la regla general es la prohibición del ejercicio del derecho suspendido y la excepción es la permisón de ejercer ese derecho. Cuando un derecho está suspendido la autoridad es la que nos tiene que dar permiso para que excepcionalmente podamos ejercitar algunas manifestaciones del derecho.

Sobre el «límite en cuanto al contenido» del régimen de excepción, esto se refiere a enunciar el derecho o derechos cuyo ejercicio será afectado. Como ya se refirió, en la legislación salvadoreña se establece taxativamente los derechos que pueden limitarse, siendo estos: 1. Libertad de tránsito, prohibición de expatriación, prohibición de negar entrada o salida del territorio nacional (art. 5 Cn), 2. Libertad expresión y difusión del pensamiento (art. 6 Cn), 3. Libertad de asociación y reunión (art. 7 Cn.), 4. Inviolabilidad de la correspondencia y prohibición de intervención telefónica (art. 24 Cn), 5. Obligación de informar de las razones de la detención (art. 12 Cn) (Suspensión con mayoría calificada de tres cuartos), 6. Asistencia de defensor en la investigación y en el proceso, 7. Duración máxima de 72 horas de la detención administrati-

Derechos que se suspenden o restringen

7 Consultar <http://www.csj.gob.sv/idioma.html>

8 Sentencia de Inconstitucionalidad 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020, de 8 de junio de 2020.

va (art. 13 Cn) (Suspensión con mayoría calificada de tres cuartos) y 8. Obligación de presentar un imputado al juez competente.

Se trata de un régimen excepcional, en comparación con el régimen general de los derechos fundamentales. Lo excepcional estriba en la suspensión de los derechos, y tal suspensión podrá afectar la totalidad o parte del territorio de la República, y se hará por medio de decreto del órgano legislativo.

Existe un primer control referido a que primordialmente la limitación y la suspensión de derechos fundamentales o de los servicios públicos que sean esenciales para su ejercicio, es materia reservada al legislador, que deriva de los artículos 131.5 y 246.1 Cn. Además, dispone que la votación de los diputados de la Asamblea Legislativa para limitar derechos debe alcanzar una mayoría simple, es decir, 43 votos; y para decretar un régimen de excepción de suspensión de derechos, con mayoría calificada de los dos tercios o 56 votos de los diputados electos, y en algunos casos le exige una mayoría extraordinaria calificada, esto es tres cuartos o 63 votos de los diputados electos.

Se suspenden derechos no garantías, es decir que los mecanismos de protección continúan funcionando. En ese sentido, el habeas corpus y el amparo, son esos instrumentos específicos orientados a la protección efectiva de derechos humanos consagrados en el ordenamiento constitucional, con el objeto de examinar los actos o disposiciones concretas que se toman dentro de las situaciones excepcionales. Sin perjuicio de que puedan comprender, de manera indirecta, el control de la constitucionalidad de las normas generales en las cuales se apoyan dichas medidas concretas. De igual forma, el recurso de inconstitucionalidad⁹ permite examinar la concordancia de las medidas generales de los poderes con motivo a violaciones a garantías y derechos humanos. El habeas corpus puede recurrir toda persona que se sienta agredida por un particular o autoridad del Estado y que se encuentre ilegalmente detenida, ya que dicho recurso tiene por finalidad, que la persona recupere su pronta libertad o que sea puesta a disposición de un juez. Con relación al recurso de amparo opera cuando a una persona se le hayan violado sus restantes derechos, y los cuales previamente a reconocido la Constitución; cualquier persona puede recurrir a ello.

Finalmente, importante mencionar que la Constitución salvadoreña fue diseñada para comprender el estado de excepción como un elemento coercitivo para el establecimiento del poder político dominante durante la penúltima década del Siglo XX, creando una laguna constitucional en el año 2020 para atender la covid-19, que como se ha dicho anteriormente, ha sido interpretada a la luz de la jurisprudencia de la actual Sala de lo Constitucional mediante la Sentencia de Inconstitucionalidad 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020, que estableció parámetros

**Controles al
régimen de
excepción**

**Habeas corpus,
amparo y recurso de
inconstitucionalidad**

**Jurisprudencia
relevante**

⁹ Art. 183 de la Constitución, toda persona pueda interponer el Recurso de Inconstitucionalidad cuando se considere que una ley está en contra de la misma Constitución.

de interpretación sobre las cuarentenas obligatorias, las atribuciones y competencias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, declarando inconstitucional una serie de leyes y decretos ejecutivos por vicios de forma, de un modo general y obligatorio¹⁰.

2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

Decretos ejecutivos de enero a marzo de 2020

Como consecuencia de la situación mundial por la pandemia covid-19, desde el mes de enero de 2020 el Gobierno de El Salvador (GOES) implementó diversas medidas¹¹, mediante una serie de Decretos Ejecutivos en el Ramo de Salud¹², Decretos del Consejo de Ministros¹³ y del Presidente de la República¹⁴, que incidieron en los derechos humanos

10 Decreto Legislativo 611, que contenía la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia Covid-19, el Decreto que la prorrogó y los decretos ejecutivos que surgieron de la misma, por la violación del artículo 131 ordinal 27 de la Constitución, razonando que fue debido a que no se documentó ni acreditó suficientemente las razones que justificaban la suspensión de los derechos constitucionales concernidos en esos cuerpos normativos como la medida idónea para garantizar el derecho a la salud de la población salvadoreña en el contexto de pandemia por la COVID-19.

11 <https://imprentanacional.gob.sv/compilacion-de-decretos-de-emergencia-por-covid-19/>

12 Los Decretos Ejecutivos en el Ramo de Salud, 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 de enero a 14 de marzo de 2020 fueron: Decreto Ejecutivo 1 (Directrices relacionadas con el nuevo coronavirus), de 30 de enero de 2020; Y posteriores reformas mediante Decretos Ejecutivos 2, 3 y 4, de 25 de febrero de 2020; 2 y 11 de marzo de 2020. En todos 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 4 dispuso la cuarentena obligatoria por un período de 30 días para todas aquellas personas que ingresaran al territorio salvadoreño por cualquier vía.

13 El 11 de marzo de 2020, el Consejo de Ministros emitió el Decreto Ejecutivo 12, mediante el cual declaró Estado de Emergencia Nacional por la epidemia por COVID-19 para efecto de los mecanismos previstos en la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y demás leyes. El referido Decreto garantizó la estabilidad laboral para las personas sujetas a cuarentena dictada por el Ministerio de Salud (MINSAL), suspendió labores a los empleados públicos, las clases por 21 días y los plazos administrativos por 15 días; indicó que la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada prestarían asistencia. Este DE, según lo establecía su art. 10, tendría vigencia por 60 días. Posteriormente, con fecha 12 de marzo de 2020, el Consejo de Ministros, mediante el Decreto Ejecutivo 14, derogó la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional, por violar la Constitución, pues invadía funciones legislativas.

14 El Decreto Ejecutivo 13 del Presidente, de 11 de marzo, declaró que todas las carteras de Estado deberían estar a disposición de las acciones que se realizarían para frenar el ingreso de la pandemia COVID-19 y deberían priorizar la colaboración con el

y fundamentales de las personas, ya que en principio solo eran directrices para el abordaje de eventuales casos hasta convertirse en un estado de emergencia nacional, en el que se suspendieron clases en todos los niveles educativos, se clausuraron algunas actividades laborales y se emitieron medidas de protección para poblaciones en especial riesgo, entre otras acciones.

El 11 de marzo de 2020, mediante Decreto Ejecutivo Núm. 13 del Presidente de la República y el Decreto Ejecutivo Núm. 4 en el Ramo de Salud, se suspendió el ingreso de extranjeros al territorio salvadoreño, y declaró cuarentena obligatoria por un período de 30 días para todos los salvadoreños que ingresaran por cualquier vía, quienes a partir de esa fecha, fueron llevados a los Centros de Contención del Coronavirus¹⁵, independientemente de su positividad con el SARS-CoV-2.

Por su parte, el Poder Legislativo también adoptó una serie de normas ante la emergencia. El 14 de marzo de 2020, mediante Decreto Legislativo 593 (DL 593), la Asamblea Legislativa¹⁶ declaró Estado de Emergencia Nacional, Estado de Calamidad Pública y Desastre Natural en todo el país. Los artículos 3 y 4 otorgaron facultades a la Comisión Nacional de Protección Civil para imponer medidas en función de la atención de la emergencia, permitiéndole limitar o restringir el libre tránsito de las personas. Además, se suspendieron las clases del sistema educativo nacional y privado, y los eventos masivos, así como, los plazos legales, a las personas y entidades privadas, y a las entidades administrativas públicas involucradas en procedimientos administrativos y judiciales, con respecto a cualquier asunto e independientemente de la etapa o instancia del procedimiento. Con vigencia por 30 días, hasta

Cuarentena obligatoria y cierre de fronteras

Decretos legislativos. Ley de Estado de Emergencia

Ministerio de Salud, y a este último, le ordenó que declarara la cuarentena obligatoria por un periodo de 30 días para todas aquellas personas que ingresaran al territorio salvadoreño (Decreto Ejecutivo 4, Salud).

¹⁵ Establecimientos designados por la autoridad de salud para separar los casos confirmados y/o sospecha de covid-19.

¹⁶ Art. 9 de la Ley de Protección Civil: Son Funciones de la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres: d) Proponer al Presidente de la República se decrete el Estado de Emergencia, de conformidad con el art. 24 de esta ley. En este caso, la Comisión nacional tomará medidas de urgencia para garantizar el orden público, equipar refugios de emergencia y suministrar alimentos y primeros auxilios, con la asistencia de las autoridades civiles y militares, Cuerpo de Bomberos y demás organizaciones humanitarias, manteniendo informado constantemente al Presidente de la República. Art. 24. Ley de Protección Civil- Decreto de Estado de Emergencia, la Asamblea Legislativa por medio de decreto podrá declarar el Estado de Emergencia en parte o en todo el territorio nacional, mediante petición que al efecto le dirigirá el Presidente de la República, cuando el riesgo o peligro provocado por un desastre para las personas, sus bienes, servicios públicos o ecosistemas lo ameriten. Tomará como base la evidencia del riesgo o peligro y la ponderación que le haga al respecto el Director General. Si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida podrá el Presidente de la República decretar el Estado de Emergencia, debiendo informar posteriormente al Órgano Legislativo. El decreto de Estado de Emergencia no implica la suspensión de las garantías constitucionales. La Asamblea Legislativa o el Presidente de la República, en su caso, decretará el cese del Estado de Emergencia.

el 14 de abril de 2020; sin embargo, en cuanto a las prórrogas podemos señalar lo siguiente:

- Prórrogas**
- Prórrogas del DL 593: La primera prórroga se dio mediante DL 622, vigente del 12 al 16 de abril de 2020 (4 días); la segunda mediante DL 631, vigente del 16 de abril al 1 de mayo de 2020 (15 días), y la tercera, por medio del DL 634, vigente del 2 al 16 de mayo de 2020 (15 días).
- Suspensión de plazos**
- Suspensión de plazos del DL 593 y prórrogas. Mediante DL 599, de 20 de marzo, se extendió la suspensión de los términos, plazos y suspensiones de audiencias para asuntos penales, que habían quedado excluidos originalmente. Esto aplicaría también para las audiencias realizadas en sede administrativas, incluso las audiencias y procesos programados por el Instituto de Acceso a la Información Pública, lo cual resultó problemático para quienes se encontraban en los Centros de Contención, ya que los médicos no les brindaban información sobre la cantidad de días que deberían permanecer, ni los resultados de las pruebas covid-19 que les realizaron, lo cual es fundamental para proteger la salud¹⁷. Dicha medida se prorrogó con el DL 644, vigente del 16 al 24 de mayo. El 24 de mayo la Sala de lo Constitucional declaró la Reviviscencia del DL 593 por 4 días, por lo que continuó la suspensión de plazos. Finalmente, la referida suspensión se prorrogó mediante DL 649, vigente del 1 al 10 de junio de 2020.

Régimen de excepción

En cuanto al primer régimen de excepción, el 14 de marzo, a solicitud del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, aprobó el Régimen de Excepción, mediante Decreto Legislativo 594 (DL 594), que contenía la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia por covid-19, que estuvo vigente hasta el 29 de marzo y con la cual se restringían 3 derechos fundamentales: la libertad de tránsito, libertad de reunión pacífica y el derecho a no cambiar de domicilio. Con ello, se limitó la circulación de personas, empleados de las instituciones del sector público y empresa privada debían enviar a casa a sus trabajadores y trabajadoras a guardar cuarentena obligatoria, a fin de evitar saturar el sistema nacional de salud que brinda atención a pacientes que resulten positivo de covid-19.

¹⁷ De esta disposición quedan excluidos plazos de detención administrativa, el término de inquirir y las audiencias derivadas de este último, así como lo relativo a las medidas de protección de violencia intrafamiliar y las facultades previstas en Ley Penitenciaria arts. 35 y 45, relativas a competencias de los jueces de vigilancia penitenciaria y ejecución de la pena, y quejas judiciales. Asimismo, se habilitó el uso de Documento Único de Identidad que estuviere próximo a vencer; además, que los adultos mayores y personas con discapacidad podrían recibir su pensión sin estar obligados a comparecencia de ley.

El DL 594 perdió vigencia porque no fue prorrogado. No obstante, el 29 de marzo de 2020 se aprobó un nuevo decreto cuyo contenido era altamente similar, el Decreto Legislativo 611, que contenía la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia covid-19. Esta normativa al igual que la anterior, estableció una restricción temporal a los derechos constitucionales de libertad de tránsito, derecho de reunión y a no ser obligado a cambiar de domicilio, pero se aclaró en el artículo 7 que las restricciones además de ser temporales, no comprendían en ningún caso restricciones a la libertad de ingresar al territorio de toda persona salvadoreña, quienes solo deberían cumplir con las medidas sanitarias que dicten las autoridades, por el plazo de 15 días, sus efectos caducaron el 13 de abril.

El 5 de mayo de 2020, la Asamblea Legislativa, aprobó el DL 639, que contenía la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y vigilancia por covid-19. Esta norma instauró un nuevo régimen de excepción, debido a que en su artículo 8 establecía limitaciones al derecho a la libre circulación. Esta ley normalizó la participación del Ejército y la Policía en las detenciones de aquellos señalados por infringir la cuarentena. Con vigencia de 15 días, hasta el 19 de mayo. Por la aprobación de este decreto, se interpuso una demanda de inconstitucionalidad (Inc. 40-2020)¹⁸.

El contenido de las tres leyes antes señaladas fue desarrollado mediante los siguientes Decretos Ejecutivos:

- Medidas generales. Decretos Ejecutivos del Ministerio de Salud 6, 7, 8, 9, 10 y 11, de 15, 16, 17, 18 y 19 de marzo. En los que se regularon las siguientes medidas: se ordenó a los trabajadores el retorno a su domicilio para resguardarse del contagio y para garantizar su remuneración, especificando las personas mayores de 60 años, las embarazadas y los que tenían enfermedades crónicas; mandó a que los empleadores debían pagar los salarios correspondientes. Además, indicó que la Policía Nacional Civil podría retornar a su domicilio a los trabajadores que incumplieran la cuarentena domiciliar, quienes podrían incurrir en responsabilidad civil o administrativa por desobedecer la autoridad. Además, se suspendió la apertura al público de bares, discotecas, gimnasios, restaurantes, Centros Comerciales, plazas etc. Asimismo, se suspendieron las actividades laborales y comerciales, en *call center* y maquilas, excepto las relacionadas

**Medidas generales
en salud: cuarentena**

¹⁸ Importante mencionar, que se interpuso una Demanda de Inconstitucionalidad (Inc.40/2020, contra el referido Decreto Legislativo, bajo los argumentos de que violaba los artículos 135.5 y 134 de la Constitución de la República, ya que en la sesión plenaria en que se aprobó no se habría permitido que todos los diputados que así lo habían requerido hicieran uso de la palabra, con lo que se produciría –según la demanda– la supuesta violación del principio de deliberación parlamentaria.

Zona sujeta a control sanitario: restricciones a la libertad de circulación y reunión

a brindar servicios salud, alimentación y empresas de insumos médicos.

- Medidas restrictivas. Decretos Ejecutivos del Ramo de Salud 5, 12, 14 y 18, de 15, 21, y 30 marzo, y 3 de abril, respectivamente. 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, en principio se prohibió el ingreso de personas extranjeras al país, pero no a los salvadoreños, y se estableció que cualquier reunión debía ser autorizada previamente (DE 5). A partir del DE 12, de 21 de marzo, se aplicaron «Medidas de Restricción Temporal del Ejercicio de los Derechos de Reunión y Libertad de Tránsito», a fin de contener la pandemia covid-19. El Presidente ordenó cuarentena a nivel nacional, que ninguna persona podría circular, ni reunirse en el territorio de la Republica de El Salvador, salvo excepciones. Para garantizar el cumplimiento de las medidas, facultó a la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fuerza Armada, para detener a las personas y llevarlos obligatoriamente a sus casas, o bien a «centros de contención donde iban a guardar cuarentena; y advirtió que a los infractores les serían revertidos los subsidios otorgados por el Estado y la compensación económica de \$ 300». De igual manera, el 30 de marzo y el 3 de abril, mediante DE 14 y DE 18, se declaró el territorio Nacional como zona sujeta a control sanitario e impuso como medida sanitaria obligatoria la permanencia en casa y la restricción a todas las personas a su circulación en playas, balnearios y centros turísticos.

Jurisprudencia y rol del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos

La aplicación de las medidas restrictivas provocó una serie de arbitrariedades, elevando la cantidad de detenciones, por lo que varios ciudadanos interpusieron demanda de habeas corpus ante la Sala de lo Constitucional, a fin de proteger su derecho a la libre circulación. La Sala, determinó, en resoluciones de 26 de marzo, 8 y 15 de abril, del Proceso HC-148-2020, que debían dejar en libertad a las personas que estuvieran detenidas en dependencias policiales o administrativas, distintas a un sitio de cuarentena sanitaria; requirió informe de personas detenidas y de los Centros de Contención, a la PNC y al Ministro de Salud; solicitó a la Asamblea regular mediante una ley las medidas limitadoras de la libertad física; y delegó al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares, debiendo enviar un informe cada cinco días hábiles, a partir de la notificación de la resolución y mientras duren las acciones gubernamentales en relación con la covid-19, sobre el grado de acatamiento de lo ordenado por el tribunal¹⁹.

19 Vid. <https://www.pddh.gob.sv/>

Por otra parte, también se adoptaron medidas restrictivas en ausencia de Régimen de Excepción por medio de los Decretos Ejecutivos del Ramo de Salud 19 y 21, de 19 y 27 de abril, respectivamente, con los que se pretendió decretar Régimen de Excepción. El 13 de abril, al no existir acuerdo en la Asamblea Legislativa, para prorrogar el régimen de excepción, el Poder Ejecutivo mediante DE 19 del Ramo de Salud, decretó 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, en el cual se establecía la autorización del personal de salud para inspeccionar casas, locales, predios públicos o privados con el objeto de evaluar las medidas sanitarias para el combate de la pandemia. Sin embargo, en la práctica, agentes policiales y militares de forma arbitraria, realizaron registros y coaccionaron a personas exponiendo su integridad y seguridad.

Ese mismo día, mediante DE 20, el Ministerio de Salud emitió el Reglamento para el Aislamiento, Cuarentena, Observación o Vigilancia por covid-19, que facultó a la Policía Nacional Civil (PNC) para hacer cumplir las medidas de forma coercitiva, pero este Decreto fue derogado el 27 de abril de 2020, mediante DE 21 del Ministerio de Salud, estableciendo nuevas 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, poniendo como requisito para circular, portar una carta de autorización del empleador, con vigencia por 17 días. Asimismo, el 17 de abril de 2020, mediante Resolución Ministerial 101 en Ramo de Salud, se decretó un Cerco Sanitario en los límites territoriales del Municipio del Puerto de La Libertad, departamento de La Libertad, por el plazo de setenta y dos horas, con el objeto de combatir la propagación del virus SARS-Cov-2.

Otras medidas restrictivas del DL 639 (3° Régimen de Excepción) fueron adoptadas mediante los Decretos Ejecutivos del Ramo de Salud 22, 23, 24 y 25, de 6, 7, 9 y 16 de mayo de 2020, respectivamente, mediante los cuales se establecieron limitaciones a la libertad de circulación similar a los anteriores; y se agregó que era permitido circular en días específicos conforme al número de Documento Único de Identidad (DUI); prohibición de desplazarse a otros municipios, a excepción para asistir a los lugares de trabajo la prohibición de la circulación del transporte público. Debido a los excesos cometidos en la aplicación del DL 639 y los decretos ejecutivos que desarrollaron esa ley, la Asamblea decidió no prorrogar la vigencia, finalizando el 19 de mayo. Sin embargo, la Asamblea Legislativa aprobó otros decretos legislativos que retomaban la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, pero el Presidente decidió vetarlos, y continuó emitiendo Decretos ejecutivos para limitar el derecho a la libre circulación, tales como el DE 26 del Ramo de Salud, de fecha 19 de mayo al 6 de junio, y el DE 29 del Ramo de Salud, vigente del 2 al 15 de junio.

Falta de acuerdo parlamentario

Reglamento para el aislamiento, cuarentena, observación o vigilancia por covid-19

Otras restricciones a la libertad de tránsito

Decretos ejecutivos

En esas circunstancias, se emitieron los siguientes Decretos Ejecutivos Presidenciales ante la ausencia de Declaratoria de Estado de Emergencia: a) El 16 de mayo de 2020, al no existir acuerdo en la Asamblea Legislativa para prorrogar el Estado de Emergencia, el Presidente mediante DE 18, declaró Estado Emergencia Nacional por Pandemia covid-19 por 30 días (aparente prórroga del DL 593 y todas sus reformas), argumentando que lo hacía porque ese día vencía el DL 634 (3ª. Prórroga del DL 593) y la Asamblea Legislativa no había querido sesionar (La Sesión ordinaria estaba programada para el día 18 de mayo de 2020). Al respecto, la Sala de lo Constitucional, el 18 de mayo de 2020, admitió la demanda de Inconstitucionalidad 63-2020²⁰, en la cual dispuso la suspensión de los efectos del DE 18 que contenía el Estado de Emergencia Nacional declarado por el presidente, en el sentido que las limitaciones a derechos solo pueden ser establecidas por ley. b) El 19 de mayo de 2020, el presidente nuevamente declaró Estado Emergencia Nacional por Pandemia covid-19, mediante el DE 19. Al respecto, la Sala de lo constitucional, en Resolución de seguimiento de fecha 22 de mayo de 2020, dispuso la suspensión del DE 19, con lo cual se produjo un vacío normativo, por lo que el Tribunal Constitucional aplicó la «reviviscencia» del DL 593 por 4 días, concediendo tiempo para que el Poder Ejecutivo y Legislativo, conjuntamente elaboraran una ley integral.

Decretos legislativos vetados por el Presidente

Asimismo, como se dijo anteriormente, la Asamblea Legislativa aprobó decretos que fueron vetados²¹ por el Presidente, a continuación se detallan los más relevantes:

- a) El 1 de abril de 2020, se aprobó el DL 620, que contenía disposiciones relativas al trabajo de los profesionales de salud y médicos en el combate a la pandemia de covid. Este fue vetado por ser considerado inconstitucional, ya que en el artículo 4 se imponía al Gobierno la obligación de implementar un seguro de vida para el personal de salud, lo cual consideraba una violación al principio de equilibrio presupuestario, e independencia de poderes. Sin embargo, el 23 de abril de 2020, la Asamblea Legislativa con 59 votos, superó el veto presidencial, lo cual dio inicio a la Controversia 2/2020, resuelta por la Sala de lo Constitucio-

20 Vid. http://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/I_63-2020.pdf

21 Otros Decretos vetados: 1. El 21 de mayo de 2020, se aprobó el DL 647, una Disposición transitoria para la ampliación de plazos judiciales y administrativos en el marco de la Ley especial transitoria para la atención integral de la salud y reanudación de labores en el marco de la pandemia por covid-19, la cual fue vetada. 2. El 30 de mayo de 2020, mediante DL 648, la Asamblea Legislativa emitió la Ley Especial Transitoria de Atención Integral de la Vida y la Salud, Declaratoria de Estado de Emergencia por 15 días, así como normativas para la cuarentena domiciliar hasta el 8 de junio. En la referida ley establecían las medidas para la circulación del transporte colectivo, eliminaba la salida con base por terminación de DUI y establecía que la economía se iba a reanudar el 15 de junio; esa normativa también fue vetada.

nal, en el sentido de que la «normativa vetada no tiene carácter presupuestario, sino que establece un mandato prestacional que debe ser considerado y concretizado por el Órgano Ejecutivo en cuanto al gasto y la fuente de financiamiento respectiva en el proyecto de presupuesto general del Estado, de acuerdo con las posibilidades razonables de la situación fiscal»²².

- b) El 1 de abril 2020, se aprobó el DL 621 que contenía Disposiciones Transitorias para Regular el Retorno de los Salvadoreños que al momento de la Declaración de Emergencia por la Pandemia covid-19 se encontraban fuera del país, en dicha ley se establecían reglas claras para facilitar el regreso: permitir el ingreso por cualquier vía, instauración de un protocolo de atención y protección desarrollado por el Ministerio de Salud, tomando en cuenta la capacidad instalada y disponibilidad de centros de cuarentena, entre otros aspectos a cumplir. Sin embargo, el 17 de abril de 2020, el decreto fue vetado²³, bajo los argumentos de que afectaba el derecho a la seguridad jurídica, que debía prevalecer el interés general sobre el particular y que las disposiciones contenidas deberían ser de la competencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, instancia que no había sido consultada al respecto. Lo cual inició la Controversia 3/2020, por su parte, la Sala, el 8 de julio de 2020, declaró constitucional el DL 621, argumentando que es la concreción del derecho fundamental a la libertad de circulación en su manifestación del derecho a ingresar al país; y ordenó al Ministerio de Salud que elabore un Protocolo para la atención y protección de los retornados, con base a la disponibilidad en los Centros de Contención, tal como había resuelto en el Proceso de Amparo 167-2020²⁴.
- c) El 16 de abril de 202, se aprobó el DL 632, de la Ley Especial para Proteger los Derechos de las Personas durante el Es-

22 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución de las 14:12 horas del 19 de junio de 2020 en la Controversia 2/2020. El 30 de mayo de 2020, mediante DL 648 la Asamblea Legislativa emitió la Ley Especial Transitoria de Atención Integral de la Vida y la Salud, Declaratoria de Estado de Emergencia por 15 días, así como normativas para la cuarentena domiciliar hasta el 8 de junio. En la referida ley establecían las medidas para la circulación del transporte colectivo, eliminaba la salida con base por terminación de DUI y establecía que la economía se iba a reanudar el 15 de junio; esa normativa también fue vetada.

23 A pesar de que en las noticias se conoció que habían más de 3.430 salvadoreños en el extranjero sin poder retornar, la mayoría en situaciones precarias <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/coronavirus>

24 Demanda admitida el 8 de abril de 2020 y, como medida precautoria, la Sala ordenó al Poder Ejecutivo elaborar con la debida urgencia un plan para la repatriación gradual de los salvadoreños que se encontraban en el exterior y que por motivo de las medidas de prevención de la propagación de la covid-19 se les había imposibilitado regresar al país, a pesar de tener un boleto de avión comprado con anticipación al cierre del aeropuerto; debiendo priorizar los casos más urgentes y cumpliendo con los protocolos sanitarios correspondientes.

tado de Emergencia decretado por la Pandemia covid-19, la cual fue vetada, pero el 30 de abril la Asamblea superó el veto, lo cual dio inicio a la Controversia 4/2020, el 29 de junio, y a la fecha se encuentra dirimiendo la Sala de lo Constitucional.

**Declaración de
inconstitucionalidad**

En El Salvador también fue relevante la declaración de inconstitucionalidad en contra de los Decretos de Régimen de Excepción. En ese sentido, el 8 de junio de 2020, en Sentencia del proceso de Inconstitucionalidad Acumulado 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020, la Sala declaró inconstitucionales dos leyes: la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia Covid-19 (DL 611) y la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por covid-19 (DL 639), ambos por vicios de forma, porque no se documentó ni acreditó suficientemente las razones en las que se justificaba dicho régimen de excepción. También fueron declarados inconstitucionales los Decretos Ejecutivos 5, 12, 18, 22, 24 y 25, normas de desarrollo de las leyes; y los Decretos Ejecutivos 14, 19, 21, 26 y la Resolución Ministerial 101, normas autónomas, todas producían efectos de cuarentena domiciliar obligatoria en todo el país. De igual forma, el DE 19 del Presidente de la República, de 19 de mayo de 2020; y el DE 29 del Ramo de Salud y sus reformas, por ser contrarios a la Ley Fundamental. Sin embargo, para prevenir riesgos a la salud y a la vida de la población, el tribunal difirió los efectos de su Sentencia respecto al citado Decreto por el plazo de 4 días contados a partir del siguiente al de la notificación, en dicho período los órganos Legislativo y Ejecutivo debían emitir la normativa más conveniente para controlar, eliminar y/o erradicar la pandemia covid-19 que fuera conforme con la Constitución, el Derecho Internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional.

Posteriormente, el 12 de junio de 2020 la Asamblea Legislativa aprobó el DL 661 que contenía la Ley Especial de Emergencia por la Pandemia covid-19, Atención Integral a la Vida, la Salud y Reapertura de la Economía, pero este fue vetado por el Presidente de la República por considerarlo inconstitucional, argumentando que violaba la separación. En su defecto, el 14 de junio de 2020 se aprobó el Decreto Ejecutivo 31, que contenía los Protocolos sanitarios para garantizar los derechos a la salud y la vida de las personas, en el proceso de reactivación gradual de la economía durante la pandemia por covid-19, aplicables en las zonas occidental, central y oriental de la República de El Salvador, con vigencia hasta el 20 de agosto de 2020, salvo que la autoridad competente diga lo contrario. El 25 de junio de 2020, el veto fue superado por la Asamblea Legislativa, por considerar que esa ley contenía las fases para la reapertura de la economía de manera ordenada, con medidas sanitarias, estableciendo una gradualidad en el ejercicio del trabajo y de los centros de trabajo; y se establecían normas de transparencia en el

uso de los fondos públicos. La Sala de lo Constitucional deberá resolver esa controversia entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

3. LEYES GENERALES PARA ATENDER LA EMERGENCIA DE LA COVID-19

- Decretos Legislativos 601, 602, 603, 604 y 605, de 20 de marzo, regularon las siguientes medidas: a) Se aprobó la Ley temporal para diferir el pago de facturas por servicios de agua, electricidad y telecomunicaciones (teléfono, cable e internet), aplicable para los meses de marzo, abril y mayo, los cuales podrán ser cancelados en un periodo de hasta 24 meses, requisito que la factura de luz tuviera un consumo de hasta 200KW. b) La Defensoría del Consumidor reguló la fijación de precios, que tendría vigencia de 8 días. c) Se establecieron Disposiciones temporales que simplifican el procedimiento de donación de bienes por parte de empresas reguladas por la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización. d) Se modificó el Arancel Centroamericano de importación. e) Se creó la Ley facilitadora de compras en línea, esta última con la misma vigencia del Estado de Emergencia (DL 593)
- DL 606 reformó el DL 593, de 14 de marzo de 2020, de la siguiente forma: Se incorpora el artículo 11-A, siendo relativo a: Se declara exento del pago de derechos arancelarios a la importación del IVA y cualquier otro tipo de gravamen de naturaleza fiscal o municipal, que pudiera recaer, sobre todos aquellos bienes que se internen al territorio de la República como ayuda humanitaria y cuya internación sea materializada por cualquier persona, organismo o entidad y que sean entregadas al Gobierno de la República o Concejos Municipales, en concepto de donación para ser destinados a la población que ha resultado afectadas con la emergencia. Dicha disposición prevalece inclusive sobre los procedimientos de adquisición y contratación establecidos en la LACAP. Reforma al artículo 13, la cual aborda: Se autorizan temporalmente la aplicación de lineamientos específicos para compras de Emergencia, que será emitido por el Ministerio de Hacienda, o para hacer contrataciones directas en atención de la covid-19. Se autoriza a las municipalidades hacer contrataciones directas debido al covid-19
- Decretos Legislativos 607, 608, 609 y 610, de 26 de marzo, regularon las siguientes medidas: a) Se suspendió temporalmente y la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social y consecuentemente, la aplicación de los parámetros y metas fiscales requeridas en dicha ley. b) Se autorizó al Órgano Ejecutivo en el

Ramo de Hacienda, para que gestione la obtención de recursos hasta por la suma de dos mil millones de dólares de los Estados Unidos de América a través de la emisión de títulos valores de crédito en dólares de los Estados Unidos de América, a ser colocados indistintamente en el Mercado Nacional o Internacional.

- Decretos Legislativos 616, 617 y 618, de 2 y 3 de abril de 2020, regularon las siguientes medidas: a) Disposiciones Especiales y Transitorias al Ministerio de Agricultura y Ganadería y a particulares, en las Operaciones de Compra de Maíz, Frijol y Arroz para el Consumo Humano, en el Marco de la Emergencia por covid-19; b) disposiciones transitorias aplicables a la Ley de Servicios Internacionales, la cual fue devuelta por el Presidente con observaciones al artículo 2; y c) Reforma a la Ley Transitoria para Diferir el Pago de Facturas de Servicios de Agua, Energía Eléctrica y Telecomunicaciones (teléfono, cable e internet).

9. ESPAÑA¹

1. NORMATIVA. 2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES.
3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

La Constitución española de 1978 (CE) contempla en el artículo 55.1 la posibilidad de suspensión de los derechos fundamentales. Dice así: «Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción». Tales derechos, susceptibles de suspensión en los estados de excepción y sitio, son los derechos a la libertad y a la seguridad; la limitación en el tiempo de la detención preventiva (el estrictamente necesario con un máximo de setenta y dos horas para la puesta en libertad o a disposición judicial); los derechos del detenido (ser informado de forma inmediata y comprensible de sus derechos y de las razones de la detención, asistencia letrada, no poder ser obligado a declarar), el derecho al habeas corpus, inviolabilidad del domicilio, secreto de las comunicaciones, libertad de circulación y residencia, libertad de expresión e información, prohibición del secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información, derechos de reunión y manifestación, huelga y conflicto colectivo en el ámbito laboral. Es necesario matizar que los antes mencionados derechos del detenido, como se ha dicho, solo son susceptibles de suspensión en el estado de sitio, no en el de excepción.

Suspensión de los derechos fundamentales

Significativamente en el Título V de la CE (denominado «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales»), es decir, entre

Tipos de estados de excepción

¹ Abreviaturas: CE = Constitución española de 1978; LOAES = Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

el poder ejecutivo y el poder legislativo), se regulan con cierto detalle los «estados excepcionales». El modelo español no opta –lo que hubiera sido teóricamente posible– por un único «estado excepcional» (flexible de acuerdo con los hechos y circunstancias motivadores de su declaración) sino por tres tipos de «estados excepcionales»: los estados de alarma, de excepción y de sitio. La redacción del artículo 116 –que remitía a una futura ley orgánica en cuanto a las «competencias y limitaciones correspondientes»– se preocupa de referirse a cómo se relacionan el Gobierno y las Cortes Generales cuando procede la declaración de estos estados o, por mejor decir, a cómo las Cortes Generales limitan al Gobierno. No debe ello extrañar, por cuanto un principio filosófico fundamental de la CE es el de la limitación del poder, como contrapunto a la convulsa historia española de los siglos XIX y XX en la que tan frecuentes fueron los «estados excepcionales», bien por decisiones gubernativas, bien por simples actos de fuerza. Es esa historia la que se pretende superar también en este aspecto.

Estado de alarma

El estado de alarma, dice el artículo 116.2, «será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración». Fiel a la voluntad constitucional de no referirse sino a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes en estos estados, nada dice sobre ante qué supuestos de hecho puede declararse la alarma. La iniciativa corresponde al Gobierno exclusivamente, pues la dación de cuenta al Congreso de los Diputados («reunido inmediatamente al efecto») lo es a efectos de control político, no de ratificación. Durante el plazo máximo de quince días la decisión es puramente gubernamental, no hay ni ratificación ni codecisión parlamentaria.

Prórroga

Sin embargo, la eventual continuidad del estado de alarma más allá del plazo inicial de quince días exige la autorización del Congreso de los Diputados («sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo»). El término «autorización» induce a pensar que la iniciativa de la prórroga corresponde al Gobierno, que habría de ser autorizado por el Congreso de los Diputados a llevarla a efecto. A partir, pues, del día decimosexto del estado de alarma se refuerza notablemente la voluntad política declaratoria del mismo: ha de concurrir la voluntad del Gobierno y la del Congreso de los Diputados. Nada dice la Constitución sobre la duración de la prórroga. Conforme a la Real Academia Española de la Lengua, «prorrogar» (primera acepción) es «continuar, dilatar, extender algo por un tiempo determinado». Ese tiempo puede ser igual, inferior o superior a la duración inicial de ese «algo». Tampoco se pronuncia la Constitución sobre el ámbito territorial al que se extienden los efectos de la declaración, remitiéndose al decreto acordado en Consejo

de Ministros que declara la alarma y sus prórrogas; dicho ámbito puede ser, pues, la totalidad del territorio nacional o una parte del mismo.

El estado de excepción, dice el artículo 116.3, «será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial al que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos». Son notables las diferencias entre el estado de excepción y el de alarma en cuanto al papel del Congreso de los Diputados, en cuanto a la duración y en cuanto a los efectos. Si el estado de alarma lo declara el Gobierno y no puede ser prorrogado sin la autorización del Congreso, el estado de excepción lo declara el Gobierno pero previa autorización del Congreso; si el estado de alarma dura quince días prorrogables por tiempo indeterminado, el estado de excepción dura treinta días prorrogables por otros treinta: no parece posible ir más allá en el tiempo en esta situación de fuerte excepcionalidad; si el estado de alarma tiene como efecto una inevitable limitación de algunos derechos fundamentales, el estado de excepción puede suspenderlos (art. 55.1). La diferencia entre «limitación» y «suspensión» no es meramente académica, sino que está llena de consecuencias para los ciudadanos; evidentemente, desde la perspectiva de la defensa de los derechos fundamentales y su mejor ejercicio, es preferible el estado de alarma al estado de excepción.

Estado de excepción

El estado de sitio, dice el artículo 116.4, «será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones». Observamos diferencias entre el estado de excepción y el de sitio en cuanto –al igual que se vio anteriormente entre el estado de excepción y el de alarma– el papel del Congreso de los Diputados, la duración y los efectos. Si el estado de excepción lo declara el Gobierno pero previa autorización del Congreso, el estado de sitio lo declara el Congreso por mayoría absoluta (176 votos favorables en una Cámara de 350) a propuesta exclusiva del Gobierno; el adjetivo «exclusiva» parece obedecer a razones históricas: los pronunciamientos militares de los siglos XIX y XX, en los que se declararon estados de sitio o sinónimos («de guerra») por autoridades militares, lo que ahora se excluye radicalmente: no cabe ni en cuanto a la declaración misma ni en cuanto a la propuesta.

Estado de sitio

Con respecto a la duración, si el estado de excepción puede declararse por treinta días prorrogables por otros treinta, la duración del estado de sitio queda indeterminada en la Constitución; con respecto a los efectos, si el estado de excepción puede conllevar la suspensión de los derechos fundamentales indicados en el artículo 55.1, con la salvedad de los derechos del detenido, el estado de sitio permite suspender la

totalidad de los derechos indicados en el artículo 55.1, incluidos los derechos del detenido.

Normalidad institucional

Consciente el constituyente de que los «estados excepcionales» (alarma, excepción y sitio) refuerzan inevitablemente las atribuciones y la posición política del Poder Ejecutivo, quiso impedir, durante estos estados, la disolución del Congreso de los Diputados. Dice el artículo 116.5, párrafo primero, primer inciso: «No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones». Quiso también preservar lo que pudiéramos denominar «normalidad institucional» al añadir en el segundo inciso: «Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados». La expresión «poderes constitucionales» debe interpretarse en el sentido más amplio, comprensivo desde luego del conjunto de órganos jurisdiccionales que ejercen el Poder Judicial, pero también, señaladamente, del Tribunal Constitucional, de los demás órganos constitucionales y de los llamados «órganos de relevancia constitucional»; entre estos últimos se halla el Defensor del Pueblo. Si el Congreso se hallare disuelto o expirado su mandato cuando fuese declarado, o hubiere de ser declarado, un «estado excepcional», sus competencias serán asumidas por la Diputación Permanente del Congreso (art. 116.5, párrafo segundo).

Responsabilidad de los poderes públicos

El Título Preliminar de la CE proclama el principio de responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3). Este principio subsiste en los «estados excepcionales», y así se dice expresamente: «La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes» (art. 116.6).

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio

La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES), es el desarrollo normativo del artículo 116 de la CE. Dedicó tres artículos a «disposiciones comunes a los tres estados» (arts. 1 a 3), nueve al estado de alarma (4 a 12), diecinueve al de excepción (13 a 31) y cinco al de sitio (32 a 36). Una disposición derogatoria elimina del ordenamiento normas preconstitucionales (artículos veinticinco a cincuenta y uno y disposiciones finales y transitorias de la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público) y la disposición final establece la entrada en vigor el día siguiente al de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

Las «disposiciones comunes» revisten especial interés pues establecen los hechos causantes y los principios fundamentales o ideas rectoras de los «estados excepcionales»; principios que –con excepción del de responsabilidad– no figuran expresamente en la Constitución.

Hechos causantes

Hechos causantes de la declaración de estos estados son «circunstancias extraordinarias [que] hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades compe-

tentes» (art. 1.1). Tales circunstancias se enumeran al hilo de la regulación de los diversos estados, que tienen en común la imposibilidad de ser abordadas y preservar la normalidad por los «poderes ordinarios». En efecto, tales poderes no se relacionan entre sí de manera jerárquica, permisiva de órdenes o disposiciones infra legales de obligado cumplimiento. El reparto constitucional de competencias no lo permite en circunstancias normales. La jerarquía constitucional entre poderes es «normativa» (art. 9.3 de la Constitución) pero no ejecutiva, salvo ad intra, en el seno de la misma Administración Pública (art. 103.1 del texto constitucional). Este concepto de jerarquía –deseado para lo cotidiano por la Constitución– cede en los «estados excepcionales» ante la necesidad de superar la anormalidad causada por circunstancias verdaderamente extraordinarias.

Los principios fundamentales de estos estados son los de intervención mínima, proporcionalidad, temporalidad, normalidad y responsabilidad. De conformidad con el artículo primero, punto dos, primer inciso, de la LOAES, «las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad» (intervención mínima). El inciso segundo añade que «su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias» (proporcionalidad). El artículo primero, punto tres, dice que «finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas basándose en estas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes» (temporalidad). El artículo primero, punto cuatro, indica que «la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado» (normalidad). Finalmente, al principio de responsabilidad de la Administración Pública durante estos estados se refiere el artículo tercero, de dos formas: declarando impugnables en vía jurisdiccional los actos y disposiciones dictados e indemnizables los daños y perjuicios sufridos.

Los principios fundamentales de los «estados excepcionales» en España denotan la voluntad de limitación del poder propia de un Estado democrático de derecho. Las medidas deben ser las «estrictamente indispensables» a tenor de la situación, y no más; su aplicación, proporcionada y no maximalista; solo las sanciones firmes subsisten tras la finalización de la vigencia de los estados y no las competencias sancionadoras y preventivas asumidas; los poderes constitucionales siguen actuando con normalidad y no se subordinan unos a otros sino conforme a las reglas constitucionales, que no declinan; y, por supuesto, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la CE) subsiste, así como también el derecho constitucional a la indemnización por las lesiones en los bienes o derechos causadas por el funcionamien-

Principios fundamentales

to de los servicios públicos, salvo casos de fuerza mayor (art. 106.2 de la Constitución).

Hechos causantes del estado de alarma

El estado de alarma puede declararse si se producen «alteraciones graves de la normalidad» de la lista del artículo cuarto de la LOAES: «a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud. b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves. c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, y concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo. d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad». Los artículos 28.2 y 37.2 se refieren al mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad en las huelgas y conflictos colectivos, respectivamente.

Hechos causantes del estado de excepción

El estado de excepción puede declararse «cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo [...]» (art. 13, uno, principio).

Hechos causantes del estado de sitio

El estado de sitio puede declararse (art. 4) «cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios [...]» (art. 32, uno, principio).

Comparación de los supuestos de hecho

La comparación de los supuestos de hecho que justifican la declaración de los diversos «estados excepcionales» permite constatar qué es lo común a ellos y qué lo diferente. En todos ellos ha de haberse producido una situación «grave» que no puede ser resuelta eficazmente por los mecanismos ordinarios: «alteraciones graves de la normalidad» (alarma), «grave alteración» vinculada al orden público (excepción), «insurrección o acto de fuerza» (sitio). Sin embargo, en cada uno de ellos, la situación «grave» es causada por fenómenos diferentes.

En la alarma, ha de tratarse de alguno de una lista de fenómenos que pueden ser involuntarios (un terremoto o una epidemia, por ejemplo) o voluntarios (paralización del transporte aéreo por una huelga que no garantiza los servicios mínimos o el desabastecimiento de alimentos por una huelga en el transporte que tampoco garantiza los servicios mínimos, por ejemplo).

En la excepción, la ley renuncia a describir una lista de fenómenos. Ello (unido al hecho de que nunca se ha declarado el estado de excepción desde la LOAES) dificulta la interpretación. Para mayor complicación, la alteración del «normal funcionamiento de los servicios públicos esenciales» a que se refiere el artículo 13 para el estado de excepción

parece solaparse con la «paralización de servicios públicos esenciales» a que se refiere el artículo 4 para el de alarma.

Es necesario aportar luz para la tarea de delimitar la procedencia del estado de alarma frente al de excepción (y viceversa).

Una idea fundamental nos parece la clara vinculación de la eventual declaración de un estado de excepción a problemas de orden público, lo que permite la entrada en juego de toda la rica tradición interpretativa de tal concepto, muy abundante en nuestra historia y que debe vincularse hoy a los derechos fundamentales a la libertad y a la seguridad (art. 17.1 principio de la CE). Se trata, dice el artículo 13 de la LOAES, de que las potestades ordinarias resulten insuficientes «para restablecerlo y mantenerlo» (se refiere al orden público): si esto sucede, se podrá declarar el estado de excepción.

Parece claro que es presupuesto de la declaración de este estado un problema muy grave de orden público, tan grave que no pueda restablecerse y mantenerse con las ya de por sí potentes «potestades ordinarias» de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (de ámbito estatal, autonómico, foral o local) y de las Fuerzas Armadas. En este sentido, el orden público se altera por actos voluntarios, subjetivamente justificados o no (objetivamente, no cabe en democracia alterar el orden público, pues todo problema debe abordarse por los cauces del Estado de Derecho). En términos teóricos, una desgracia natural, por ejemplo, no reclama un estado de excepción, salvo que, además, el orden público se vea gravemente alterado (pillajes generalizados, otros actos de violencia ejercidos por particulares que no puedan ser contenidos por la policía sin suspensión de derechos fundamentales, etc.).

Otra idea fundamental es que si la limitación de derechos (que no suspensión) es un efecto del estado de alarma, la «alteración» (tal es la expresión del artículo 13 de la LOAES, que bien pudiéramos traducir por limitación) de derechos y libertades no es efecto, sino causa, para que pueda ser declarado el estado de excepción. La sistemática de la ley tiene en cuenta que los problemas graves de orden público alteran los derechos cuyo adecuado ejercicio está vinculado al mantenimiento de aquel (libre circulación, seguridad, integridad física..., diríamos derechos fundamentales de primera generación) y es esa alteración la que suscita la necesidad de declarar el estado de excepción. Mientras que en los presupuestos del estado de alarma se halla más bien una situación en la que peligran derechos sociales (salud en una epidemia, vivienda en un terremoto, alimentación en el desabastecimiento de productos de primera necesidad); declarado el estado de alarma para preservarlos, quedan limitados derechos que, como la libre circulación, la libertad de residencia o los derechos de reunión y manifestación, son de primera generación.

En el estado de sitio, la situación grave («insurrección o acto de fuerza»), que se produce o amenaza producirse como presupuesto justificador de la declaración de tal estado ha de ser «contra la soberanía

Derechos de primera y segunda generación en los estados de alarma y excepción

Orden político y estatal de sitio

o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional» (art. 32 de la LOAES). Si en el estado de excepción está alterado el orden público, en el estado de sitio está alterado –o en vías de alterarse, lo que es muy diferente: expresión «amenace producirse», artículo 32.1– el orden político. En efecto, la soberanía nacional, la integridad territorial de España y la Constitución constituyen el orden político, que si sufre una insurrección o acto de fuerza que no pueda resolverse «por otros medios» (art. 32.1) –se entiende, ordinarios– puede reclamar la declaración del estado de sitio. Se está pensando en la defensa del Estado frente a un «golpe de Estado» (dicho en términos de sociología política), sea cual fuere la calificación jurídico-penal que merecieren los actos insurreccionales o de fuerza contra el orden político.

Efectos de los estados de alarma, excepción y sitio

Importantes son las diferencias entre los tres «estados excepcionales» en cuanto a los efectos que producen. Nos referiremos a tres aspectos: la posición de las autoridades, el control parlamentario y los derechos limitados o, incluso, suspendidos en cada caso.

Autoridad competente en el estado de alarma

En el estado de alarma, la «Autoridad competente» será el Gobierno, quien puede delegar en el presidente de la comunidad autónoma si el estado de alarma afecta solo a esa comunidad, en todo o en parte (art. séptimo de la LOAES). De particular interés es la fórmula utilizada por el artículo noveno, uno: todas las autoridades, la policía, los funcionarios, en el territorio afectado por el estado de alarma «quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza». Obsérvese que una cosa es «quedar bajo las órdenes» y otra muy diferente que se produjese –lo que no es el caso– una alteración del sistema constitucional de competencias, lo que significaría la suspensión temporal de determinados artículos de la Constitución referentes a la distribución de competencias.

El estado de alarma preserva las competencias, estas no quedan transferidas al Estado desde las comunidades autónomas o los ayuntamientos. Las competencias permanecen donde estaban antes de la declaración del estado de alarma; cambia, sin embargo, el sujeto que toma ciertas decisiones, que da las «órdenes directas», las cuales habrán de ser obedecidas, esto es, ejecutadas, por los titulares, en cada caso, de las competencias. El estado de alarma, podríamos decir, es una situación más funcional que orgánica, en la que una Autoridad (escrita así, con mayúsculas, en la LOAES) debe imponerse temporalmente a otras –sin merma de su responsabilidad– por así exigirlo el bien común.

Hay, sin embargo, un supuesto en el que eventualmente podría producirse una verdadera modificación de las competencias: el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente. En este caso, las facultades de otras Autoridades «podrán ser asumidas por la Autoridad competente durante su vigencia» (art. diez, tres). Se trata

de una verdadera «sanción política» para garantizar, si fuere necesario, la efectividad de la unidad de mando; si el estado de alarma deviene ineficaz por razón de incumplimiento o resistencia de Autoridades, estas pueden perder sus facultades y, entonces sí, se vería alterada temporalmente la distribución de competencias.

En cuanto al control parlamentario, el estado de alarma, como es sabido, «solo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga» (art. sexto, dos). No obstante, el control parlamentario existe durante toda la vigencia del estado de alarma, desde el primer momento. Y esto es así en virtud del principio general de que los «estados excepcionales» no interrumpen el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado (art. primero, cuatro), pero también por la previsión específica de «dación de cuenta» al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma, de los decretos que se dicten durante su vigencia y el suministro por el Gobierno al Congreso de la información que le sea requerida (art. octavo). Es especialmente importante la plenitud de funciones y de actividad efectiva de las Cortes Generales durante los «estados excepcionales», pues el ineludible y evidente refuerzo del poder ejecutivo debe verse equilibrado por una intensa actividad de control del Parlamento.

Los derechos —o, por mejor decir, algunos derechos— en el estado de alarma se ven intensamente afectados. La lectura del artículo once da idea clara de ello: puede limitarse la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas o lugares determinados, o someterse la circulación o permanencia a requisitos; pueden requisarse temporalmente bienes o imponerse prestaciones personales obligatorias; intervenirse y ocuparse transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales, excepto domicilios privados; limitarse o racionarse el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad; impartirse órdenes para asegurar los abastecimientos.

Es evidente la afectación de los derechos fundamentales a la libre circulación; de reunión y manifestación, o de propiedad, entre otros. Pero esta afectación podría catalogarse de limitación o de suspensión; la distinción no es baladí y está llena de consecuencias. La limitación modula el ejercicio de los derechos, la suspensión los elimina. Hay una diferencia clara, a título de ejemplo, entre poder reunirse de determinada manera o no poder reunirse en absoluto. Por referirnos al derecho de propiedad, entre la pérdida temporal de uso o la expropiación. En supuestos en los que es más difícil la distinción entre limitación y suspensión (por ejemplo, el llamado «confinamiento domiciliario» en las epidemias) las legislaciones de salud pública permiten *ad personam* (enfermos que pueden contagiar) tomar medidas drásticas, sin que ello signifique la suspensión de la movilidad de toda la población, la cual podría ciertamente ver limitada su movilidad, incluso intensamente,

**Control
parlamentario en el
estado de alarma**

**Estado de alarma
y limitación de los
derechos**

pero no de una manera radical (esto último sería la suspensión del derecho).

Una interpretación conjunta de la CE y de la LOAES permite concluir que en el estado de alarma se limitan derechos, pero no se suspenden. En efecto, el artículo 55.1 de la Constitución indica qué derechos pueden ser suspendidos en los estados de excepción y sitio; nada dice sobre suspensión de derechos en el estado de alarma. La voluntad constitucional es reducir el caso extremo de la suspensión de derechos a dos de los tres «estados excepcionales» posibles. En el estado de alarma solo puede haber limitación, pero no suspensión. Si se observa el artículo once de la LOAES, se confirma esta tesis: las expresiones utilizadas para referirse a las medidas que se pueden adoptar (restrictivas de derechos) son «limitar», «practicar requisas temporales», «intervenir y ocupar transitoriamente», «limitar o racionar», es decir, no se utiliza el verbo «suspender», reservado para los estados de excepción y sitio.

Autoridad competente en el estado de excepción

En el estado de excepción se menciona reiteradamente a la «Autoridad gubernativa» y sus amplísimas atribuciones en materia de suspensión de derechos. Quien sea esta lo determinará el Congreso de los Diputados, aunque se supone que será el Gobierno. Así puede deducirse del mecanismo declaratorio del estado de excepción. El Gobierno remite al Congreso una solicitud de autorización para la declaración (art. trece, dos), el Congreso puede aprobarla en sus propios términos o con modificaciones (art. trece, tres) y un decreto aprobado en Consejo de Ministros procede a la declaración en los términos autorizados por el Congreso. El artículo treinta y uno da por supuesto que la «Autoridad gubernativa» es el Gobierno de la Nación al establecer que «cuando la declaración del estado de excepción afecte exclusivamente a todo o parte del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, la Autoridad gubernativa podrá coordinar el ejercicio de sus competencias con el Gobierno de dicha Comunidad». Nada más se dice en la regulación del estado de excepción sobre la posición del resto de autoridades; habrá de decidirlo la autorización del Congreso de los Diputados, aunque parece claro que lo dispuesto para el estado de alarma en cuanto a órdenes y competencias sería, llegado el caso, fuente inspiradora al respecto. Adicionalmente, el artículo veintinueve permite la suspensión de funcionarios o personal al servicio de la Administración pública o entidad o instituto de carácter público u oficial; pero ello con una naturaleza sancionadora: si «favoreciese con su conducta la actuación de los elementos perturbadores del orden»; no parece tratarse de Autoridades, sino más bien de funcionarios, en el sentido más amplio del término (hay una referencia a que esta suspensión se notificará «al superior jerárquico a los efectos del oportuno expediente disciplinario», lo que es propio del régimen funcional).

Control parlamentario en el estado de excepción

En cuanto al control parlamentario en el estado de excepción, ha de tenerse en cuenta que este estado no puede ser declarado sin la autorización previa del Congreso de los Diputados. Una autorización que no

es genérica (un sí o un no a lo pedido por el Gobierno); pueden introducirse modificaciones, sin límite cuantitativo alguno, lo que permite al Congreso conformar con detalle los efectos del estado de excepción, los derechos suspendidos (que no pueden ser otros que los especificados en el artículo 55.1 de la Constitución, todos o algunos), las medidas referidas a tales derechos, el ámbito territorial y duración (como se dijo, treinta días prorrogables por otros treinta) o la cuantía máxima de las sanciones pecuniarias que podrían imponerse a eventuales infractores de lo dispuesto (art. trece, dos). A posteriori, el Congreso debe autorizar eventuales modificaciones de medidas (art. quince, uno) y también la prórroga (única y por treinta días, artículo quince, tres).

La suspensión de derechos fundamentales es la consecuencia más característica del estado de excepción. Los derechos suspendidos son de extraordinaria importancia en un Estado democrático de derecho; a regular esta cuestión dedica varios artículos la LOAES (dieciséis a veinticinco).

**Suspensión
de derechos
fundamentales en el
estado de excepción**

Bastan algunas pinceladas para hacer notar la gravedad de esta hipotética situación, no solo por la causa que funda la declaración del estado de excepción, sino también por sus consecuencias: la Autoridad gubernativa podrá detener por un máximo de diez días cuando «existan fundadas sospechas de que dicha persona vaya a provocar alteraciones del orden público» (la detención se comunica al juez en el plazo de veinticuatro horas, quien puede requerir información sobre el detenido y donde se halla, pero nada se dice sobre que el juez pueda decretar la puesta en libertad, aunque subsisten las garantías del detenido del artículo 17.3 de la Constitución, ex 55.1); la Autoridad gubernativa puede disponer registros domiciliarios; intervenir toda clase de comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas (el artículo está redactado en 1981; fácilmente se comprende que la intervención abarcaría ahora desde luego todas las comunicaciones que pueden hacerse desde un teléfono móvil y dispositivos análogos); la prohibición de circulación de personas y vehículos (en el marco de una suspensión de derechos fundamentales, no de una limitación como en el estado de alarma, como antes se ha apuntado); la disposición de desplazamientos de personas fuera de la localidad de su residencia habitual; la suspensión de publicaciones, emisiones de radio y televisión (en el sentido en que esto hay que entenderlo hoy, cuando las «publicaciones» y las «emisiones» se hacen a través de internet); la autorización previa o prohibición de reuniones y manifestaciones, e incluso disolverlas (nada se dice sobre el control judicial; pero en el artículo veintidós, cuatro, se exige Autorización gubernativa para penetrar en locales en que tuvieran lugar reuniones que se pretende disolver, e incluso no se necesita Autorización gubernativa cuando desde los locales «se estuviesen produciendo alteraciones graves del orden público constitutivas de delito o agresiones a las Fuerzas de Seguridad y en cualesquiera otros casos de flagrante delito», sin que nada se diga sobre el papel de poder judicial); la prohibición de huelgas.

No hemos pretendido agotar la exposición de las medidas que pueden adoptarse bajo el estado de excepción, en el que pueden suspenderse los derechos fundamentales a que se refiere el artículo 55.1 de la Constitución. Baste lo dicho para comprender que es una situación gravísima para los derechos fundamentales y que, por ello, debieran agotarse cuantas posibilidades ofrece el ordenamiento jurídico (incluido el mucho menos invasivo estado de alarma) ante la más mínima duda sobre su pertinencia.

La declaración de estado de sitio la realiza el Congreso de los Diputados

El estado de sitio se regula de manera muy sucinta en la LOAES (arts. treinta y dos a treinta y seis), y poco se dice sobre la posición de las autoridades, el control parlamentario y los derechos afectados. Sabemos que la declaración de estado de sitio la realiza el Congreso de los Diputados a propuesta del Gobierno, y que es la declaración la que «determinará el ámbito territorial, duración y condiciones del estado de sitio» (art. treinta y dos, dos). Los derechos fundamentales que pueden suspenderse son los mismos que en el estado de excepción y, además, los del artículo 17.3 de la Constitución, relativo a las garantías del detenido.

Intervención militar

Lo más característico del estado de sitio es la intervención militar. Es el Gobierno el que asume las «facultades extraordinarias» (art. treinta y tres, uno), pero «designará la Autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan en el territorio a que el estado de sitio se refiera» (art. treinta y tres, dos). La Autoridad militar publicará «bandos» (art. treinta y cuatro) y podrá haber delitos sometidos a la Jurisdicción militar durante el estado de sitio fuera de las previsiones ordinarias (art. treinta y cinco, en conexión con el artículo 117.5 de la CE).

No quiere esto decir que las Fuerzas Armadas no puedan tener misiones, incluso muy relevantes, durante los estados de alarma y excepción. Pero la LOAES solo las cita en el estado de sitio, disponiendo en su último artículo (treinta y seis) que «las Autoridades civiles continuarán en el ejercicio de las facultades que no hayan sido conferidas a la Autoridad militar de acuerdo con la presente ley. Aquellas Autoridades darán a la militar las informaciones que esta le solicite y cuantas noticias referentes al orden público lleguen a su conocimiento», lo que denota un protagonismo muy fuerte en este «estado excepcional», sin perjuicio de la dirección del Gobierno.

2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

Estado de alarma para la normalización del transporte aéreo

Desde la aprobación de la LOAES solo se ha declarado en España (antes de la crisis del virus covid-19) un «estado excepcional»: el estado de alarma decretado como consecuencia de una huelga de controladores aéreos, que se produjo en 2010.

En efecto, el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. Dice el preámbulo: «Las circunstancias extraordinarias que concurren por el cierre del espacio aéreo español como consecuencia de la situación desencadenada por el abandono de sus obligaciones por parte de los controladores civiles de tránsito aéreo, impiden el ejercicio del derecho fundamental mencionado y determinan la paralización de un servicio público esencial para la sociedad como lo es el servicio de transporte aéreo. Todo ello constituye, sin duda, una calamidad pública de enorme magnitud por el muy elevado número de ciudadanos afectados, la entidad de los derechos conculcados y la gravedad de los perjuicios causados». El derecho fundamental al que se refiere es el de libre circulación por todo el territorio nacional (art. 19 de la CE).

Este estado de alarma no afectó a la totalidad del territorio nacional, ni siquiera a una provincia: se circunscribió a la totalidad de las torres de control de los aeropuertos de la red y a los centros de control gestionados por la entidad pública empresarial «Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)», es decir, a lugares muy concretos (art. 2). Los controladores aéreos pasaron a ser considerados personal militar durante el estado de alarma, bajo la organización y supervisión del Ejército del Aire (art. 3 y 4). La duración del estado de alarma fue inicialmente de quince días y la Autoridad delegada del Gobierno el Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire y las autoridades militares designadas por este (arts. 5 y 6).

El Pleno del Congreso de los Diputados acordó el 16 de diciembre de 2010 conceder la autorización de la prórroga solicitada por el Gobierno; en su virtud, se dictó el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, que prorrogó el estado de alarma hasta las 24 horas del 15 de enero de 2011, sin modificaciones con respecto a los términos de la declaración inicial. La duración total del estado de alarma, pues, fue de cuarenta y tres días, los comprendidos entre el 4 de diciembre de 2010 y el 15 de enero de 2011, ambos inclusive.

Sobre este estado de alarma –diríamos, de mínimos comparado con el que se ha vivido en 2020, desde todos los puntos de vista: lugar, duración, personas, efectos– tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la Sentencia 83/2016, de 28 de abril, dictada en recurso de amparo. De especial interés es la doctrina de que la declaración de estado de alarma, pese a dictarse mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros (no mediante Real Decreto-Ley) tiene rango, valor o fuerza de Ley (Fundamento Jurídico 10). En efecto, se concluye en este Fundamento que «aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley. Y, en consecuencia, queda revestida de un

**Jurisprudencia
constitucional**

valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma. Por idénticas razones, no puede ser distinta la conclusión en relación con el rango o valor del decreto por el que se prorroga el estado de alarma».

Consecuencia necesaria del rango de ley que tienen los decretos declaratorios de la alarma y su prórroga o prórrogas es el régimen de impugnación de estos decretos. No puede ser competente la jurisdicción contencioso-administrativa, pues hablamos de leyes. Quedan «aquellos excluidos, en razón de su valor o rango de ley, del ámbito de fiscalización del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (arts. 106 CE y I LJCA contrario sensu)».

Y sí es competente la jurisdicción constitucional «a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley (arts. 161 y 163 CE, 27.2 b) LOTC)». Se trata de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad del Título II de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Lo que no excluye el control judicial ordinario de los actos y disposiciones dictados en aplicación de los decretos declaratorios del estado de alarma, la cuestión de inconstitucionalidad planteada por jueces en el seno de tales procesos ordinarios ni tampoco el recurso de amparo. Pero el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, como es evidente, no es pertinente frente a los decretos declaratorios del estado de alarma sino «previo agotamiento de la vía judicial ordinaria, contra los actos y disposiciones dictados en aplicación de aquellos Reales Decretos cuando los estimen lesivos de derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de protección a través de este proceso constitucional, facultad que le confiere el art. 55.2 LOTC» (Fundamento Jurídico 11).

Resta decir que el recurso de amparo fue desestimado: la causa es que no existe derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la tutela jurisdiccional, cuando se deniega el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa frente a leyes o, lo que es lo mismo a estos efectos, decretos con rango, valor o fuerza de ley.

3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

La excepcional aplicación en España de los «estados excepcionales» (valga el juego de palabras) –solo una vez en cuatro décadas– no permitía imaginar, en los albores del año 2020, la inminencia de una gravísima crisis sanitaria, presupuesta de la declaración, por segunda vez, del estado de alarma. La pandemia causada por el coronavirus covid-19 ha sembrado de dolor, enfermedad y muerte nuestro país y el mundo ente-

ro. Los efectos económicos, sociales y culturales son inmensos, aunque es muy pronto para extraer conclusiones definitivas sobre ellos, particularmente sobre si son coyunturales o permanentes, sobre su sentido y dimensiones.

El Gobierno declaró el estado de alarma para hacer frente a la crisis sanitaria mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por un tiempo inicial de quince días. Seis prórrogas sucesivas han mantenido a España en estado de alarma desde el 14 de marzo por la noche hasta el 20 de junio de 2020 incluido, es decir, durante un total de noventa y ocho días completos. Ha de hacerse la salvedad de que Galicia salió del estado de alarma el 15 de junio y el País Vasco, Cantabria y Cataluña salieron el 19 de junio.

Lo primero que puede decirse de esta crisis es la falta de *background* en nuestro país sobre una situación de estas características. Es verdad que hemos conocido epidemias, pero o están muy lejanas en el tiempo si fueron importantes, o han carecido de la complejidad sanitaria de la enfermedad causada por el virus covid-19. Es verdad también que había un antecedente en democracia de estado de alarma, pero este no podía compararse, ni de lejos, con el estado de alarma declarado de marzo a junio de 2020.

Por ello, ha habido que construir sobre la marcha un aparato normativo muy complejo y extenso (el 24 de junio alcanzaba las 1646 páginas en el *Boletín Oficial del Estado*²); ha habido que inventar neologismos como «desescalar» o «desescalada» (términos que no existen en el diccionario de la Real Academia Española): significa la acción o el proceso de vuelta a la normalidad jurídica, económica y social mientras continúa un «estado excepcional», a cuyo final –para complicar más las cosas– ya no se vuelve a la normalidad sino a la «nueva normalidad». La palabra «confinamiento» (permanencia en casa salvo por razones tasadas y en tiempos determinados) ha mutado su significado tradicional (antigua pena de confinamiento). La ciudadanía, en fin, ha debido amoldarse de un día para otro a limitaciones de derechos insospechadas y muy severas, a cambios radicales en su forma de vida, en muchos casos a un súbito empobrecimiento, tantas veces al sufrimiento físico y moral asociado a esta pandemia.

Otro rasgo de la crisis han sido los enconados debates jurídico-políticos (aún abiertos) en torno a la respuesta correcta de un Estado democrático de Derecho ante una epidemia. Sin más normas previas que la CE y la LOAES; sin más antecedente que un estado de alarma en torres de control de aeropuertos; sin más jurisprudencia que la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016 (que lógicamente no pudo conocer hasta ahora de un estado de alarma de «alta intensidad») era inevitable la polémica.

Estado de alarma para hacer frente a la crisis sanitaria

Debates jurídico-políticos

² Covid-19: Derecho Europeo, Estatal y Autonómico. https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355¬a=1&tab=2

Están sobre la mesa cuestiones como si la respuesta a una epidemia debe ser la declaración de un «estado excepcional» o la utilización de la legislación ordinaria, con o sin reformas³; la controversia «limitación de derechos» versus «suspensión de derechos»; las fronteras entre el estado de alarma y el de excepción cuando la restricción de derechos es muy intensa y se extiende a todo el territorio nacional; o, paradójicamente, la pertinencia de la aplicación de legislación sancionadora ordinaria (Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana) en una situación excepcional como es el estado de alarma para asegurar el confinamiento. El alcance de los derechos de reunión y manifestación durante el estado de alarma o la modulación de la normativa electoral en esta situación (se han suspendido, y vuelto a convocar, las elecciones a los Parlamentos autonómicos vasco y gallego mientras regía el estado de alarma) son problemas jurídicos no precisamente menores, más bien capitales en un Estado democrático, que han debido ser abordados en España durante este tiempo.

Finalmente, ha sido un estado de alarma gradual (de intensidad decreciente) y territorialmente asimétrico. Gradual porque habiendo comenzado el 14 de marzo de 2020 mediante una intensa limitación de derechos como reacción a noticias sanitarias de extrema gravedad, se fue suavizando progresivamente, especialmente a partir de mayo, cuando la situación sanitaria mejoró sensiblemente. Y asimétrico porque ha dado cobertura jurídica, desde finales de abril⁴, a la llamada «desescalada»: neologismo que expresa la paulatina liberación (diferente según el territorio, con la provincia como referencia al principio y luego también la Comunidad Autónoma) de las constricciones jurídicas, económicas y sociales a través de un sistema de «fases» o periodos de tiempo con diferentes características: fases 0, 1, 2, 3 y «nueva normalidad», a su vez con matices y flexibilidades. El protagonismo del «mando único» (Gobierno de la nación, con ministros delegados del Presidente del Gobierno) ha sido compatible con una participación progresivamente mayor en la toma de decisiones de los presidentes de las comunidades autónomas.

3 Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional; Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública; Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; Ley 17/2015, de 19 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

4 Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020 por el que se aprueba el Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la COVID-19.

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2020/refc20200428.aspx#DESESCALADA>

10. GUATEMALA¹

1. NORMATIVA. 2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES.
3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

La Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), cuya vigencia inició el 14 de enero de 1986, dentro del título II, denominado «Derechos humanos», en el que se encuentra el capítulo IV sobre la «Limitación a los derechos constitucionales» establece dos disposiciones relativas a los estados de excepción.

Limitación a los derechos constitucionales

Según lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, los derechos constitucionales únicamente pueden ser limitados en los casos de invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, calamidad pública o de actividades contra la seguridad del Estado². Es pertinente acotar que la normalidad del Estado constitucional de Derecho³ puede ser excepcionalmente restringida, observando las limitaciones que la Constitución consagra, los derechos que pueden ser objeto de limitación son: la libertad de acción, detención legal, interrogatorio a detenidos o presos, libertad de locomoción, derecho de reunión y manifestación, libertad de emisión del pensamiento, derecho de portación de armas y regulación de huelga para los trabajadores del Estado.

Dentro de la normativa ordinaria que regula la materia, la Ley de Orden Público se encuentra vigente desde el año 1965, cuyo contenido tiene un enfoque de contrainsurgencia a la luz del concepto de seguridad nacional, por lo que algunas disposiciones de dicho cuerpo legal distan de los conceptos y principios de derechos humanos vigentes en

Ley de Orden Público

1 Abreviaturas: BCIE = Banco Centroamericano de Integración Económica; BID = Banco Interamericano de Desarrollo; CPRG = Constitución Política de la República de Guatemala; DPI = Documento Personal de Identificación; MSPAS = Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

2 Art. 138 CPRG.

3 Art. 139 CPRG.

Guatemala a la fecha. Cabe mencionar que mediante el decreto número 89-70 del Congreso de la República de Guatemala, se reformaron o suprimieron al menos un tercio de los que contenía la norma original, esas modificaciones restaron claridad a la implementación de las disposiciones que aún se encuentran vigentes.

Causales y tipos de estado de excepción

En el segundo párrafo del artículo 138 de la CPRG, se encuentra la facultad para decretar un estado de excepción, en el contexto de las cuatro causales que permiten la implementación del mismo. De acuerdo a la Constitución y a la Ley de Orden Público, los estados de excepción se encuentran clasificados de la siguiente forma: estado de prevención; estado de alarma; estado de calamidad pública; estado de sitio y estado de guerra.

Procedimiento

En caso de que se haya producido alguna de las circunstancias que permiten la implementación de un estado de excepción, corresponde al Presidente hacer la declaratoria por medio de un decreto, dictado en consejo de ministros, excepto cuando se trate de un estado de prevención, que no requiere dicha formalidad. El decreto que se promulgue para el efecto debe contener: 1. Especificación de los motivos, que lo justifican, 2. Especificación de los derechos a restringir, 3. Territorio afectado y 4. Tiempo de vigencia. Posteriormente el decreto debe trasladarse al Congreso de la República, el que en un plazo de 3 días hábiles lo conocerá para ratificarlo, modificarlo, aprobarlo. La vigencia de un decreto que establezca un estado de excepción no debe exceder de 30 días sujeto a prórroga por un plazo igual; excepto el Estado de Guerra que no contempla dicha limitación.

La Ley de Orden Público desarrolla las disposiciones que pueden adoptarse en los estados de excepción que se han mencionado de la siguiente manera:

Estado de prevención

- Estado de prevención. En el artículo ocho de la LOP, se ha establecido el estado de prevención. Entre las medidas que puede adoptar el Organismo Ejecutivo figuran la militarización de los servicios públicos, fijar las condiciones bajo las que se pueden ejercer los derechos de huelga o paro, o prohibirlos o impedirlos cuando tengan finalidades políticas; limitar la celebración de reuniones al aire libre o manifestaciones públicas; disolver por la fuerza toda reunión, grupo o manifestación pública que se llevaran a cabo sin la debida autorización; y exigir a los órganos de publicidad o difusión que eviten todas aquellas publicaciones que a juicio de la autoridad contribuyan o inciten a la alteración del orden público.

Estado de alarma

- Estado de alarma. El artículo 13 de la LOP, se refiere al estado de alarma. Entre las disposiciones que se pueden adoptar se encuentran la intervención del funcionamiento de los servicios públicos y de las empresas privadas que los presten, para asegurar la prestación de los mismos; obligar a cualquier persona a que

resida en determinado lugar; a que permanezca en su residencia o que se presente ante la autoridad en los días y horas que se le señalen; cancelar o suspender las licencias para la portación de armas; centralizar las informaciones relativas a la emergencia; y prohibir y suspender las reuniones, huelgas o paros.

- Estado de calamidad pública. Las medidas que pueden implementarse se encuentran determinadas en el artículo 15 de la LOP y pueden ser: centralizar en la entidad o dependencia que se señale en el decreto todos los servicios públicos, estatales o privados, en la forma y circunstancias que el estado de calamidad lo requiera; limitar el derecho de libre locomoción; exigir de los particulares el auxilio o cooperación que sean indispensables para el mejor control de la situación en la zona afectada; impedir concentraciones de personas y prohibir y suspender espectáculos públicos y cualquier clase de reunión; establecer precios máximos o mínimos para los artículos de primera necesidad y evitar su acaparamiento; ordenar la evacuación de los habitantes de las regiones afectadas o que estén en peligro. **Estado de calamidad pública**
- Estado de sitio. Según lo establecido por el artículo 16 de la LOP, el ejecutivo podrá decretar el estado de sitio no solo con el motivo de actividades terroristas, sediciosas o de rebelión que pretendan cambiar por medios violentos las instituciones públicas o cuando hechos graves pongan en peligro el orden constitucional o la seguridad del Estado; si no también cuando se registraren o tuvieren indicios fundados de que han de sucederse actos de sabotaje, incendio, secuestro o plagio, asesinato, ataques armados contra particulares y autoridades civiles o militares u otras formas de delincuencia terrorista y subversiva. Además de las disposiciones aplicables a los estados de prevención y alarma, la autoridad militar además puede: intervenir o disolver sin necesidad de prevención o apercibimiento, cualquier organización, entidad, asociación o agrupación, ordenar sin necesidad de orden judicial la detención de una persona y repeler o reprimir cualquier acción, individual o colectiva, que fuere contraria a las disposiciones, acuerdos u ordenanzas dictadas para el restablecimiento de la normalidad. **Estado de sitio**
- Estado de guerra. Según lo establecido en el artículo 23 de la LOP, el estado de guerra se decretará por el Congreso de la República a solicitud del Ejecutivo, tomándose en cuenta los intereses nacionales y la situación internacional. La ley no establece cuáles son las medidas que se pueden implementar durante una situación de este tipo. **Estado de guerra**

Con relación a los controles sobre la implementación de las disposiciones relativas a los estados de excepción, no se establece ni en la Constitución, ni en la LOP, disposición expresa respecto de los mismos, **Controles**

sin embargo, al hacer una interpretación extensiva de la ley, conforme a lo que se establece en el artículo 138 de la Constitución, el Congreso de la República desarrolla una función fundamental de control democrático, al conocer, ratificar, modificar o improbar el decreto gubernativo por medio del cual se declara un estado de excepción. Aunque no se establece de manera expresa en las normas de la Constitución Política de la República, la intervención de la Corte de Constitucionalidad para realizar control jurídico constitucional de los decretos que establecen estados de excepción, es evidente que la misma es una facultad que posee en el marco de su mandato de defensa del orden constitucional.

**Procurador de los
Derechos Humanos**

Por otra parte, el Procurador de los Derechos Humanos, en el marco de su mandato, según se establece en el artículo 275 constitucional, como comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución garantiza, en un contexto de estados de excepción tiene un papel primordial en la supervisión de la Administración pública.

2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

**Amplia aplicación
de los estados de
excepción**

Durante varios años en Guatemala, se ha utilizado la figura de estados de excepción bajo diversas circunstancias, la implementación de los mismos abarca una amplia gama de circunstancias que van desde desastres naturales hasta perturbación grave de la paz, combate al crimen organizado, sicariato, extorsión y pandillas. El Gobierno del Presidente Giammattei, quien asumió el cargo el 14 de enero de 2020, ha utilizado dicha figura en numerosas ocasiones, en municipios y departamentos con alta conflictividad social. Así, a través de decretos gubernativos, se ha implementado estado de prevención de la siguiente forma:

- Decreto gubernativo: 01-2020. Fecha: 23 de enero de 2020. Duración: 6 días. Justificación: implementación de la operación Recuperación y Control I, para el combate a la delincuencia, el sicariato, la extorsión y contra los grupos organizados en pandillas y maras en los municipios de Mixco y San Juan Sacatepéquez del departamento de Guatemala
- Decreto gubernativo: 2-2020 del Presidente de la República. Fecha: 24 de enero. Duración: seis días. Justificación: implementación de la operación Recuperación y Control 2 para el combate a la delincuencia en las zonas 4 y 12 del municipio de Villa Nueva, del departamento de Guatemala.
- Decreto gubernativo 3-2020 del Presidente de la República. Fecha: 5 de febrero. Duración: seis días. Justificación: combate a la delincuencia en los municipios de El Tejar y San Andrés Itzapa del departamento de Chimaltenango.

- Decreto gubernativo 4-2020 del Presidente de la República. Fecha: 14 de febrero. Duración: seis días. Justificación: combate a la delincuencia en los municipios de Tiquisate, Puerto de San José, Palín, Nueva Concepción y Santa Lucía Cotzumalguapa, del departamento de Escuintla.

Asimismo este año se ha implementado estado de sitio de la siguiente manera:

- Decreto gubernativo 10-2020 del Presidente de la República, ratificado por el Congreso de la República a través del Decreto 23-2020. Fecha: 29 de mayo de 2020. Duración: 30 días. Justificación: Implementar estado de sitio en todo el territorio de los municipios de Nahualá, Santa Catarina Ixtahuacán y Santa Lucía Utatlán del departamento de Sololá de la República de Guatemala, en virtud que se han realizado una serie de acciones que afectan el orden, la gobernabilidad y la seguridad, poniendo en riesgo la vida de los habitantes de dichos municipios.

3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

El 5 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Guatemala, a través del Decreto Gubernativo 5-2020, declaró «Estado de Calamidad Pública» en todo el territorio nacional como consecuencia del pronunciamiento de la Organización Mundial de la Salud de la epidemia de coronavirus covid-19 como emergencia de salud pública de importancia internacional y del Plan para la Prevención, Contención y Respuesta a casos de coronavirus en Guatemala del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. A través de los decretos gubernativos 5-2020, 6-2020 y 7-2020 se decretó «Estado de Calamidad Pública» en todo el territorio nacional debido a la epidemia de coronavirus covid-19 (publicado originalmente el 6 de marzo de 2020), reformado por el Decreto Gubernativo 6-2020 (22 de marzo de 2020 y su última modificación el 24 marzo de 2020).

Covid-19 y estado de calamidad pública

Dentro de las medidas para atender este estado, se instruyó al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) ejecutar todas las medidas necesarias a fin de ejecutar el plan antes mencionado y prestar los servicios públicos indispensables para evitar su propagación; además, dado que el estado de calamidad es uno de los casos de excepción establecidos en la ley, se autorizó la compra de suministros y bienes, así como la contratación de servicios para el cumplimiento de las disposiciones de este decreto, sin cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.

Medidas

Transparencia en la compra de bienes y suministros

El 12 de marzo de 2020, el Congreso de la República de Guatemala ratificó el Decreto Gubernativo 5-2020, adicionando algunos elementos para garantizar la transparencia en la compra de bienes y suministros, así como en la contratación de servicios en el marco del estado de excepción, entre estas: obligación de publicarse en el sistema de Guatecompras, dentro de los diez días calendario siguiente a la fecha de adquisición o contratación; se establece el programa presupuestario denominado «Emergencia covid-19», en el cual se debe registrar el gasto relacionado con el estado de calamidad decretado; se prohíbe la contratación o adquisición de bienes y servicios a través de Organizaciones No Gubernamentales. El decreto de ratificación del Congreso fue publicado hasta el 21 de marzo de 2020 y que entró en vigor el 22 de marzo de este año.

Libertad de circulación

Asimismo, el 21 de marzo el Presidente de la República de Guatemala, a través del Decreto Gubernativo 6-2020, entre otras medidas, decidió restringir el tránsito y circulación de personas, tripulación, pasajeros y vehículos entre las 16 horas del día a las 4 horas del día siguiente, restricción que estaría vigente del 22 al 29 de marzo de 2020.

Leyes para atender la emergencia

En ese mismo contexto, el Congreso de la República ha aprobado diferentes leyes relacionadas a atender la emergencia de la covid-19, tal y como se describe a continuación:

- Ley de Emergencia para Proteger a los Guatemaltecos de los Efectos Causados por la Pandemia de Coronavirus covid-19, decreto 12-2020 del Congreso de la República de Guatemala, declarado de urgencia nacional y aprobado por las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, el 25 de marzo de 2020. Esta es una ley de carácter temporal, cuyo propósito es crear las medidas iniciales, sanitarias, económicas, financieras y sociales necesarias para atender la crisis derivada de las disposiciones adoptadas para contener y mitigar los efectos de la pandemia denominada covid-19 dentro del territorio nacional.
- Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por la covid-19, decreto 13-2020 del Congreso de la República de Guatemala, declarado de urgencia nacional y aprobado por las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, el 03 de abril de 2020. Tiene como propósito establecer los mecanismos para compensar y mitigar la crisis económica ante la presencia de la covid-19 dentro del territorio nacional, contiene medidas de compensación social orientadas a los habitantes de la República, con énfasis en la población más vulnerable.

Las medidas especiales dictadas fueron:

- Creación del Fondo Bono Familia, para otorgar a los beneficiarios aportes de hasta mil quetzales; Fondo para la Protección del Empleo, para otorgar a los beneficiarios un monto fijo de Q. 75.00 diarios por trabajador;
- Fondo de Crédito para Capital de Trabajo, créditos de condiciones blandas para personas individuales y jurídicas con el fin de financiar capital de trabajo y la continuidad de las operaciones de los negocios por un monto máximo de Q. 250.000;
- Modificaciones al decreto 12-2020, sobre el Fondo de Protección de Capitales y el Fondo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas;
- Ampliación presupuestaria del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado por el monto de Q 11.000.000;
- Reprogramación de fuentes de financiamiento del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal vigente;
- Ampliación de la vigencia del Documento Personal de Identificación (DPI) que expire este año o haya perdido vigencia.
- Decreto 14-2020 del Congreso de la República de Guatemala, aprobación de las negociaciones del Contrato de Préstamo Número 3849/OC-GU a ser celebrado entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la ejecución del Programa de Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público. Aprobado el 3 de abril de 2020.
- Decreto 15-2020 del Congreso de la República de Guatemala, declarado de urgencia nacional y aprobado por las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, el 3 de abril de 2020. Tiene como objeto establecer medidas económicas financieras adicionales, que permitan a las familias guatemaltecas, micro, pequeñas y medianas empresas, afrontar las consecuencias económicas de la emergencia sanitaria mundial generada por la covid-19, permitiendo contar con el suministro de los servicios básicos.
- Decreto Número 16-2020, que aprueba las negociaciones del Contrato de Préstamo número 2181 a ser celebrado entre la República de Guatemala y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), denominado «Programa de Inversión y Modernización para el Sector Justicia».
- Decreto Número 17-2020, que aprueba las negociaciones del Contrato de Préstamo número 4791/OC-GU a ser celebrado entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la ejecución del «Programa de Fortalecimiento de la Red Institucional de Servicios de Salud -PRO-RISS».

Programa de Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público

Medidas económicas y financieras adicionales

- Decreto Número 18-2020, que aprueba las negociaciones del Contrato de Préstamo número 2230 a ser celebrado entre la República de Guatemala y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), para la ejecución del «Programa de Inversión de Infraestructura y Equipamiento Hospitalario».
- Decreto Número 19-2020, que aprueba las negociaciones del Contrato de Préstamo número 4748/OC-GU a ser celebrado entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la ejecución del «Programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial».
- Decreto Número 20-2020 – Ampliación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos mil Veinte, por el monto de cinco mil ciento treinta y ocho millones novecientos mil quetzales exactos (Q5,138,900,000.00).

Otras disposiciones para hacer frente a la pandemia

Cabe resaltar que para la atención a la pandemia se han decretado varias disposiciones que han variado de semana a semana, como las siguientes:

- Limitación al derecho de locomoción, limitándose únicamente en la circunscripción departamental; exceptuándose las personas que trabajan en departamentos distintos a su domicilio;
- Restricción de viajes personales y de recreación;
- Prohibición de acudir a lugares públicos;
- Restricción del transporte pesado de carga
- Prohibición de venta, expendio y consumo de bebidas alcohólicas, fermentadas o destiladas.
- Todos los habitantes, personas jurídicas, empresas y entidades privadas y organizaciones de cualquier naturaleza deben cumplir de forma obligatoria con las normas sanitarias de salud pública, higiene y seguridad ocupacional.
- Se estableció la obligatoriedad del uso de mascarilla como medida sanitaria.
- La obligatoriedad de continuidad de servicios y/o actividades. Se enlistan varios servicios públicos y privados como hospitales, clínicas, suministro de agua potable, servicios de extracción de basura, servicios de seguridad pública y privada, Industria alimentaria y de producción agrícola entre otros.
- Actividades sujetas a restricción de horario: el cierre de todos los centros comerciales, afines o similares. Se establecieron las excepciones como las tiendas de barrio, hoteles, bancos entre otras.
- Prohibiciones, cierre y suspensión de actividades, tales como: eventos de todo tipo, el funcionamiento del transporte público, visitas a centros penitenciarios, y las actividades de educación hasta última, hasta el 30 de abril de 2020.

- El cierre de las fronteras aéreas, terrestres y marítimas en todo el territorio exceptuándose al transporte de correspondencia y de carga de importación o exportación.
- Restricción de libertad de locomoción en varios horarios. La locomoción únicamente se estableció dentro del domicilio de cada persona; así como la restricción de locomoción a personas mayores de sesenta años.
- Se determinó que las personas que incumplan con el aislamiento o cuarentena serían responsables penal, civil y administrativamente con las sanciones correspondientes.

Aunque las disposiciones tanto de la Presidencia, como del Congreso han sido diversas para la atención de la pandemia se debe mencionar que las relacionadas a medidas sociales para contención de la crisis económica han tenido una compleja implementación, pues el aparato estatal ha sido lento para que entren en vigencia, por ejemplo, han pasado más de tres meses para la implementación de los bonos familiares, y las familias en situación de mayor vulnerabilidad no lo han recibido, esto ha generado que varias personas salgan a las calles con banderas blancas para pedir alimentos.

Problemas de aplicación de las medidas adoptadas

11. HONDURAS¹

1. NORMATIVA. 2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES.
3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

La Constitución de la República de 1982 (CR), en su artículo 245 numerales 4, 7 y 16, dispone que «[E]l Presidente de la República tiene a su cargo la Administración General de Estado, y entre sus atribuciones decide: Restringir o suspender el ejercicio de derechos, en Consejo de Ministros, con sujeción a lo establecido en esa Constitución. Ejercer el mando en Jefe de las Fuerzas Armadas en su carácter de Comandante General y adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República». En el artículo 59 establece que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado y, conforme al artículo 62, que los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, entre otras circunstancias.

**Regulación
constitucional**

Asimismo, la Constitución de la República en su Capítulo III del Título IV de la Restricción o la Suspensión de Derechos establece específicamente en su artículo 187 que: «El ejercicio de los derechos establecidos en los Artículos 69, 71, 72, 78, 81, 84, 93, 99 y 103, podrán suspenderse en caso de invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, de epidemia o de cualquier otra calamidad general, por el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros, por medio de un Decreto que contendrá: 1. Los motivos que lo justifiquen; 2. La garantía o garantías que se restrinjan; 3. El territorio que afectará la restricción; y, 4. El tiempo que durará esta. Además, se convocará, en el mismo decreto al Congreso Nacional para que dentro del plazo de treinta días, conozca de dicho decreto lo ratifique, modifique o impruebe [...]. En caso de que estuviere reunido el Congreso Nacional, conocerá inmediatamente del decreto. La restricción de garantías no

**Restricción o la
suspensión de
derechos**

¹ Abreviaturas: CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CONATEL = Comisión Nacional de Telecomunicaciones; CR = Constitución de la República de 1982; SINAGER = Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.

podrá exceder de un plazo de cuarenta y cinco días por cada vez que se decreta. Si antes de que venza el plazo señalado para la restricción, hubieren desaparecido las causas que motivaron el decreto, se hará cesar en sus efectos, y en este caso todo ciudadano tiene el derecho para instar su revisión. Vencido el plazo de cuarenta y cinco días, automáticamente quedan restablecidas las garantías, salvo que se hubiere dictado nuevo decreto de restricción. La restricción de garantías decretada, en modo alguno afectará el funcionamiento de los organismos del Estado, cuyos miembros gozarán siempre de las inmunidades y prerrogativas que les conceda la ley».

2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

Golpe de Estado de 2009

El golpe de Estado² del 28 de junio del año 2009 significó un desequilibrio en el proceso político iniciado en el año de 1980. Desde el retorno a la democracia formal, a inicio de la década de los 80 hasta junio del año 2009, se produjeron 8 procesos electorales, incluyendo el proceso constituyente.

Estado de sitio

A partir de la toma del poder del Presidente del Congreso Nacional, las autoridades durante este periodo adoptaron medidas que tuvieron un impacto negativo en los derechos humanos de los habitantes de Honduras. En efecto, una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno fue la suspensión del ejercicio de las garantías y libertades constitucionales como: la libertad personal (art. 69 de la CR), detención e incomunicación (art. 71 de la CR), libertad de asociación y reunión (art. 78 de la CR) y libertad de circulación (art. 81 de la CR). Esta disposición fue adoptada mediante el Decreto Ejecutivo 011-2009, que estableció que la restricción de ejercicio de derechos y libertades constitucionales durante los lapsos indicados debía regirse por la Ley de Estado de Sitio. El estado de excepción se notó carente de base legal y este fue anunciado en una rueda de prensa. La falta de legitimidad de origen del Gobierno y la ausencia de los requisitos de forma y de fondo para la adopción de la medida, estableció incertidumbre en la población y en organizaciones

2 De acuerdo con datos de la propia Corte Suprema de Justicia, el Poder Judicial recibió 81 recursos de amparo en el marco del golpe de Estado, de los cuales dos fueron interpuestos por un abogado privado y por el Ministerio Público para amparar al general Romeo Vásquez Velázquez tras su destitución, y 79 por diferentes ciudadanos y organizaciones: 10 relativos a la detención y expulsión del expresidente Zelaya; 36 contra el decreto de restricción de derechos del 22 de septiembre de 2009; 18 relativos a los toques de queda; 5 contra la represión de movilizaciones en el aeropuerto de Toncontin y en la frontera con Nicaragua; 3 relacionados con los cierres y amenazas contra medios de comunicación; y 7 contra otros actos gubernamentales. Curiosamente, aunque muchos de estos recursos podían haber justificado la suspensión cautelar de los actos reclamados — debido al carácter flagrante y de gran impacto social de las transgresiones —, únicamente se otorgaron los presentados a favor del general Vásquez Velázquez y se dictó la suspensión cautelar de la acción que se denunciaba.

defensoras de derechos humanos. Este Decreto fue cuestionado a través de diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

El 26 de septiembre de ese mismo año, el Gobierno publicó el Decreto Ejecutivo PCM-M-016-2009 que suspendió el ejercicio de derechos por 45 días, relacionados con la libertad personal, la libertad de asociación y de reunión, el derecho de circulación y la libertad de expresión y facultó a las Fuerzas Armadas a participar en operativos «para mantener el orden y la seguridad de la República» y, facultó a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), por medio de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, «suspender medios de comunicación que ofendan la dignidad humana, a los funcionarios públicos, o atenten contra la ley, y las resoluciones gubernamentales; o de cualquier modo atenten contra la paz y el orden público».

Dos años después de establecida la normalidad constitucional³, el Congreso Nacional aprueba el Decreto Legislativo 21-2011 del 7 de marzo del 2011 (La Gaceta del 19 de mayo del 2011), el cual deroga la Ley de Estado de Sitio de 1936. En el preámbulo de dicho Decreto Legislativo, se señala que se deroga porque contraviene la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos y tratados internacionales sobre derechos humanos. En el año 2011, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación⁴, recomendó revisar la normativa constitucional y la Ley de Estado de Sitio, en lo referente a la suspensión de los derechos individuales, específicamente el artículo 188, que da lugar para que el Poder Ejecutivo suspenda el ejercicio de derechos y libertades, hasta treinta días, sin la posibilidad del control del Poder Legislativo.

La crisis poselectoral en Honduras de 2017-2018, se produjo en las elecciones del 29 de noviembre de 2017, durante el proceso de conteo de votos y sus resultados, que fueron cuestionadas en su transparencia por observadores internacionales. Los resultados provocaron protestas por parte de simpatizantes de la denominada «Alianza de Oposición contra la Dictadura», alegando irregularidades en el conteo de votos, que mostraron un cambio en la tendencia en favor de su contrincante. El 19 de diciembre, tras ser declarado ganador para un segundo mandato, el Presidente Hernández llamó a un diálogo nacional. Para consolidar la paz en el país, proceso que concluyó el 11 de diciembre de 2018. En él participó el Gobierno, y varios partidos políticos, asistidos por un representante de la ONU y el Embajador de España.

Las manifestaciones públicas se iniciaron a partir del 30 de noviembre de 2017, la represión oficial provocó personas fallecidas, gravemen-

**Crisis poselectoral
en Honduras:
2017-2018**

3 www.angelfire.com/ca5/mas/constitucion/c1921/leds.html

4 Hallazgos y recomendaciones: Para que los hechos no se repitan Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación 2011.

te heridas (incluso con discapacidad permanente) y disturbios en varias ciudades del país.

El primero de diciembre, el Gobierno de la República en Consejo de Secretarios de Estado, aprobó el Decreto No. 084/2017 referido a la suspensión de derechos reconocidos en la Constitución de la República. Organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos expresaron su preocupación por las facultades amplias, poco claras y discrecionales que se otorgó al Ejecutivo, con las consiguientes consecuencias negativas para el disfrute de los derechos humanos, que provocó detenciones, represión de manifestaciones y la muerte de ciudadanos a manos de las fuerzas de seguridad incluyendo la Policía Militar del Orden Público, que practicaron detenciones en instalaciones militares, y afectaron a personas víctimas de tratos crueles inhumanos y degradantes.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), solicitó el beneplácito del Estado de Honduras para enviar una misión urgente al país, a fin de evaluar la situación de los derechos humanos en el contexto postelectoral.

Informe del CONADEH

Según informe del CONADEH⁵, de las diferentes inspecciones realizadas en zonas de conflicto por desalojos de manifestantes en tomas de carreteras, acompañamientos, investigaciones realizadas en hospitales y oficinas de medicina forense, así como de los testimonios de familiares de víctimas: se pudo verificar, al 31 de diciembre de 2017, el fallecimiento de 31 personas, cuyas muertes tienen una posible relación con manifestaciones o desalojos.

3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

Estado de emergencia sanitaria

El Gobierno de Honduras, en respuesta a la alerta temprana mundial, con motivo de la pandemia por covid-19, mediante Decreto Ejecutivo No. PCM-005-2020⁶, de fecha 10 de febrero de 2020, declaró estado

⁵ Informe Anual del CONADEH 2017.

⁶ La Red COIPRODEN interpuso recurso de amparo contra el Presidente de la República Juan Orlando Hernández Alvarado por ser el funcionario que ostenta la titularidad del Poder Ejecutivo y en consecuencia tiene a su cargo la suprema dirección y coordinación de la Administración Pública, asimismo contra la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud a través de su titular, como el ente responsable de la formulación, coordinación, ejecución, y evaluación de las políticas relacionadas con la protección, fomento, prevención, preservación, restitución y rehabilitación de la salud de la población, debido a que son las autoridades responsables del estado actual del Sistema Nacional de Salud y la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) a través de su titular, por ser el responsable de la ejecución y manejo de la totalidad de los fondos de la crisis sanitaria de acuerdo con el artículo 5 párrafo segundo del Decreto PCM-005-2020. Argumenta que esta omisión, se ha causado y se continúa causando vulneración a los derechos fundamentales relacionados a la protección de la salud y subsecuentemente, al derecho a

de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, con el propósito de continuar y fortalecer las acciones de vigilancia, prevención y control, ante la probable ocurrencia de infección por esta enfermedad. Asimismo, el Decreto contempla medidas para prevención y control del Dengue el cual, a nivel nacional, representa una epidemia que, en los últimos años, ha motivado un prolongado estado de emergencia sanitaria para evitar o mitigar la cantidad de personas afectadas o fallecidas, por esta enfermedad.

Con posterioridad, el Gobierno de la República declaró, mediante Decreto Ejecutivo número PCM-021-2020, la restricción del ejercicio de ciertos derechos fundamentales, así como: la suspensión de labores en el sector público y privado durante el tiempo de la excepción; prohibición de eventos públicos y sociales; suspensión del transporte público, suspensión de celebraciones religiosas presenciales; cierre de establecimientos comerciales y de todas las fronteras aéreas, terrestres y marítimas en todo el territorio nacional. El Decreto también disponía excepciones para la circulación de funcionarios públicos, como los que integran o forman parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER), el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, así como algunas empresas que suministran alimentos, combustible, medicamentos u otros servicios.

Debido al aumento exponencial del número de personas contagiadas y fallecidas por el nuevo Coronavirus covid-19, mediante Decretos Ejecutivos PCM-022-2020, PCM-023-2020, PCM-026-2020, PCM-028-2020, PCM-031-2020, PCM-033-020, PCM-036-2020, PCM-040-2020, PCM-042-2020, PCM-045-2020, el gobierno extendió la restricción del ejercicio de los anteriormente citados derechos, manteniendo prohibiciones y algunas excepciones para tratar de contener y evitar la propagación de los virus. Medidas que siguen prorrogándose.

Estas medidas de atención y contención de los virus han repercutido en la paralización del aparato productivo con serias afectaciones económicas y sociales, para los habitantes del país. Efectos que profundizan las precarias condiciones de vida de las personas, en especial, las que viven en pobreza relativa y en extrema pobreza, así como los grupos en situación o condición de vulnerabilidad. Se suma también, como agravantes, las crisis prolongadas y recurrentes que suceden en el país por la violencia, criminalidad y conflictividad social que se expresan en elevadas tasas de homicidio, masivas migraciones y desplazamientos internos; la frágil situación medioambiental que vuelve al país uno de los más susceptibles a los efectos del cambio climático, crisis agroalimentarias por la sequía o escasez hídrica; así como las continuas decla-

Restricción del ejercicio de derechos fundamentales

Afectaciones económicas y sociales

la vida, ambos tutelados constitucional, convencional y legalmente. Según su argumento el Gobierno de la República no ha adoptado las medidas necesarias para la prevención, diagnóstico, tratamiento y contención de la pandemia.

raciones de emergencia en el sistema de educación, salud, penitenciarío, entre otros.

En el marco de la emergencia de la covid-19 en Honduras se aprobaron las siguientes normas⁷:

Decretos Ejecutivos

Decretos Ejecutivos:

- Medidas para evitar aglomeración de personas en espectáculos públicos, vías públicas, escuelas, iglesias, etc. (Decreto Ejecutivo Número PCM-018-2020). Suspende labores y clases en centros educativos y eventos. Actualmente las clases se desarrollan de manera virtual en todos los niveles educativos y se está elaborando un protocolo de bioseguridad para ser aplicado una vez que el Gobierno autorice el regreso a clases. El desarrollo de clases virtuales no es inclusivo, porque existe un porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no tienen acceso a internet y energía eléctrica. Previo a la pandemia, se estimaba que uno de cada tres niños y niñas entre los 3 y 17 años no estaba matriculado en la escuela, mientras 450 mil jóvenes de entre 14 y 17 años se encontraban fuera del sistema educativo y quizás no cuentan con las condiciones para regresar a dicho sistema. Datos optimistas sugieren que solo la mitad de los estudiantes ha continuado activa en su proceso de aprendizaje durante la actual crisis sanitaria, tomando en cuenta que gran parte de las facilidades educativas dependen del acceso y uso de internet, lo que excluye a muchos niños y niñas del derecho a la educación⁸.
- Medidas sobre las especificaciones de cierre de las empresas. Se aplica a negocios y empresas. Se decreta toque de queda, que determina ciertas prohibiciones. Esta medida ocasionó muchas complicaciones ya que en Honduras la economía informal constituye un porcentaje alto, es considerada como una alternativa para obtener ingresos por parte de los núcleos o estructuras familiares de familias con recursos bajos o ingresos medios, sin ningún beneficio social a cambio. Por lo tanto, no tienen ingreso para la compra de alimentos, medicina, pago de alquileres de vivienda y, en general, para suplir sus necesidades básicas.

Cierre de las empresas

Restricción de garantías constitucionales

Se prorrogan las restricciones a derechos fundamentales y nuevos toques de queda, de forma parcial o absoluta, de acuerdo al nivel de contagio de los diferentes Departamentos del país. Se aprobó mediante el Decreto PCM 21- 2020 la restricción de algunas garantías constitu-

7 <https://www.blplegal.com/es/Disposiciones-normativas-COVID19-Coronavirus-Honduras>

8 Art. 151 CR.

cionales⁹, iniciando por un plazo de siete (7) días a partir de la publicación del Decreto, es decir, hasta el lunes 23 de marzo. Este fue aplicado en primera instancia en las ciudades donde existía un mayor número de casos. Luego, se determinó ampliar el toque de queda absoluto vigente hasta el domingo 28 de junio a las 11:00 p.m., segmentando a la población conforme a la terminación del último dígito de su tarjeta de identidad, pasaporte o carnet de residentes para extranjeros, para actividades económicas, conforme a las disposiciones emitidas, no estando autorizados a circular los días sábado y domingo.

- Mediante Decreto Ejecutivo número PCM-025-2020 publicado en el diario oficial la Gaceta de fecha 28 de marzo del 2020. Se crea la operación «Honduras Solidaria», con el objetivo de abastecer con raciones de alimentos de la canasta básica al menos ochocientos mil (800,000) familias hondureñas, afectadas por la crisis mundial ocasionada por la amenaza de la covid-19. Producto de este decreto se inició la entrega de alimentos a personas en situación de pobreza. Durante el desarrollo de estas actividades, tuvieron lugar muchas protestas y tomas de carreteras de personas que manifestaban que no habían recibido ninguna ayuda¹⁰ del Gobierno, que la misma se estaba politizando y no estaba llegando a todas las personas que más lo necesitan. Como producto de estos eventos, se realizaron desalojos de parte de la policía nacional y militar. Posteriormente, se unieron otros sectores a las protestas, como los transportistas, comerciantes informales y algunos gremios profesionales que se declararon en calamidad doméstica, solicitando al Gobierno que les permitiera trabajar adoptando medidas de bioseguridad. Hasta junio se detuvo a más de seis mil personas por no respetar el toque de queda. El CONADEH realizó a nivel nacional acciones de supervisión y acompañó en la realización de veeduría social a organizaciones de sociedad civil y de Redes Multisectoriales en los «Municipios de Bienestar Solidario» en la entrega de alimentos, equipo de bioseguridad para el personal sanitario, realizando constantemente recomendaciones y realizando gestiones humanitarias, para la atención de las personas que manifestaron no haber recibido la ayuda humanitaria por las instituciones del gobierno encargadas de la distribución.
- A partir del 22 de mayo de 2020, todas las gestiones y coordinación para la autorización de vuelos con ingresos de hondureños o salida de extranjeros del territorio nacional, se hacen a través de misiones diplomáticas, representaciones consulares hondureñas o por medio de comunicación directa con la Secreta-

Derecho a la alimentación

Medidas para la entrada y salida del país

9 Arts. 187 y 188 CR

10 Arts. 60, 61 y 65 CR.

Comisión Interinstitucional para verificar y garantizar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad

ría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional. Toda persona que ingrese al país debe cumplir obligatoriamente un aislamiento de 14 días en los Centros de Aislamiento Temporal determinados por el Gobierno de la República. En esta situación, el CONADEH realizó diferentes gestiones a través de la Defensoría de personas migrantes con Cancillería para el retorno de compatriotas al país.

- Decreto PCM 43-2020, crea la Comisión Interinstitucional, 10 de mayo de 2020. Los trabajadores y empresas autorizadas para operar están obligados a aplicar y cumplir con los protocolos de bioseguridad aprobados por el Gobierno. Asimismo, las empresas deberán requerir a sus consumidores el uso de mascarilla, gel a base de alcohol, distanciamiento social y cualquier otra medida que prevenga la propagación de la covid-19. Se crea una Comisión Interinstitucional para verificar y garantizar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad correspondientes, pudiendo dicha Comisión, en caso de incumplimiento, ordenar el cierre inmediato de la empresa por el período que dure la emergencia nacional sanitaria.

Por otra parte, debemos señalar que existen quejas de varios sectores como el transporte público, quienes tienen más de 100 días sin laborar debido a las restricciones impuestas por el Gobierno en el toque de queda, manifestando que no existe un buen control de parte de las autoridades del Instituto del Transporte y Vialidad.

Decretos Legislativos

Decretos Legislativos:

- Decreto Núm. 31-2020: Se ratifican medidas adoptadas a través del PCM 21-2020, PCM 22-2020 y PCM 26-2020 (3 de abril de 2020)- El Congreso Nacional ratifica las medidas adoptadas en PCM 21-2020, PCM 22-2020 y PCM 26-2020 contentivos en la restricción a nivel nacional al ejercicio de derechos humanos establecido en la Constitución de la República.
- Se establecen, a través del PCM 45-2020, restricciones graduales de garantías constitucionales a nivel nacional. Se adoptan restricciones de garantías constitucionales, previstas en los artículos 69, 78, 81, 84, 99 y 103 de la CR. Se establecen excepciones para el sector privado, como lo son: hospitales, centros de atención médica, laboratorios médicos, farmacias, cadena de producción, industrialización, transporte, distribución y comercialización de alimentos, gasolineras, instituciones del sistema financiero, etc. Cabe señalar que ante estas medidas existe inconformidad de parte de varios sectores, porque no se les permite trabajar y esto ocasiona que muchas familias no tengan alimentos en su casa y no puedan suplir las necesidades básicas.

- Se promulga Ley de Uso Obligatorio de Mascarillas y Aplicación de Protocolos de Bioseguridad, la cual establece la obligación de uso de mascarillas a la población cuando asistan o permanezcan en lugares públicos, o privados con más de 5 personas; cuando se transita en transporte público o utilización de ascensores; así como en aquellos lugares donde desempeñan sus labores. Se establece también la obligación a las empresas de implementar los protocolos de bioseguridad autorizados por el Gobierno de la República para evitar el esparcimiento de la pandemia. Aquellos que no acaten las medidas adoptadas podrán ser sujetos a sanciones. Ante esta disposición, consideramos que si bien la idea es proteger la salud, se debe tener cuidado porque Honduras es un país con un porcentaje alto de pobreza, el no portar una mascarilla por no poder comprarla podría limitar el acceso a servicios de interés de la población, como acudir a un juzgado o la policía u otras instituciones operadores de justicia y seguridad. Promoveremos su distribución gratuita por el Gobierno.
- Poder Judicial. El Poder Judicial emitió un comunicado para suspender parcialmente sus actividades y luego emitió una serie de comunicados de ampliación de suspensión de labores desde el 15 de marzo hasta al 07 de junio del año 2020. El Poder Judicial, mediante acuerdos (PCSJ 10-2020, PCSJ 13-2020), comunicó que a las personas mayores de 60 años que laboran en el Poder Judicial se les permitirá realizar el teletrabajo y evita suspender las audiencias con el público usuario. Entre ello, limita varias de sus funciones, dejando en actividad las esenciales, a efecto de no violar derechos fundamentales. Así, se prohíben giras, viajes al extranjero, ejercicio de practicantes, entre otras medidas.

Ley de Uso Obligatorio de Mascarillas y Aplicación de Protocolos de Bioseguridad

Poder Judicial

Por otra parte, se incluye que los servidores judiciales deberán realizar en sus casas cuanta actividad laboral les sea posible y que legalmente se permita para avanzar en la elaboración de documentos pertinentes y reducir la mora judicial. Las Cortes de Apelaciones, los Juzgados de Letras y los Juzgados de Paz que conocen la materia penal, contencioso-administrativo, de niñez y adolescencia, de familia y de violencia doméstica, los Juzgados de Ejecución, la Defensa Pública, la Supervisión General del Poder Judicial, los miembros de seguridad y vigilancia, así como el personal técnico administrativo atenderán cuestiones específicas de conformidad con sus atribuciones de carácter urgente. Esto debido al aumento de casos de violencia doméstica.

Teletrabajo

De igual manera, se ordena a los magistrados de las Cortes de Apelaciones, a los jueces de letras de todas las materias y a los jueces de sentencia que tengan autos definitivos o sentencias pendientes por redactar, acudir a sus oficinas por lo menos un día a la semana para trabajar a puerta cerrada en estas resoluciones judiciales. Estas dispo-

siciones no son aplicables a las sedes de Comayagua, Departamento de Comayagua, El Progreso, Departamento de Yoro, ni Las Vegas, Departamento de Santa Bárbara por los altos niveles de contagio en estas zonas del país.

Las Cortes de Apelaciones y los Juzgados de Trabajo, así como los de Letras Departamentales y Seccionales, podían gestionar asuntos laborales de inmediata atención que impliquen cualquier tipo de vulneración a derechos de trabajadores o patronos.

En este tiempo de emergencia el acceso a la justicia es un derecho humano que no se suspende, pero que se encuentra limitado. Por lo tanto, el Poder Judicial necesita reformular su accionar, asegurando el fortalecimiento de los canales de denuncia y respuesta para lo cual se dispone que: 1) Deberá abstenerse de suspender procedimientos judiciales para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades; 2) Deberá atender la necesidad de considerar los enfoques diferenciados requeridos al momento de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad; 3) Deberá fortalecer los servicios de respuesta a la violencia de género, violencia sexual en el contexto del confinamiento; 4) Deberá proteger a los agentes de investigación y actores judiciales con medidas de bioseguridad; 5) Se deberá activar los Juzgados de Paz móvil para que puedan llegar a las personas que en el estado de emergencia tengan un caso que amerita atención oportuna, con el propósito que los organismos operadores de justicia sean accesible a la población.

12. MÉXICO¹

1. NORMATIVA. 2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

En el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, se publicó el decreto por el que se modificaron diversos artículos, entre ellos, el artículo 1º constitucional en el que se incorporaron los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es Parte. Es decir, elevándose a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales. Asimismo, como parte de estas reformas constitucionales en materia de derechos humanos, fue reformado el artículo 29 constitucional para armonizar su contenido a los estándares internacionales sobre suspensión de derechos humanos y sus garantías en una situación excepcional, pero también para insertar otra figura, además de la suspensión, la relativa a la restricción de derechos humanos y sus garantías.

Derechos humanos

Cabe señalar que el decreto por el que se reformó la Constitución en materia de derechos humanos, publicado en el Diario Oficial de 10 de junio de 2011, en su artículo primero transitorio, dispuso que entraría en vigor dicho decreto al día siguiente de su publicación; y en el artículo cuarto transitorio se ordenó que el Congreso de la Unión expediría la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto, lo que hasta la fecha no ha ocurrido. La reforma produjo los siguientes cambios sustanciales en el artículo 29:

Suspensión y restricción del ejercicio de los derechos y las garantías

1 Abreviaturas: FOVISSSTE = Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; INFONAVIT = Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; RSU = Residuos Sólidos Urbanos; SEMARNAT = Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; STPS = Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

- a) Se estableció, además de la posibilidad de suspender el ejercicio de derechos y sus garantías, la facultad de permitir su restricción; que tiene por objeto hacer frente rápidamente a situaciones de emergencia de especial gravedad en que se encuentre todo el país o zonas determinadas, mediante una concesión restringida otorgada por el Poder Legislativo Federal –y con el control de este y del Poder Judicial de la Federación, a través del Alto Tribunal– al Poder Ejecutivo de la Federación para actuar excepcionalmente frente a sucesos inusitados, a pesar del impacto negativo en las garantías protectoras de ciertos aspectos de la dignidad humana.
- b) Se enlistaron los derechos que no podían ser restringidos ni suspendidos, con lo que se evitó la posibilidad, antes válida constitucionalmente, de afectar todo derecho que el Poder Ejecutivo considerase un obstáculo para la solución de una situación de grave peligro o conflicto, a saber: a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, la integridad personal, la protección a la familia, al nombre y la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, de conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, y la vigencia de las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos.

Procedimiento y principios

La regulación constitucional sobre suspensión y restricción del ejercicio de derechos humanos, indica también que su puesta en operación debe estar fundada y motivada y debe obedecer al principio de proporcionalidad frente al peligro que se presenta; deberá también atender puntualmente al ejercicio de los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación, siendo además que cuando se ponga fin a esa facultad, ya sea por cumplirse el plazo o porque así lo decreta el Congreso –revocación que opera en forma contundente, sin que el Ejecutivo pueda observar este acto legislativo–, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata.

Mecanismo de control judicial

Otro elemento novedoso del artículo constitucional en comento, que lleva a una nueva lectura de su marco de acción, es la introducción de un mecanismo de control judicial consistente en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intérprete máximo de la Constitución y guardián de los derechos humanos que ella reconoce y de sus garantías, tendrá que hacer una revisión de oficio del decreto de restricción o de suspensión, la cual se realizará con toda prontitud sobre su constitucionalidad y su validez y sin necesidad de conceptos de violación o agravios indicados por posibles afectados.

2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

El 23 de marzo de 2020, el Gobierno de México, publicó el Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoció la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (covid-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia². En este instrumento se sostiene que «la Secretaría de Salud establecerá las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia» y, a través del Consejo de Salubridad General, «exhorta a los gobiernos de las entidades federativas a definir, a la brevedad, planes de reconversión hospitalaria y expansión inmediata de capacidad que garanticen la atención oportuna de los casos de la epidemia».

Enfermedad grave de atención prioritaria

En esta misma fecha, se publicó el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (covid-19)³, que dispone en su artículo segundo, inciso A, evitar la asistencia a los centros de trabajo espacios públicos y otros lugares concurridos, y en el mismo artículo inciso C señala que se deberán suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas.

Medidas preventivas

El 30 de marzo de 2020, se publicó el Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2 (covid-19)⁴, el acuerdo fue tomado por el Consejo de Salubridad General, en uso de su función prevista en el artículo 9, fracción XVII de su Reglamento Interior, quien determinó la pertinencia de declarar como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2⁵ (covid-19), con el propósito de proteger la salud de los mexicanos.

Emergencia sanitaria

De acuerdo con la Ley General de Salud, en caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaría de Salud dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud.

Ley General de Salud

Por lo anterior, el 31 de marzo de 2020 la Secretaría de Salud publicó el Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2, entre las principales medidas está el extender la Jornada Nacional de

Acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria

2 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020

3 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020

4 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020

5 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020

Sana Distancia hasta el 30 abril y suspender todas las actividades no esenciales en los sectores público, privado y social, mientras que en todos los sectores y actividades definidos como esenciales, está prohibido realizar reuniones o congregaciones de más de 50 personas; asimismo, es obligatorio el lavado frecuente de manos, estornudar o toser aplicando la etiqueta respiratoria, el saludo a distancia (no saludar de beso, ni de mano, ni de abrazo) y todas las demás medidas de sana distancia vigentes; se exhorta a la población residente en el territorio mexicano, incluida la procedente del extranjero, y que no participa en actividades laborales esenciales, el resguardo domiciliario, es decir limitación voluntaria de movilidad. El resguardo es obligatorio para toda persona mayor de 60 años de edad o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes, enfermedad cardíaca o pulmonar, inmunosupresión (adquirida o provocada), en estado de embarazo o puerperio inmediato, independientemente de si su actividad laboral se considera esencial.

A partir de la declaratoria de emergencia sanitaria del 30 de marzo y los acuerdos descritos, las medidas adoptadas por el Gobierno mexicano se dividen en los siguientes derechos:

Acceso a la justicia

- Acceso a la justicia. El Consejo de la Judicatura Federal, órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, a partir de la propagación de la epidemia de covid-19, ha emitido cuatro acuerdos generales, partiendo de las mejores prácticas en la materia, especialmente las derivadas de recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, para adoptar medidas preventivas de riesgos laborales y promover y vigilar su cumplimiento en los centros de trabajo, así como de protección al público en general:
- Acuerdo General 4/20, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus covid-19, del 17 de marzo de 2020⁶.
- Acuerdo General 5/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las medidas de contingencia en las áreas administrativas del propio consejo por el fenómeno de salud pública derivado del virus covid-19, del 17 de marzo de 2020⁷.

6 El acuerdo ha sido reformado en una ocasión el 13 de abril de 2020. Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral6_2020.pdf

7 El acuerdo ha sido reformado en cuatro ocasiones: 13 de abril de 2020. Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral7_2020.pdf. 27 de abril de 2020. Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral9_2020.pdf. 25 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral11_2020.pdf. 8 de junio de 2020. Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral14_2020.pdf

- Acuerdo General 8/20, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus covid-19, del 27 de abril de 2020 y actualizado el 7 de mayo de 2020⁸.
- Acuerdo General 12/20, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos de competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio consejo, del 8 de junio de 2020.

De los Acuerdos Generales se destacan las siguientes acciones y medidas: 1. La suspensión de labores por un plazo determinado mismo que ha sido ampliado en reiteradas ocasiones; 2. El establecimiento de órganos jurisdiccionales para casos o asuntos urgentes, definiendo su naturaleza; 3. La instauración del denominado «esquema de contingencia» privilegiando las medidas tendientes a evitar la concentración de personas y la propagación del virus, exhortando a la ciudadanía a la tramitación de asuntos en línea, así como la suspensión de plazos y términos.

Suspensión de labores, plazos y términos

Por otra parte, la Fiscalía General de la República emitió el pasado 19 de marzo de 2020, el Protocolo y medidas de actuación por la vigilancia epidemiológica del Coronavirus covid-19, a través de comunicado de fecha 26 de marzo de 2020, refirió la activación de estrategias para dar continuidad operativa a las áreas sustantivas en etapas subsecuentes derivadas de la evolución de la covid-19, que señala que se mantendrá la fuerza de trabajo indispensable y medidas necesarias para asegurar la continuidad de los procesos y servicios sustantivos y administrativos, manteniendo guardias privilegiando los asuntos de atención prioritaria y urgente.

Protocolo y medidas de actuación por la vigilancia epidemiológica del Coronavirus covid-19

- Derecho a la cultura. Es importante señalar que ante el anuncio de la Secretaría de Salud Federal de la presencia de coronavirus en México el 13 de marzo, la Secretaría de Cultura Federal consideró pertinente posponer actividades secundarias, es decir, talleres, conferencias y otros eventos que no interfirieran con su operación cotidiana. A partir de la implementación de la Jornada Nacional de Sana Distancia⁹ se suspendieron actividades no esenciales, en el caso del ámbito cultural, se suspendieron convocatorias, concursos, accesos a galerías, exposiciones, museos,

Derecho a la cultura

⁸ El acuerdo ha sido reformado en dos ocasiones: 25 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral10_2020.pdf. 8 de junio de 2020. Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral13_2020.pdf

⁹ Disponible para consulta en: <http://www.seech.gob.mx/site/sites/default/files/2020-03/Jornada%20Nacional%20de%20Sana%20Distancia.pdf>

teatros, festivales, eventos masivos y deportivos, entre otros¹⁰. La Secretaría de Cultura Federal generó una estrategia digital denominada Contigo en la distancia¹¹, en la que se ofrece desde del 25 de marzo de 2020, una selección de material cultural consistente en: archivos sonoros, entrevistas, galerías fotográficas, videos, libros, recorridos y otros recursos e impulsó la realización de un Festival. El 8 de junio de 2020, la Secretaría de Cultura emitió la Guía básica para la Reapertura de Espacios Culturales¹².

Derecho a la vivienda

- Derecho a la vivienda. Sobre las instituciones públicas de orden federal que otorgan crédito, el 26 de marzo de 2020, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) emitió comunicado notificando la suspensión, hasta nuevo aviso, de los plazos límite para que los acreditados elijan la vivienda y firmen su escritura como parte de un Plan Económico Emergente, este también incluye la continuidad al pago a proveedores y a la liberación de nuevos financiamientos¹³. En tanto, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), abrió un periodo de recepción de solicitudes para la aplicación del seguro de desempleo, que cubre hasta 3 mensualidades del crédito, sin necesidad de copago, prórrogas con congelamiento de saldo y sin generación de intereses, o la combinación de ambas medidas, que comprende del 15 de abril hasta el 30 de junio¹⁴.

Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

- Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. El pasado 31 de marzo de 2020, la Secretaría de Salud emitió el «Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2» en el que ordenó la suspensión inmediata de las actividades no esenciales. Empero, el acuerdo señala la continuidad de las actividades consideradas como esenciales, dentro de ellas, los refugios y centros de atención a mujeres víctimas de violencia, sus hijas

10 Las secretarías o institutos de cultura en las entidades federativas han generado actividades a distancia dada la situación de la pandemia.

11 Disponible en: contigoenladistancia.cultura.gob.mx/

12 Disponible en: <https://www.gob.mx/cultura/prensa/la-secretaria-de-cultura-presenta-la-guia-basica-de-reapertura-para-espacios-culturales>

13 <https://www.gob.mx/fovissste/prensa/aprueba-fovissste-plan-economico-emergente-por-pandemia-de-covid-19-238995?idiom=es>

14 https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/portal/infonavit.web/trabajadores/tengo-un-credito/medidas_proteccion_covid!/ut/p/z1/jZDNC0JQEEafxYXLnLIWc-mtnUVpEGCHabELDroJ6wyzp7TNbBfkzuxnOGWY-IPCB8uCZiKBMZB6k-dX8i42xYiPZyvwbecHQ82AeGzpHr6E7BawCdI1oLZHUL2xzN9Wqzmu3GuuUyocE-tpSjw_wOgLrXc0AN0vbBFHsA1gd8MUI7YgskUhl-AzfzcMwFUBFdoyIqtEdRj-OyvN3nKqpYVZUmpBRppF1kpuI_JZb3EvxfEm6Z6_qYbEYUvipTUd5zLD4f/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

e hijos¹⁵. Sobre los refugios, el 7 de abril del presente año la Secretaría del Bienestar, por conducto del Instituto Nacional de Desarrollo Social, publicó los «Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2020». El citado programa «es una respuesta específica del Gobierno Federal para el fortalecimiento de los refugios como espacios temporales, multidisciplinarios y seguros para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia por razones de género».

- Derecho a un medio ambiente sano. El 8 de abril de 2020, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), presentó la «Cartilla para Mejores Prácticas para la Prevención de la covid-19 en el Manejo de Residuos Sólidos Urbanos (RSU)», la cual, además contiene la «Guía de acción para el manejo de los residuos sólidos en México durante la emergencia covid-19», cuyo objetivo es dictar las modalidades operativas necesarias para la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU), en donde se establecen los procesos y mejoras urgentes encaminadas a reducir el riesgo derivado del manejo inadecuado de los RSU en México¹⁶.
- Derecho al trabajo. El 24 de abril de 2020, derivado de las medidas decretadas por las autoridades sanitarias, únicamente se mantuvieron en operación actividades esenciales, entre ellas, la industria de alimentos y bebidas no alcohólicas, mercados de alimentos, supermercados, tiendas de autoservicio, abarrotes y venta de alimentos preparados, servicios de transporte de pasajeros y carga, producción agrícola, pesquera y pecuaria y agroindustria; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) emitió la Guía de acción para los Centros de Trabajo ante la covid-19¹⁷, la misma que ha realizado inspecciones para vigilar el cumplimiento de estas medidas, asegurando que el 95 % de las empresas lo cumplen¹⁸.
- Derechos de los pueblos y comunidades indígenas. El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, elaboró una Guía para la atención de pueblos indígenas y afroamericanos ante la covid-19,

Derecho a un medio ambiente sano

Derecho al trabajo

Derechos de los pueblos y comunidades indígenas

15 El citado acuerdo ordenó la suspensión de actividades hasta el 30 de abril. El 21 de abril se publicó el Acuerdo modificatorio, en el que se amplió el periodo al 30 de mayo de 2020.

16 Disponible para consulta en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/545891/Cartilla_de_Mejores_Practicas_para_la_Preencion_del_COVID-19.pdf

17 La guía puede consultarse en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/548062/GUIA_DE_ACCION_PARA_LOS_CENTROS_DE_TRABAJO_ANTE_EL_COVID-19_24_04_20_VF.pdf

18 El comunicado oficial puede consultarse en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/comunicado-numero-016-2020?idiom=es>

en lenguas indígenas, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 2020¹⁹. El documento consta de ocho puntos, entre ellos el «respeto a la libre determinación y autonomía», aplicar una «estrategia de recuperación económica y social» y «atención de casos sospechosos» de SARS-CoV-2 en las comunidades originarias del país. Asimismo, establece se aplicarán medidas para la recuperación económica y social de las comunidades indígenas y afro mexicanas, «desde una perspectiva de sustentabilidad, incluyendo programas de transferencias monetarias para proyectos comunitarios de autosuficiencia alimentaria, de producción primaria y de transformación para la generación de cadenas de valor, considerando actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, acuícolas, agroindustriales, artesanales y turísticas, en acuerdo con la voluntad de los pueblos y la vocación productiva de sus territorios».

Medidas de apoyo a la reactivación económica

- Medidas de apoyo a la reactivación económica. El 23 de abril de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, si bien es cierto, dicho decreto deja a salvo los recursos destinados a los programas sociales de carácter prioritario, si ordena que no se ejercerá el 75 % del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros. Lo anterior, con la finalidad de aumentar el presupuesto para fortalecer el blindaje de los programas sociales y de los proyectos prioritarios; asimismo, se otorgarán 3 millones de créditos a personas y a pequeñas empresas familiares, y se crearán 2 millones de empleos, lo cual hará posible proteger a 25 millones de familias mexicanas, al 70 % de los hogares de la República, donde habitan los más pobres y la mayoría de los integrantes de las clases medias del país²⁰.

Crédito solidario a la palabra

En este sentido, el 27 de abril de 2020 el Gobierno Federal llevó a cabo la creación del Crédito solidario a la palabra, mismo que consiste en el depósito de 25 mil pesos, monto por el que se pagarán 823 pesos mensuales durante tres años a partir del cuarto mes de la entrega del crédito. Además, para personas que perdieron su empleo durante la emergencia sanitaria, podrán tramitar su Retiro Parcial por Desempleo de los recursos de su cuenta individual (sistema de ahorro para el retiro).

¹⁹ Disponible para consulta en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593476&fecha=19/05/2020&print=true

²⁰ Disponible para consulta en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020

El Ejecutivo Federal emitió el pasado 15 de mayo de 2020 el documento intitulado «La nueva política económica en los tiempos del coronavirus», en este prevé el posponer acciones y gasto público con excepción de diversos programas prioritarios, entre los que se encuentra: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, Atención médica y medicamentos gratuitos, Defensa de los derechos humanos²¹.

21 Ensayo Nueva política económica en tiempos de Covid-19: <https://lopezobrador.org.mx/2020/05/16/presidente-presenta-la-nueva-politica-economica-en-los-tiempos-del-coronavirus/>

13. PANAMÁ¹

1. NORMATIVA. 2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

La Constitución Política de la República de Panamá, en su Título III, sobre Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 1º, Garantías Fundamentales, establece en su artículo 55², la figura de estados excepcionales, pero utiliza otra denominación que es estado de urgencia. A pesar de la importancia del artículo 55, ya que al declarar el estado de urgencia se afectan directamente los derechos y garantías fundamentales, este no se ha desarrollado en ninguna norma legislativa.

Estado de urgencia

Dicho artículo, le da la potestad al órgano Ejecutivo mediante decreto acordado en Consejo de Gabinete, de suspender los efectos de garantías fundamentales también dictadas en la Constitución Política de la República. Estas garantías son las siguientes: artículos 21 (sobre privación de libertad); 22 (sobre presunción de inocencia); 23 (acción de habeas corpus); 26 (inviolabilidad de domicilio o residencia); 27 (libre

1 Abreviaturas: APPT = Asociación Panameña de Personas Trans; CIDH = Comisión Interamericana de Derechos Humanos; CSS = Caja de Seguro Social; DGSP = Dirección General del Sistema Penitenciario; DGSP = Dirección General del Sistema Penitenciario; MEDUCA = Ministerio de Educación; MINSA = Ministerio de Salud; MI-TRADEL = Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

2 Artículo 55: «En caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público, se podrá declarar en estado de urgencia toda la República o parte de ella y suspender temporalmente, de modo parcial o total, los efectos de los artículos 21, 22, 23, 26, 27, 29, 37, 38 y 47 de la Constitución. El Estado de urgencia y la suspensión de los efectos de las normas constitucionales citadas serán declarados por el Órgano Ejecutivo mediante decreto acordado en Consejo de Gabinete. El Órgano Legislativo, por derecho propio o a instancia del Presidente de la República, deberá conocer de la declaratoria del estado referido si el mismo se prolonga por más de diez días y confirmar o revocar, total o parcialmente, las decisiones adoptadas por el Consejo de Gabinete, relacionadas con el estado de urgencia. Al cesar la causa que haya motivado la declaratoria del estado de urgencia, el Órgano Legislativo, si estuviese reunido, o, si no lo estuviera, el Consejo de Gabinete levantará el estado de urgencia».

Procedimiento

tránsito); 28 (sistema penitenciario); 29 (inviolabilidad de correspondencia y otros documentos privados); 37 (libertad de pensamiento); 38 (libertad de reunión pacífica); y el 47 (garantía de la propiedad privada).

De igual forma, la norma Constitucional sobre estado de urgencia señala que el Órgano Legislativo por derecho propio o a instancia del Presidente de la República, deberá conocer de la declaratoria del estado de urgencia, si este se prolonga por más de diez días. El Órgano Legislativo puede confirmar o revocar, total o parcialmente las decisiones adoptadas por el Consejo de Gabinete referentes al estado de urgencia. Al cesar las causas que motivaron la declaratoria del estado de urgencia, este puede ser levantado por el órgano Legislativo si estuviere reunido o en su defecto, lo levantará el Consejo de Gabinete.

Adquisiciones de emergencia

Adicionalmente, la Ley 22 del 2006, que regula las contrataciones públicas, en su artículo 79, contempla el procedimiento especial de adquisiciones de emergencia. Esta norma establece que el Consejo de Gabinete, mediante resolución, podrá declarar estado de emergencia, ante el cual las entidades estatales podrán contratar la adquisición de bienes, servicios u obras a través del procedimiento especial de adquisiciones.

2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

Desde enero de 2020, el Gobierno de la República de Panamá, ha adoptado sistemáticamente medidas encaminadas a mitigar las consecuencias de la covid-19, fundamentadas en la Constitución Política de la República y en la legislación actual.

Centro de Operaciones de Emergencias en Salud y otras medidas

Una de las primeras medidas fue la Resolución Núm. 075 de 23 de enero de 2020, del Ministerio de Salud, que ordena la Activación del Centro de Operaciones de Emergencias en Salud en el marco de la Alerta Internacional de Salud declarada por la OPS/OMS con relación al Brote de Nuevo Coronavirus (covid-19) en diferentes países del mundo con origen en China.

El Decreto Ejecutivo Núm. 64 de 28 de enero de 2020, que adopta las medidas necesarias que sean imprescindibles, contenidas en el Plan Nacional ante la Amenaza por el Brote del Nuevo Coronavirus definido por el Ministerio de Salud. El mismo día 28 de enero de 2020, el Consejo de Gabinete emite la Resolución Núm.6, ante la amenaza de una situación de emergencia en el territorio nacional, por el riesgo de propagación del Brote de la covid-19, en el marco de la Alerta Internacional de Salud declarada por la OPS/OMS. Posteriormente, el 13 de febrero a través del Ministerio de Salud, se emite la Resolución Núm. 177 del 13 de febrero de 2020, que aprueba el formato de consentimiento informado ante el riesgo de la covid-19, que deberá ser firmado por las personas que ingresen al territorio nacional procedente de alguno de los países con transmisión del nuevo Coronavirus, y para los contactos de casos

confirmados, como una de las medidas de salud pública adoptadas por el Ministerio de Salud. La Resolución de Gabinete Núm. 10 De 3 de marzo de 2020, eleva a muy alta la amenaza de propagación de la covid-19, en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

La declaratoria de emergencia nacional, que fue adoptada en la Resolución de Gabinete Núm. 11 del 13 de marzo de 2020. El acto gubernamental, se basó en el artículo 79 de la Ley de Contrataciones Públicas (Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017), que dispone el «procedimiento especial de adquisiciones de emergencia», y no en el artículo 55 de la Constitución, que aprueba el «estado de urgencia», el cual conlleva la suspensión de garantías individuales, como la inviolabilidad del domicilio, la libertad ambulatoria y el derecho a la propiedad privada, entre otros. Esta declaratoria de emergencia nacional no contempla la suspensión de garantías individuales.

Luego de dicha resolución de gabinete y como parte de la estrategia de mitigación de la pandemia, se han formulado sendos decretos ejecutivos ordenando, el cierre de establecimientos comerciales, el «toque de queda», la suspensión de vuelos internacionales, la prohibición de distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas, retenes sanitarios, la suspensión de las actividades de la industria de la construcción y la suspensión de eventos que conlleven aglomeración de personas. También se ha limitado, de modo rígido, la movilidad de la población en base al sexo y número de cédula.

Se entiende que, estas medidas se ajustan a la situación de emergencia que se vive y algunas se fundamentan legalmente en el Código Sanitario de 1947, pero es necesario mencionar que de requerirse la suspensión temporal de los derechos fundamentales referidos en el artículo 55 de la Constitución Política de la República (inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones, libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de tránsito, entre otros), deberá activarse el dispositivo del estado de excepción establecido en dicho artículo, declarándose el «estado de urgencia».

Esta resolución autoriza la contratación mediante procedimiento especial de adquisición para ejecución de obras y adquisición de bienes relacionados con el estado de emergencia nacional. Además, establece una suma total autorizada para las contrataciones especiales de 50.000.000 \$ dentro de un periodo de 180 días calendario; autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas, suspender temporalmente los límites financieros establecidos en la Ley 34 de 2008; y autoriza al Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Seguridad Pública coordinar y recibir contribuciones de organismos humanitarios internacionales. Cabe destacar que la resolución de marras, a juicio de un importante número de juristas es inconstitucional; sin embargo, no ha sido demandada, por los momentos difíciles que se están viviendo en el país y esto podría retrasar las acciones en bien de la población contra la covid-19. No obstante, es bueno recordar que estamos ante un Estado de Derechos,

Emergencia nacional

Ejecución de obras y adquisición de bienes

donde debe imperar la estricta legalidad y que demanda del servidor público a realizar solo lo que dicta la ley.

Como se ha comentado en párrafos anteriores, después de la emisión de la Resolución de Gabinete Núm. 11 de 2020, se continuaron dictando por parte del Órgano Ejecutivo, en Consejo de Gabinete y a través de sus Ministerios, otros decretos y resoluciones.

Derechos laborales

También se promulga el Decreto Ejecutivo Núm. 78, de 16 de marzo de 2020, en el que se adopta en todas sus partes el protocolo para preservar la higiene y salud en el ámbito laboral para la prevención ante la covid-19, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en conjunto con el Ministerio de Salud, representantes del sector trabajador y del sector empresarial. Recomienda que los trabajadores con 60 años o más que padezcan enfermedades crónicas y trabajadoras que estén embarazadas, se acojan a vacaciones vencidas o adelantadas por un mínimo de 15 días; obliga a que los trabajadores que procedan de países declarados de alto riesgo queden en cuarentena por 14 días; obliga a que en todas las empresas se conformen comités especiales de salud e higiene para prevención de la covid-19; recomienda acogerse al teletrabajo según la Ley 126 de 2020. Advierte que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Decreto Ejecutivo Núm. 78 de 2020 son sancionables por el Ministerio de Trabajo; y que el empleador podrá aplicar sus reglamentos internos para sancionar a trabajadores que incumplan obligaciones durante la modalidad.

Suspensión de los contratos de trabajo

Por otra parte, para los trabajadores y trabajadoras de la empresa privada, el Decreto Ejecutivo Núm. 81, de 20 de marzo de 2020, establece medidas sobre la suspensión de los efectos de los contratos de trabajo frente a la propagación de la covid-19. Establece que la pandemia de la covid-19 se considera caso fortuito o fuerza mayor para efectos del numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo. También, establece que los contratos de trabajo se considerarán suspendidos desde el 21 de marzo de 2020, siempre que sean autorizados por la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo, que los salarios, y la prestación del servicio están suspendidos. A su vez, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), a través del Decreto Ejecutivo Núm. 81, de 20 de marzo de 2020, donde establece que los contratos de las y los trabajadores de las empresas cuyas operaciones hayan sido cerradas, se considerarán suspendidos para los efectos laborales; es decir, que el personal no está obligado a prestar servicios y las empresas a pagar salario. Para la suspensión de los contratos, las empresas debían formalizarla, a través de la presentación de diversos documentos, en el MITRADEL. La medida podía incluir a mujeres embarazadas³.

3 TVN Noticias, 2020. Entrevista con Viceministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, Roger Tejada (minuto 14): Implementarán plataforma para denunciar empresas que cometan irregularidades durante la pandemia, en <https://www.tvn-2.com/nacionales/>

A su vez, mediante el Decreto Ejecutivo Núm. 472, de 13 de marzo de 2020, el Órgano Ejecutivo, a través del Presidente de la República, ordenó extremar las medidas sanitarias ante la declaración de pandemia de la enfermedad por covid-19, por parte de la Organización Mundial de la Salud. En el Decreto se decidió, entre otros aspectos, suspender todo tipo de actividades, actos y eventos, cuya organización conllevará la aglomeración de personas.

Aglomeración de personas

Mediante Decreto Ejecutivo Núm. 490, del 17 de marzo de 2020, se ordenó el toque de queda en todo el país, de 9:00 p.m. a 5:00 a.m., a partir del miércoles 18 de marzo. La medida, que fue publicada en la Gaceta Oficial Digital Núm.28983-A, del 18 de marzo de 2020, implica la prohibición de circular por el país, exceptúa a 18 actividades o industrias: la Fuerza Pública; servidores públicos que atienden emergencias; personal del Ministerio de Salud, de la Caja de Seguro Social (CSS), del Cuerpo de Bomberos, del Sinaproc, del Acodeco, del Idaan, de la Autoridad de Aseo, del Sume-911 y de la ACP, así como diputados, alcaldes y representantes de corregimiento; hospitales, laboratorios y veterinarias; farmacias y droguerías; transporte público y selectivo por motivo de salud y laborales; transporte contratado para movilizar a colaboradores de las empresas incluidas en este Decreto Ejecutivo; transporte aéreo, que incluye personal de tripulación, administrativo, operativo y de atención al cliente; Empresas que prestan servicios al transporte aéreo y los pasajeros; metro de Panamá y Mi Bus, su personal administrativo y operativo, así como el personal de empresas contratistas que le prestan servicios; gasolineras; supermercados y abarroterías; autoservicios de los restaurantes; restaurantes a domicilio; hoteles; empresas de seguridad y transporte de valores; *call centers*; empresas de cemento; empresas de limpieza; bancos y cooperativas; industria agroalimentaria y de bebidas; industria agropecuaria; industria de producción de energía; telecomunicaciones, proveedores de internet y medios de comunicación social (periódicos, radios, televisoras); industria de carga; transporte humanitario.

Toque de queda

Por medio del Decreto Ejecutivo Núm. 505 de 23 de marzo de 2020, se modifica el artículo 1 del Decreto ejecutivo Núm. 490, de 17 de marzo de 2020. Dicho decreto, extrema medidas para la propagación de la covid-19 en Panamá, mediante ampliación del periodo de toque de queda al modificar el artículo 1 extendiendo el toque de queda desde las 5:00 p.m. hasta las 5:00 a.m.

En la Resolución Administrativa del Ministerio de Salud Núm. 360 de 30 de marzo de 2020, se establecen nuevas y más estrictas medidas para la movilidad de las personas en el territorio nacional. Establece medidas de movilidad por el territorio nacional en base al sexo y número de cédula en caso de nacionales y a sexo y número de pasaporte

Estrictas medidas para la movilidad de las personas

para extranjeros. Se habilita la circulación dentro del horario que corresponda al último dígito de la cédula o pasaporte, a las personas de sexo femenino durante los días lunes, miércoles y viernes; mientras que los de sexo masculino, durante los días martes, jueves y sábado; y mantiene las excepciones establecidas en el Decreto Ejecutivo Núm. 490, Núm. 507 y Núm. 513 de 2020. En este contexto, organizaciones de la sociedad civil, que velan por los derechos humanos de las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI), en particular personas trans, expresaron su preocupación, pues la medida, no dejó claro si las personas trans podían circular de acuerdo a su identidad de género⁴. En Panamá, no se cuenta con una ley de identidad de género. El 01 de abril de 2020, con la entrada en vigencia de la medida, los estamentos de seguridad detienen a mujer trans, activista de derechos humanos, porque salió en el día señalado para las mujeres, siendo multada por ello⁵.

Restricción de movilidad: discriminación contra las personas trans

Hasta la fecha de elaboración de este Informe, se tienen registrados 21 casos de discriminación y/o violencia contra las personas trans⁶, diversas organizaciones de derechos humanos a nivel nacional e internacional se han pronunciado, incluyendo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Human Rights Watch⁷. La medida de restricción de movilidad por número final del documento de identidad personal y sexo, fue eliminada a partir del 01 de junio de 2020, por el Ministerio de Salud (MINSa), mediante Comunicado Núm. 92, de 26 de mayo de 2020; manteniendo un toque de queda de 7:00 pm a 5:00 am. Posteriormente, a través de la Resolución Núm. 492, de 06 de junio de 2020, se restringe nuevamente la movilidad, según cédula/pasaporte y sexo, a partir el 08 de junio de 2020, en las provincias de Panamá y Panamá Oeste; los domingos no se podrá circular.

Uso obligatorio de mascarillas

El Ministerio de Salud ordenó el uso obligatorio de mascarillas en todo el país, mediante la Resolución Núm.1420, de 1 de junio de 2020,

4 Hombres Trans Panamá, 2020. Separación por sexo en cuarentena absoluta Panamá, en <https://ftmpanama.com/2020/04/13/separacion-por-sexo-en-cuarentena-absoluta-panama/>

5 HUMAN RIGHTS WATCH, 2020. Cuarentena por género acorrala a mujer trans en Panamá, en <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/02/cuarentena-por-genero-acorrala-la-mujer-trans-en-panama>

6 HOMBRES TRANS PANAMÁ, ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE PERSONAS TRANS (APPT), 2020. Los efectos de las medidas de cuarentena sobre las personas trans en Panamá, en <https://ftmpanama.files.wordpress.com/2020/06/sistematizacic3b3n-de-nuncias-cuarentena-panamc3a1-final.pdf>

7 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Comunicado de Prensa: La CIDH llama a los Estados a garantizar los derechos de las personas LGBTI en la respuesta a la pandemia del COVID-19, en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/081.asp>. HUMAN RIGHTS WATCH, Carta al Presidente de Panamá solicitando protección para las personas trans durante la cuarentena, en <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/23/carta-al-presidente-de-panama-solicitando-proteccion-para-las-personas-trans>

en caso de incumplimiento, se aplicarán las sanciones correspondientes por las autoridades competentes.

Por otra parte, en cuanto a la situación de las personas privadas de la libertad mediante comunicados emitidos por Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP), se adoptan las siguientes medidas: a) 10 de marzo de 2020, plantea las restricciones de acceso a los centros penitenciarios; suspensión de «visitas especiales» Resolución Núm. 860, de 2 de abril de 2018. Se establece protocolo para detectar e impedir el ingreso a los centros de toda persona entre funcionarios, visitantes, con síntomas de resfriado, y se suspenden las actividades intramuros y extramuros. b) 12 de marzo de 2020, suspensión temporal, por siete días calendario prorrogables, del ingreso de visitas a nivel nacional en todos los centros penitenciarios, centros de custodia, cumplimiento y transición de la República de Panamá. Se establecen adecuaciones para que los privados de libertad tengan acceso a su defensa legal y comunicación con sus representantes legales, por medio de videoconferencia en cada centro penitenciario. c) 26 de marzo de 2020, suspensión de visitas externas, establecimiento de medidas estrictas de sanidad a los custodios y administrativos. Se permite a los familiares llevar enseres y se establece el aislamiento previo al ingreso a los centros, por lo que no se permite ingreso a los centros de nuevos aprendidos de manera directa. Finalmente, mediante el Decreto Ejecutivo 279, de 8 de junio de 2020, el Poder Ejecutivo otorga rebajas de penas⁸.

Personas privadas de libertad

En la temática de migrantes y refugiados, las entidades estatales de Panamá, encargadas de la atención de la población migrante emitieron las siguientes resoluciones: a) resoluciones de extensión de vigencia de permisos migratorios debido a la situación de emergencia nacional como consecuencia de la covid-19, emitidos por el Servicio Nacional de Migración⁹; y b) resoluciones de extensión de vigencia de los carné de solicitante de refugiados que vencieron a partir del mes de marzo de 2020, emitidos por la Oficina Nacional para la Atención a los Refugiados¹⁰.

Migrantes y refugiados

En otro orden de cosas, se emitieron comunicados por el Ministerio de Educación para la suspensión de clases. El 10 de marzo de 2020, se acordó suspender, hasta el 7 de abril de 2020, las clases en los colegios oficiales y particulares de las regiones educativas de Panamá Centro, Panamá Norte y San Miguelito. Posteriormente, mediante comunicado Núm.4 del 11 de marzo de 2020, se informó que por decisión del Minis-

Derecho a la educación

8 <http://www.mingob.gob.pa/253-privados-de-libertad-han-sido-beneficiarios-con-rebaja-de-pena/>

9 Resolución 5731, de 13 de marzo de 2020; Resolución 6518, de 1 de abril de 2020; Resolución 7051, de 29 de abril de 2020; Resolución 7531, de 15 de mayo de 2020.

10 Resolución P-095-20, de 16 de abril de 2020; Resolución P-097-20, de 15 de mayo de 2020.

terio de Educación (MEDUCA), en conjunto con el Ministerio de Salud y previa consulta al Presidente de la República, los planteles educativos del interior del país también suspendían las actividades académicas, dicha medida de cierre de planteles educativos en todo el país ha sido mantenida y extendida a razón de la Pandemia covid-19. Asimismo, la asistencia de los colaboradores de los centros educativos particulares estará en base al Decreto Ejecutivo Núm. 472 de 13 de marzo de 2020, lo establecido en la circular del 27 de febrero de 2020 del MITRADEL: «Medidas sanitarias y laborales covid-19» y a la aplicación de la Ley 76 de 2020, que regula la modalidad de teletrabajo en la República de Panamá.

**Legislación para
hacer frente a la
covid-19**

La Asamblea Nacional de Diputados, también ha emitido leyes con la finalidad de mitigar la crisis en el país producto de la covid-19. Tal es el caso de la formulación de la Ley 134, de 20 de marzo de 2020, que permite la suspensión de la aplicación de tributos a nivel nacional en caso de estados de emergencia legalmente declarados. Modifica el plazo de vigencia del artículo 9 de la Ley 76 de 2019. De modo que, entra en vigencia la aplicación del artículo 9 de dicha ley, que permite la suspensión de aplicación de tributos a nivel nacional; y extiende el periodo de amnistía fiscal hasta el 30 de junio de 2020. Otra ley de este hemiciclo, es la Ley 139 de 2 de abril de 2020, en la que se adoptan medidas de emergencia para afrontar la crisis sanitaria causada por la covid-19. Flexibilización de objetivos del déficit fiscal, previstos en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal; adopta medidas para preservar puestos de trabajo, facilitar recursos económicos a los sectores económicos afectados.

**Tributos y medidas
económicas**

De igual forma, se adoptan medidas para racionalizar el consumo de alimentos de primera necesidad y el abastecimiento de productos agrícolas, alimentos y artículos de salud; y la flexibilización para el aplazamiento de pago de impuestos, tasas y gravámenes; igualmente se adoptan medidas de flexibilización de las entidades financieras del Estado; se dispone, previa autorización de la Asamblea Nacional, del uso de los activos del Fondo de Ahorro de Panamá y se establece la implementación y ejecución de un proceso de agilización especial que permita la contratación más expedita y eficaz, de todo tipo de obra, bienes y/o servicios. Esta ley tendrá una duración limitada y solo será aplicada en la medida que haya que atender el estado de emergencia. El Estado deberá abrir una cuenta bancaria en el Banco Nacional de Panamá, con el propósito de dar viabilidad a las medidas económicas para afrontar la pandemia. Las personas naturales o jurídicas, que deseen aportar fondos a dicha cuenta, podrán deducir el 100 % de lo aportado a su declaración de renta del año siguiente a su aporte realizado.

14. PERÚ¹

1. NORMATIVA. 2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN.
3. ESTADO DE EMERGENCIA Y MEDIDAS FRENTE A LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

En circunstancias gravemente urgentes que afecten los derechos de las personas o la seguridad pública, la Constitución Política del Perú otorga al Gobierno la facultad de adoptar medidas extraordinarias a través de la figura de los regímenes de excepción. De acuerdo con el artículo 137 de la Carta de 1993, esta facultad es ejercida por el Presidente de la República con el acuerdo del Consejo de Ministros, a través de un decreto supremo² de vigencia temporal, alcance general e incidencia en todo o en parte del territorio nacional.

Los estados de excepción a declararse pueden ser de dos tipos: estado de emergencia y estado de sitio. El primero se decreta en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación; mientras que el segundo se instaura en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan.

El citado artículo constitucional no ha sido objeto de una ley de desarrollo, razón por la cual la jurisprudencia emitida por el TC ha ido desarrollando los supuestos que habilitan su aplicación. Así, tratándose de asuntos vinculados con el orden interno, este alto tribunal manifestó que podrían ser comprendidos aquellos casos que estén referidos a la seguridad ciudadana, la estabilidad de la organización política y el resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales³. Sin embar-

**Estado de
emergencia y estado
de sitio**

**Jurisprudencia
constitucional**

1 Abreviaturas FFAA = Fuerzas Armadas; MINSA = Ministerio de Salud; MRTA = Movimiento Revolucionario Túpac Amaru; OMS = Organización Mundial de la Salud; PNP = Policía Nacional del Perú; TC = Tribunal Constitucional.

2 Norma de rango reglamentario en el ordenamiento jurídico peruano.

3 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Expediente 0002-2008-PI/TC, fundamento

go, otros supuestos no han merecido mayor delimitación, como el caso de los hechos que configuran «graves circunstancias que afecten la vida de la Nación». Su redacción concede cierto grado de discrecionalidad para determinar si una situación es lo suficientemente grave como para poner en riesgo la existencia misma de la nación. De ahí que eventos vinculados con la salud pública puedan constituir motivo suficiente para decretar un estado de emergencia, si suponen un riesgo para la vida de las personas, tal y como ocurrió con la actual pandemia⁴.

Características de los estados de emergencia

Las características más destacadas de los estados de emergencia, a consideración del TC, son las siguientes: i) la concentración del poder, con permisión constitucional, en el Ejecutivo; ii) la existencia o peligro inminente de una grave anomalía, que puede ser de naturaleza político-social o provenir de situaciones de fuerza mayor o crisis económica; iii) la ineficacia de los procedimientos legales ordinarios; iv) la transitoriedad del régimen; v) la determinación espacial; vi) la restricción temporal de los derechos fundamentales; vii) la aplicación del criterio de proporcionalidad y razonabilidad; viii) la finalidad de defender el funcionamiento de la organización político-jurídica; y ix) el control jurisdiccional del acto restrictivo⁵.

Restricción temporal al ejercicio de derechos fundamentales

De acuerdo con la norma constitucional, durante los estados de excepción es posible suspender o restringir el ejercicio de determinados derechos fundamentales. La expresión «suspensión o restricción» del ejercicio de los derechos fundamentales no significa la pérdida temporal de la vigencia de estos o su desaparición. Lo que ocurre en el marco de un estado de excepción es la restricción válida del ejercicio de un derecho a fin de contribuir con los fines que justificaron decretar dicha situación excepcional. Asimismo, solo puede restringirse el ejercicio de los derechos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, de reunión y de tránsito; mientras que en el caso de los estados de sitio se deberá mencionar los derechos fundamentales cuyo ejercicio se mantendrá vigente.

Principios de razonabilidad y proporcionalidad

Si bien es posible afectar determinados derechos fundamentales, esta potestad presidencial no solo debe observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad antes aludidos, sino que además debe ser interpretada de conformidad con los tratados y demás instrumentos internacionales de los cuales el Perú es parte⁶. En consecuencia, la restricción de derechos debe ser dispuesta en la medida y por el tiempo estricto

4 Decreto Supremo Núm. 044-2020-PCM, ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos Núm. 051-2020-PCM, Núm. 064-2020-PCM, Núm. 075-2020-PCM, Núm. 083-2020-PCM, Núm. 094-2020-PCM y Núm. 116-2020-PCM.

5 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Expediente 0017-2003-AI/TC, fundamento 18.

6 CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Cuarta Disposición Final y Transitoria: Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

tamente limitado a las exigencias de la situación. Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales, ni deben entrañar discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social, esto último de acuerdo con lo previsto en los artículos 1 y 2.2 de la Constitución⁷.

Si bien corresponde a la PNP resguardar el orden interno⁸, la Constitución habilita a las FFAA, de manera excepcional, a asumir dicho rol cuando lo disponga el Presidente de la República⁹. Esta participación implica una ocupación temporal de las funciones correspondientes a la PNP, dado que no se trata de la modificación de dicha competencia, sino solo del sujeto encargado de ejecutarla¹⁰. El TC ha precisado en su jurisprudencia que¹¹: «[...] cuando la Constitución autoriza a las Fuerzas Armadas para que asuman el control del orden interno durante un estado de emergencia, no es la competencia, en sí misma considerada, la que se modifica, sino el sujeto encargado de ejecutarla. Si en un supuesto de normalidad constitucional es la Policía Nacional la que “tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno [art. 166]; en uno de anormalidad constitucional, esto es, bajo un estado de emergencia, tales tareas (y no otras) son las que pueden confiarse a las Fuerzas Armadas, cuando así lo hubiese dispuesto el Presidente de la República y, por lo mismo, excepcionalmente [art. 137°, inciso 2), *in fine*]».

Escenario distinto es el de los estados de sitio. En ellos, las FFAA asumen el control del orden interno y externo. Finalmente, dado que se trata de una situación excepcional, durante, los estados de emergencia se exige de las autoridades competentes, incluidos los miembros de las FFAA, un especial cuidado para evitar posibles excesos por el uso indiscriminado de la fuerza.

El artículo 137 de la Constitución establece además que el Presidente dará cuenta al Congreso de la República de su decisión de declarar un estado excepción; mientras que, en virtud del artículo 200,

**Participación de las
Fuerzas Armadas**

Estados de sitio

**Control
constitucional de los
estados de excepción**

7 CONSTITUCIÓN POLÍTICA, art. 1.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Art. 2.- Toda persona tiene derecho: [...] 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

8 CONSTITUCIÓN POLÍTICA, art. 166.- La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.

9 CONSTITUCIÓN POLÍTICA, art. 137.- [...] En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.

10 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia 0002-2008-AI/TC, fundamento 27.

11 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Ibidem*; Sentencia 017-2003-AI/TC fundamento 71.

la instancia jurisdiccional solo podrá analizar la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo que se produzca durante su vigencia, mas no su declaratoria, que constituye una *political question* o cuestión política no justiciable. En esa línea, cabe mencionar que el Reglamento del Congreso de la República no contiene disposición alguna que regule el procedimiento de control político sobre el mecanismo de la dación en cuenta del Presidente, por lo que esta acción se efectúa según la práctica parlamentaria.

Los procesos constitucionales no se suspenden durante los estados de excepción

El artículo 23 del Código Procesal Constitucional señala que los procesos constitucionales no se suspenden durante la vigencia de los regímenes de excepción y que, cuando se interpongan, el juez resolverá considerando: 1) si la demanda se refiere a los derechos suspendidos; 2) si las razones que sustentan el acto restrictivo del derecho guardan relación con las razones que justificaron la declaración del régimen de excepción; y, 3) si el acto restrictivo resulta manifiestamente innecesario o injustificado atendiendo a la conducta del agraviado o la situación de hecho evaluada.

Emergencia sanitaria

En Perú no se contempla taxativamente a las epidemias, pandemias o crisis sanitarias como supuesto de hecho que habilite la declaración de un estado de emergencia. Sin embargo, a propósito de la expansión mundial de la covid-19, se ha considerado que aquellos hechos que atenten contra la salud y la vida de la población, y constituyan, por ello, una grave circunstancia que afecte la vida de la nación, permiten decretar la vigencia de esa medida de excepción. Asimismo, resulta pertinente distinguir entre la declaración de un «estado de emergencia», que es uno de los tipos peruanos de régimen de excepción; del establecimiento, por parte del sector salud, de una situación de «emergencia sanitaria», que es un régimen especial para exceptuar, por ejemplo, procedimientos de adquisición de bienes y servicios.

2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Amplia aplicación de los estados de excepción

El uso de los estados de excepción en el Perú ha resultado siempre una constante histórica. No existe desde hace más de 30 años parte del territorio del país que no haya sido objeto de este tipo de medida. Desde que la Constitución de 1979 recogiera esta institución, el estado de emergencia ha sido aplicado innumerables veces, en múltiples situaciones, siendo parte del panorama institucional común del país. En la década de los ochenta, ante la acción de los grupos terroristas Sendero Luminoso y MRTA, el Estado optó por una respuesta fundamentalmente militar apoyada en la declaración del estado de emergencia. Lamentablemente, ni la mengua del terrorismo en el país producida tras la captura de los principales líderes subversivos, ni el cambio de Constitución ocurrida en 1993 redujeron la utilización del estado de emergencia.

La invocación de la lucha contra el terrorismo (ahora narcoterrorismo) continúa hasta el momento justificando la declaración del estado de emergencia. Así, por ejemplo, sucede en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro¹² y en el Alto Huallaga. Además, del terrorismo, el uso del estado de emergencia se ha justificado también frente la ocurrencia de desastres naturales, como medio para garantizar la seguridad ciudadana y como forma de controlar la conflictividad social.

Lucha contra el terrorismo

Ante los constantes sucesos relacionados con asesinatos, extorsiones y muertes por «ajustes de cuentas» el Gobierno nacional decretó, a fines del año 2015, el estado de emergencia en la Provincia Constitucional del Callao (a través del Decreto Supremo Núm. 083-2015-PCM), medida que se extendió por 315 días, hasta el 13 de octubre de 2016. Durante este periodo se vieron restringidos los derechos al libre tránsito y la inviolabilidad del domicilio.

Estado de emergencia por seguridad por ciudadana

En medio de un conjunto de protestas sociales producidas en todo el país, el Gobierno del Presidente Alejandro Toledo declaró por primera vez el estado de emergencia en el conjunto del país, mediante el Decreto Supremo Núm. 055-2003-PCM, publicado el 27 de mayo de 2003; en esa misma fecha también emitió la Resolución Suprema Núm. 181-2003-DE que otorgó a las FFAA el control del orden interno durante el Estado de Emergencia en los departamentos de Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna, Huánuco, Junín, Puno, y en la Provincia Constitucional del Callao. Dicha resolución no designó Comandos Políticos Militares, a diferencia de lo ocurrido en el año 2002, por similares hechos en el departamento de Arequipa¹³.

Estado de emergencia por conflictividad social

Días después, el 10 de junio, la Resolución Suprema Núm. 200-DE/SG dispuso que las FFAA asumieran el control del orden interno en determinadas provincias de Ayacucho (La Mar y Huanta), Cusco (La Convención) y Apurímac (Chincheros).

Posteriormente, la Resolución Suprema Núm. 208-DE/SG, publicada el 14 de junio, dejó sin efecto las anteriores y mantuvo a los departamentos de Pasco, Junín, Ayacucho, Apurímac y la provincia de La Convención en el Cusco bajo el control de las Fuerzas Armadas. Agregaba la citada resolución que la PNP contribuiría al logro de dicho objetivo en los departamentos y la provincia señalados, y mantendría el control del orden interno en el resto del país.

El 26 de junio de 2003, mediante Decreto Supremo Núm. 062-2003-PCM, el Gobierno dio por concluido el estado de emergencia a nivel nacional, con excepción de los departamentos de Junín, Ayacucho

¹² Esta zona comprende parte de los Departamento de Ayacucho, Huancavelica y Junín.

¹³ Esta medida se adoptó mediante Decreto Supremo Núm. 052-2002-PCM, publicado el 16 de junio de 2002 declaró el estado de emergencia en el departamento de Arequipa, la Resolución Suprema Núm. 105-2002-DE, publicada el mismo día designó a un General de División del Ejército como Jefe del Comando Político Militar.

y Apurímac, y la provincia de La Convención, departamento del Cusco, donde fue prorrogado por un plazo de 30 días. La Resolución Suprema Núm. 221-DE/SG, publicada el mismo día, dispuso que las FFAA asumieran el control del orden interno en tales departamentos y en la indicada provincia.

**Prolongación
constante de estados
de emergencia**

Entre los años 2000 y 2018, se han promulgado 274 decretos supremos que declaran o prorrogan estados de emergencia que restringen derechos (excluyendo los estados de emergencia declarados por desastres naturales). Esta cantidad puede revelar dos frentes: la normalización en cuanto a la permanencia de un mismo estado de emergencia en el tiempo (los estados de emergencia excesivamente prorrogados); y la normalización en cuanto a la cantidad de declaraciones. Así, arreglados por origen, entre el 2000 y el 2017 se promulgaron 41 decretos supremos que realmente declaraban estados de emergencia y es en el marco de esos 41 estados de emergencia que se promulgaron los demás que completan los 251 emitidos entre el 2000 y el 2017¹⁴. Visto desde cualquier abordaje, para que estas medidas sean constitucionales y convencionales, el Gobierno tendría que afirmar que cada una de las declaraciones o prórrogas son, o eran, necesarias para la supervivencia del Estado. Como señaló la Defensoría del Pueblo en 2003, más bien, estos son resultado de un uso incorrecto de medios para la solución de conflictos o, peor aún, de técnicas de gobernanza¹⁵.

3. ESTADO DE EMERGENCIA Y MEDIDAS FRENTE A LA CRISIS DE LA COVID-19

**Emergencia
sanitaria**

El 11 de marzo de 2020, el Presidente de la República del Perú, horas después de que la OMS calificara el brote de la covid-19 como una pandemia mundial, declaró, a través del Decreto Supremo Núm. 008-2020-SA, la emergencia sanitaria¹⁶ a nivel nacional por el plazo de 90 días calendarios. Así, se dispuso que el MINSA apruebe el plan de acción y la relación de bienes y servicios que se requerían para enfrentar la pandemia. Además, se estableció que los sectores competentes de la Administración Pública adoptaran medidas que eviten la propagación del SARS-CoV-2¹⁷ en (i) puertos, aeropuertos y puestos de entrada terrestre; (ii) centros educativos; (iii) espacios públicos y privados; (iv) transporte y (v) centros laborales.

14 Datos recogidos en el Informe de Adjuntía de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo del Perú Núm. 013-2019-DP/AAC.

15 Las actuaciones defensoriales en el marco de este contexto se abordan en el capítulo II apartado 1.

16 Para comprender su diferencia con el estado de emergencia, ver capítulo II, apartado I.

17 Virus que produce la enfermedad de la covid-19.

Al día siguiente, el Ministerio del Interior aprobó la Resolución Ministerial Núm. 297-2020-IN¹⁸ que resolvió, primero, suspender el otorgamiento de garantías inherentes al orden público para la realización de cualquier concentración pública que reuniera a más de 300 personas, mientras se mantenga la vigencia de la emergencia sanitaria antes mencionada y, segundo, que el aforo de los locales donde se realizaran concentraciones de personas se redujera a la mitad del ordinario.

Sin embargo, ante el avance en la propagación del nuevo coronavirus en Lima y la aparición de más brotes en otras ciudades del país, pocos días después, el domingo 15 de marzo de 2020, a través del Decreto Supremo Núm. 044-2020-PCM, se declaró el estado de emergencia nacional por 15 días calendarios y se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena) de la población.

En esa línea, quedó restringido el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, a la inviolabilidad del domicilio, a la libertad de reunión y a la libertad de tránsito, conforme detalla la Constitución, pero ello también tuvo efectos en otros derechos como las libertades de trabajo, comercio, empresa e industria. En cuanto a la libertad de tránsito, se fijó que las personas únicamente podían circular por las vías de uso público para la prestación de ciertas actividades indispensables y la provisión de bienes esenciales¹⁹; y se determinó el cierre temporal de las fronteras internacionales, la reducción al 50 por ciento de la oferta de transporte urbano y la suspensión del transporte interprovincial. De otro lado, como medida sanitaria, se determinó que todas las entidades sanitarias públicas, privadas y mixtas del Perú queden bajo la dirección del MINSA para la protección de personas, bienes y lugares, pudiéndoseles imponer servicios extraordinarios. Por último, se facultó a las FFAA a apoyar a la PNP en la implementación de las medidas establecidas y el control del orden interno.

Poco después, el Gobierno endureció la limitación de derechos vía el Decreto Supremo Núm. 046-2020-PCM, al disponerse la inmovilización social obligatoria (conocida comúnmente como toque de queda) de la población desde las 8:00 p.m. hasta las 5:00 a.m. del día siguiente, con excepción del personal estrictamente necesario, caso de quienes proveen servicios de abastecimiento de alimentos, agua, energía y los trabajadores y trabajadoras de la prensa escrita, radial o televisiva, entre otros. Además, se prohibió el uso de vehículos particulares, salvo para la realización de las actividades permitidas y el traslado hacia un establecimiento de salud.

Libertad de reunión**Estado de
emergencia nacional****Limitación
de derechos
fundamentales****Toque de queda**

18 Norma reglamentaria de inferior jerarquía al Decreto Supremo.

19 Ello quedó establecido en los artículos 4 y 7 de la norma bajo comentario. Se puede acceder a través del siguiente link: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-estado-de-emergencia-nacional-po-decreto-supremo-n-044-2020-pcm-1864948-2/>

Concluida la quincena, por Decreto Supremo Núm. 051-2020-PCM, el estado de emergencia tuvo una primera prórroga de 13 días calendarios. Además, para este nuevo periodo, por Decreto Supremo Núm. 053-2020-PCM, se decidió establecer una diferenciación en la inmovilización social obligatoria para cinco departamentos que enfrentaban el recrudecimiento de los contagios²⁰; en estos lugares sería desde las 4:00 p.m. hasta las 5.00 a.m. del día siguiente. La razón, según señala la norma textualmente, «se aprecia que se han presentado diversos casos de incumplimiento de las reglas para la limitación al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito, en varios lugares del país, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional, lo que constituye un riesgo a la salud pública por las características de la covid-19».

Inmovilización social y uso obligatorio de mascarilla

Luego el Poder Ejecutivo consideró necesario, a partir de la experiencia extranjera, aplicar medidas que buscaran limitar lo máximo posible la salida de personas a las calles. Por ello, fue publicado el Decreto Supremo Núm. 057-2020-PCM, el cual determinaba que la adquisición de víveres o productos farmacéuticos (únicas razones para desplazarse) solo podía realizarla un integrante del núcleo familiar de la siguiente forma: los días lunes, miércoles y viernes, únicamente, las personas de sexo masculino y los martes, jueves y sábados las personas de sexo femenino²¹. Además, el día domingo, la inmovilización social obligatoria sería para todas las personas. Así también, por primera vez, se exigió el uso obligatorio de mascarilla para circular por las vías de uso público.

En esta misma óptica, se expidió el Decreto Supremo Núm. 061-2020-PCM que dispuso la prohibición de desplazamiento durante los días 9 y 10 de abril, días feriados por Jueves y Viernes Santo; es decir, en la semana del domingo 5 al sábado 11 de abril, estuvo vigente toque de queda por tres días completos, sin perjuicio de la diferenciación por sexo y la prohibición de desplazamiento durante las noches.

Segunda y tercera prórrogas

Con el Decreto Supremo Núm. 064-2020-PCM llegó la segunda prórroga del estado de emergencia en el Perú, por 14 días más, hasta el 26 de abril de 2020. Esta norma derogó la diferenciación por sexos, ocho días después de que había sido emitida por haber resultado ineficaz²²; pero se mantuvo la inmovilización social obligatoria durante todo el domingo. Posteriormente, el Decreto Supremo Núm. 075-2020-PCM estableció una tercera prórroga al estado de emergencia nacional por 14 días adicionales, hasta el 10 de mayo de 2020.

Desconfinamiento

En el transcurso de esta cuarta etapa de cuarentena, el Gobierno emitió el Decreto Supremo Núm. 080-2020-PCM, primer paso en el

20 Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Loreto.

21 Con esta nueva disposición, hubo especial preocupación de la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil por la situación de discriminación que vive la comunidad trans en el Perú.

22 Vid. REUTERS. «Perú da marcha atrás en división de género en las calles por coronavirus». 2020. Consulta: 3 de julio de 2020. <https://lta.reuters.com/articulo/salud-coronavirus-peru-genero-idLTA KCN21SIMH-OU SLT>

proceso hacia el desconfinamiento de la población. En virtud de esta norma, se aprobó la reanudación de actividades económicas en cuatro fases graduales y progresivas. La fase 1²³ se inició en el mes de mayo de 2020. Los criterios fundamentales a valorarse para la reactivación serían los (i) de salud pública, en base a la evolución de la situación epidemiológica; (ii) de movilidad interna vinculada al posible aumento del riesgo de contagio; (iii) de dimensión social; y (iv) de actividad económica. Los ministerios, según su sector de competencia, serían los encargados de elaborar los protocolos sanitarios sectoriales que deberían observarse para la realización de las actividades económicas.

El 10 de mayo de 2020 fue publicado el Decreto Supremo Núm. 083-2020-PCM que prorrogó por cuarta vez el estado de emergencia nacional por 14 días calendarios. Además, se estableció que, en los bancos, mercados y demás entidades financieras y establecimientos comerciales de venta de alimentos, debiera de exigirse para el ingreso de personas la desinfección previa, el uso obligatorio de mascarilla y el distanciamiento social no menor de un metro entre cada persona. Además, producto de la reactivación paulatina de las actividades económicas, se habilitó el incremento de la oferta de transporte terrestre y fluvial con un aforo no mayor del 50 por ciento en los vehículos de transporte público y puntos de recojo de pasajeros. Por otro lado, se habilitó para que las niñas, niños y adolescentes menores de 14 años puedan realizar desplazamientos fuera del domicilio durante la vigencia del estado de emergencia y la cuarentena.

Finalizando el mes de mayo de 2020, el Gobierno emitió el Decreto Supremo Núm. 094-2020-PCM que estableció medidas que debe observar la ciudadanía hacia una nueva convivencia social y la prórroga al estado de emergencia nacional. Con esta quinta prórroga hasta el 30 de junio (37 días calendarios), se inició una nueva etapa; así, en el artículo 1 de esta norma se señaló lo siguiente: «El presente Decreto Supremo tiene como objeto establecer las medidas que nos permitan como país caminar hacia la búsqueda del equilibrio entre la observancia de las medidas sanitarias que permitan enfrentar la pandemia ocasionada por la covid-19 y la reanudación de las actividades, de una forma más sostenible [...]». Las disposiciones fueron (i) nuevo horario para la inmovilización social obligatoria: desde las 9:00 p.m. hasta las 4:00 a.m. del día siguiente²⁴; restricción de 24 horas los domingos; (ii) flexibilización en el uso de vehículos particulares para la compra de alimentos, medicinas y uso de servicios financieros, dentro del distrito de residencia; (iii) reanudación de algunas actividades comerciales adicionales y más

Nueva convivencia social

23 Las actividades de la fase 1 se encuentra en el anexo de la norma. Se puede revisar en el siguiente link: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-reanudacion-de-actividades-cc-decreto-supremo-n-080-2020-pcm-1865987-1/>

24 En Tumbes, La Libertad, Piura, Lambayeque, Ica, Loreto, Ucayali y tres provincias de Áncash, se fijó desde las 6:00 p.m. hasta las 04:00 a.m. del día siguiente.

Fase 2 de la reanudación de actividades económicas

servicios de salud; y (iv) habilitación para el reparto a domicilio de alimentos y bienes a través del *delivery*.

La fase 2 de la reanudación de actividades económicas llegó a inicios del mes de junio a través del Decreto Supremo Núm. 101-2020-PCM²⁵. Además, paralelamente, por Decreto Supremo Núm. 020-2020-SA, se dispuso la prórroga de la emergencia sanitaria, por 90 días más a partir del 10 de junio de 2020. Al terminar dicho mes, el Presidente de la República cambió la estrategia de la cuarentena nacional por una cuarentena focalizada en aquellos departamentos en los que los altos índices de contagio y propagación de la covid-19 subsistieran. En esa medida, a través del Decreto Supremo Núm. 116-2020-PCM se dispuso:

- a) La sexta prórroga del estado de emergencia nacional desde el 1 al 31 de julio de 2020 y la consecuente restricción en el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito.
- b) La cuarentena focalizada por grupos y lugares: (i) a nivel nacional los niños, niñas y adolescentes menores de 14 años y personas mayores de 65 años y los que presenten comorbilidades; y (ii) en siete departamentos²⁶, toda la población.
- c) La inmovilización obligatoria a nivel nacional desde las 10:00 p.m. hasta las 4:00 a.m. del día siguiente de lunes a domingo a nivel nacional; con excepción de aquellos departamentos donde se fijó la cuarentena focalizada, en los que regiría desde las 8:00 p.m. hasta las 4:00 a.m. y el domingo, durante todo el día.
- d) La competencia de los gobiernos nacional, regional y local de promover las prácticas de, entre otros, distanciamiento social no menor de un metro; lavado frecuente de manos; uso de mascarilla; protección de adultos mayores y personas en situación de riesgo; promoción de la salud mental; continuidad del tamizaje de la población; continuidad del fortalecimiento de los servicios de salud; y la gestión adecuada de los residuos sólidos.
- e) El aforo máximo al 50 por ciento en los bancos, mercados y demás entidades financieras y establecimientos comerciales de venta de alimentos.
- f) La continuación del cierre temporal de fronteras y el viaje hacia y desde los departamentos en cuarentena.
- g) La suspensión de los desfiles, fiestas patronales, actividades civiles y religiosas, así como de todo tipo de reunión, evento social, político, cultural u otros que impliquen concentración o

25 La relación de las nuevas actividades se encuentra en el anexo de la norma, en el siguiente link: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-la-fase-2-de-la-reanudacion-de-a-decreto-supremo-no-101-2020-pcm-1867300-2>

26 Arequipa, Ica, Junín, Huánuco, San Martín, Madre de Dios y Áncash.

aglomeración de personas, que pongan en riesgo la salud pública.

- h) La continuación del apoyo de las FFAA a la PNP en el cumplimiento de las medidas, a nivel nacional.

Por otra parte, se dio inicio a la fase 3 de reactivación económica a través del Decreto Supremo Núm. 117-2020-PCM²⁷.

En el siguiente cuadro, se presentan las principales medidas adoptadas por el Gobierno del Perú hasta junio de 2020 para enfrentar la crisis por la covid-19.

Fase 3 de reactivación económica

Norma	Fecha inicio de vigencia	Medida
Decreto Supremo Núm. 008-2020-SA	12 marzo 2020	Declaratoria de emergencia sanitaria por 90 días calendario
Resolución Ministerial Núm. 297-2020-IN	14 marzo 2020	Suspensión del otorgamiento de garantías inherentes al orden público para la realización de cualquier concentración pública que reúna a más de 300 personas, mientras se mantenga vigente la emergencia sanitaria
Decreto Supremo Núm. 044-2020-PCM	16 marzo 2020	Declaratoria de estado de emergencia nacional y asilamiento social obligatorio (cuarentena)
Decreto Supremo Núm. 046-2020-PCM	18 marzo 2020 ²⁸	Disposición de la inmovilización social obligatoria (toque de queda)
Decreto Supremo Núm. 051-2020-PCM	31 marzo 2020	Primera prórroga del estado de emergencia nacional
Decreto Supremo Núm. 057-2020-PCM	3 abril 2020	Diferenciación del desplazamiento por sexos

27 La relación de las nuevas actividades se encuentra en el anexo de la norma, en el siguiente link: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-fase-3-de-la-reanudacion-de-a-decreto-supremo-n-117-2020-pcm-1869317-1/>

28 Si bien esta norma señaló que entraba en vigencia el mismo día de su publicación, 18 de marzo de 2020, la Constitución Política del Perú regula en el artículo 109 que las normas son obligatorias desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo que se disponga la *vacatio legis* de ella, pero no faculta a aprobar lo contrario.

Norma	Fecha inicio de vigencia	Medida
Decreto Supremo Núm. 064-2020-PCM	13 abril 2020	Segunda prórroga del estado de emergencia nacional
Decreto Supremo Núm. 075-2020-PCM	27 abril 2020	Tercera prórroga del estado de emergencia nacional
Decreto Supremo Núm. 080-2020-PCM	4 mayo 2020	Fase 1 de reactivación económica
Decreto Supremo Núm. 083-2020-PCM	11 mayo 2020	Cuarta prórroga del estado de emergencia nacional
Decreto Supremo Núm. 094-2020-PCM	25 mayo 2020	Quinta prórroga del estado de emergencia nacional y medidas hacia una nueva convivencia
Decreto Supremo Núm. 101-2020-PCM	4 junio 2020	Fase 2 de reactivación económica
Decreto Supremo Núm. 020-2020-SA	10 junio 2020	Prórroga de la emergencia sanitaria por 90 días adicionales
Decreto Supremo Núm. 116-2020-PCM	1 julio 2020	Sexta prórroga del estado de emergencia nacional y declaratoria de cuarentena focalizada
Decreto Supremo Núm. 117-2020-PCM	1 julio 2020	Fase 3 de reactivación económica

Fuente: elaboración propia

15. PORTUGAL¹

1. ENQUADRAMENTO LEGAL. 2. ESPECIAL CONSIDERAÇÃO DA CRISE DO COVID-19.

1. ENQUADRAMENTO LEGAL

Em Portugal, os chamados «estados de exceção» estão previstos no texto da própria Constituição da República Portuguesa (CRP), no art. 19.º. São ainda regulados em lei própria, a Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio (Regime do estado de sítio e do estado de emergência, doravante RESE).

Estado de sítio e o estado de emergência

Existem duas modalidades de «estado de exceção»: o estado de sítio e o estado de emergência. Ambas estão previstas no art. 19.º da CRP e obedecem a requisitos muito estritos. Só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública. O estado de emergência é declarado em situações de menor gravidade. Foi este o instituto adotado no decurso da crise pandémica de 2020.

A opção pelo estado de sítio ou pelo estado de emergência, bem como as respetivas declaração e execução, devem respeitar o princípio da proporcionalidade e limitar-se, nomeadamente quanto às sua extensão e duração, bem como aos meios utilizados, ao estritamente necessário ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional. De facto, em Portugal, é essa a finalidade do instituto – criar condições para o restabelecimento da normalidade constitucional. Assim, a declaração de estado de sítio ou de estado de emergência tem de ser adequadamente fundamentada (art. 19.º/4 da CRP) como sendo necessária para esse fim.

Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade aplica-se depois também ao conteúdo da declaração, no que respeita à sua aplicação temporal, geográfi-

¹ Abreviaturas: CRP = Constituição da República Portuguesa; DPR = Decreto Presidencial; RESE = Regime do estado de sítio e do estado de emergência.

ca e material. Quanto ao prazo, o estado declarado não pode ter duração superior a quinze dias, sem prejuízo de eventuais renovações, com salvaguarda dos mesmos limites (art. 19.º/5 da CRP). Quanto à aplicação geográfica, o estado de sítio ou o estado de emergência podem ser declarados em relação ao todo ou parte do território nacional, consoante o âmbito geográfico das suas causas determinantes, só podendo sê-lo relativamente à área em que a sua aplicação se mostre necessária para manter ou restabelecer a normalidade (art. 4.º RESE).

A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência confere às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas – mas apenas as estritamente necessárias – ao fim em vista (art. 19.º/8 da CRP). A mesma deve, aliás, determinar o grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas e civis (art. 14.º, n.º 1, f) do RESE), bem como especificar os direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso (art. 19.º/4).

Nenhum dos estados de exceção pode, qualquer caso, afetar os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, ao direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião (art. 19.º, n.º 6 da CRP). O estado de emergência, por ser o menos grave dos dois tipos de «estados de exceção», apenas pode determinar a suspensão de alguns dos direitos, liberdades e garantias suscetíveis de serem suspensos.

Suspensão do exercício de direitos, liberdades e garantias

Determina ainda o RESE que a suspensão do exercício de direitos, liberdades e garantias tem de respeitar sempre o princípio da igualdade e não discriminação e deverá respeitar alguns limites, referentes à garantia de habeas corpus e às garantias em matéria de realização de buscas domiciliárias. A Lei estabelece ainda que a suspensão de qualquer tipo de publicações, emissões de rádio e televisão, espetáculos cinematográficos ou teatrais, ou a apreensão de quaisquer publicações não podem englobar qualquer forma de censura prévia. Por fim, as reuniões dos órgãos estatutários dos partidos políticos, sindicatos e associações profissionais não poderão ser em caso algum proibidas, dissolvidas ou submetidas a autorização prévia (art. 2.º do RESE).

Crime de desobediência

Assim, em Portugal, a declaração de estados de exceção obedece a limites rígidos. No entanto, os cidadãos que violarem o disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, nomeadamente quanto à sua execução, incorrem em crime de desobediência (art. 7.º RESE). No mais, os cidadãos mantêm, na sua plenitude, o direito de acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, liberdades e garantias (art. 6.º e 22.º/2 do RESE).

Controlo periódico das medidas tomadas

A Provedoria de Justiça e a Procuradoria-Geral da República mantêm-se em sessão permanente (art. 18.º/2 RESE). O Parlamento, por seu turno, procede a um controlo periódico das medidas tomadas – no final da duração do estado de exceção, se não houver renovação, ou no final de cada ciclo de 15 dias, havendo renovação. O Governo deve, para o

efeito, remeter ao Parlamento relatório pormenorizado sobre as medidas adotadas. Por fim, os cidadãos cujos direitos, liberdades e garantias tiverem sido violados pela própria declaração, ou por providência adotada na sua vigência, ferida de inconstitucionalidade ou ilegalidade (designadamente por privação ilegal ou injustificada da liberdade), têm direito a indemnização nos termos gerais.

São depois previstas garantias que visam salvaguardar o próprio sistema constitucional. Assim, a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência só pode alterar a normalidade constitucional nos termos previstos na Constituição e na lei, não podendo nomeadamente afetar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania e de governo próprio das regiões autónomas ou os direitos e imunidades dos respetivos titulares (art. 19.º/7).

O procedimento de declaração do estado de sítio ou de emergência obedece ao um formalismo específico, regulado no RESE: compete ao Presidente da República declarar o mesmo, após audição do Governo, devendo a declaração ser aprovada pelo Parlamento (art. 10.º-11.º e 23.º a 28.º do RESE). O processo tem carácter urgentíssimo e deve prevalecer sobre todos os outros (art. 27.º RESE).

Desde a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976, nunca antes tinha sido declarado qualquer estado de exceção constitucional.

Procedimento de declaração do estado de sítio ou de emergência

2. ESPECIAL CONSIDERAÇÃO DA CRISE DO COVID-19

As primeiras medidas governamentais de combate à pandemia provocada pelo covid-19 foram adotadas antes da declaração do estado de exceção, tendo sido posteriormente pelo mesmo ratificadas. O Decreto-lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, foi o primeiro e mais importante diploma neste contexto, que veio impor um conjunto de medidas destinadas a combater o contágio da doença. Desde logo, determinou que alguns estabelecimentos de restauração ou de bebidas deveriam ficar fechados para o público, devendo outros ficar sujeitos a restrições referentes ao número de pessoas admissíveis. Seguidamente, veio também determinar a suspensão das atividades letivas e não letivas formativas em todos os estabelecimentos de ensino, públicos, privados e cooperativos, e em todos os graus de ensino (art. 9.º). Não obstante, o diploma veio salvaguardar a possibilidade de os agrupamentos de escolas continuarem a prestar apoio alimentar aos alunos necessitados. Estabeleceram-se, neste seguimento, várias medidas de cariz social e laboral, destinadas a regular as faltas e licenças para cumprimento de quarentena ou de acompanhamento de filho menor de 12 anos, na sequência do encerramento das escolas (art. 19.º- 24.º). Para além do encerramento dos

Primeiras medidas: Decreto-lei n.º 10-A / 2020, de 13 de marzo

estabelecimentos de ensino, importa ainda sublinhar que o art. 9.º/2 determinou o encerramento do Centros de Dia de acolhimento de idosos.

Este diploma determinou ainda a possibilidade de as autoridades públicas aceitarem, para todos os efeitos legais, a exibição de documentos expirados nos 15 dias anteriores aos da data do diploma. Essa norma foi de imensa relevância, já que se aplicava a documentos de identificação, bem como a vistos e autorizações de residência de estrangeiros que se encontrassem em Portugal (art. 16.º).

Estado de emergência

O presidente da República declarou, pela primeira vez, o estado de emergência por Decreto datado de 18 de março (Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020 – «DPR»), com fundamento em «situação de calamidade pública» decorrente da pandemia causada pelo vírus covid-19. A medida abrangeu todo o território nacional e teve a duração de 15 dias, tendo-se iniciado às 0:00 horas do dia 19 de março de 2020 e cessando às 23:59 horas do dia 2 de abril de 2020. O estado de emergência foi renovado por mais duas vezes: a 2 de abril² e a 17 de abril do mesmo ano³.

Suspensão de um conjunto de direitos

O primeiro DPR determinou, nos termos do art. 19.º da CRP e do RESE, a suspensão de um conjunto de direitos, os quais são enumerados taxativamente: a) Direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional; b) Propriedade e iniciativa económica privada; c) Direitos dos trabalhadores; e) Exercício do direito à greve na medida em que possa comprometer o funcionamento de infraestruturas críticas ou de unidades de prestação de cuidados de saúde, bem como em setores económicos vitais para a produção, abastecimento e fornecimento de bens e serviços essenciais à população; f) Circulação internacional; g) Direito de reunião e de manifestação; h) Liberdade de culto, na sua dimensão coletiva e i) Direito de resistência.

No que toca ao direito à greve, nos termos previstos, bem como ao direito de resistência, o próprio DPR que determinou logo os termos em que os mesmos ficavam suspensos.

Nos demais casos, as possíveis intervenções no conteúdo dos direitos seriam feitas pelo Governo, balizando o DPR, de forma estrita, qual o grau e finalidades das mesmas:

- a) restrições necessárias à circulação para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo o confinamento compulsivo no domicílio ou em estabelecimento de saúde, o estabelecimento de cercas sanitárias, a interdição das deslocações e da permanência na via pública que não sejam justificadas (o DPR determina logo que algumas deslocações terão de ser permitidas, nomeadamente por razões ponderosas);

2 Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 4 de abril.

3 Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril.

- b) possibilidade de requisição da prestação de quaisquer serviços e utilização de bens, móveis e imóveis (unidades de prestação de cuidados de saúde, de estabelecimentos comerciais e industriais, de empresas e outras unidades produtivas), possibilidade de determinar a obrigatoriedade de abertura, laboração e funcionamento de empresas, estabelecimentos e meios de produção ou o seu encerramento, e outras limitações ou modificações à respetiva atividade (quantidade, natureza ou preço dos bens produzidos e comercializados, procedimentos de distribuição, etc.);
- c) possibilidade de determinação que quaisquer colaboradores de entidades públicas ou privadas, independentemente do tipo de vínculo, se apresentem ao serviço e, se necessário, passem a desempenhar funções em local diverso, em entidade diversa e em condições e horários de trabalho diversos (designadamente, trabalhadores dos setores da saúde, proteção civil, segurança e defesa, dos sectores de bens e serviços essenciais e das áreas vitais da economia, bem como da manutenção da ordem pública e do Estado de Direito democrático);
- d) possibilidade de instituir, em articulação com as autoridades europeias e em estrito respeito pelos Tratados da União Europeia, controlos fronteiriços de pessoas e bens, incluindo controlos sanitários em portos e aeroportos;
- e) possibilidade de se tomarem as medidas necessárias para assegurar a circulação internacional de bens e serviços essenciais;
- f) possibilidade de imposição de restrições necessárias a reuniões e manifestações, para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia;
- g) possibilidade de limitação ou proibição de realização de celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que impliquem uma aglomeração de pessoas;

O art. 6.º do DPR estabelece uma garantia de acompanhamento da execução do estado de emergência mais forte que o previsto no RESE, ao determinar que os órgãos responsáveis pela execução da declaração do estado de emergência «devem manter permanentemente informados o Presidente da República e a Assembleia da República dos atos em que consista essa execução».

O Decreto do Presidente da República ratificou ainda, no seu art. 7.º, todas as medidas legislativas e administrativas adotadas no contexto da crise – incluindo, pois, o já referido Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de março.

No mesmo dia foi publicado o Despacho n.º 3427-A/2020, que determinou a interdição, até 17 de abril de 2020, do tráfego aéreo com

Garantia de acompanhamento da execução do estado de emergência

Tráfego aéreo

destino e a partir de Portugal de todos os voos de e para países que não integram a União Europeia, com determinadas exceções⁴.

Férias judiciais

- No dia seguinte à emanação deste primeiro decreto presidencial, a 19 de março, foi publicada a Lei n.º 1-A/2020, que, inter alia, determinou que em todos os tribunais passava a ser aplicado o regime de férias judiciais até à cessação da situação excepcional (art. 7.º). Nestes termos, passaram a realizar-se apenas presencialmente os atos e diligências urgentes em que estivessem em causa direitos fundamentais, nomeadamente diligências processuais relativas a menores em perigo, ou processos tutelares educativos de natureza urgente, diligências e julgamentos de arguidos presos, mas com respeito por limites referentes a números máximos de pessoas autorizadas a estar simultaneamente presentes no mesmo ato. No seguimento desta medida, a mesma Lei procedeu à suspensão de todos os prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos (art. 7.º/4).

Direito de livre circulação

- No entanto, os atos normativos mais numerosos em matéria de execução do estado de emergência foram, sobretudo, diplomas do Governo. O diploma mais relevante de execução do primeiro estado de emergência foi o Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, que veio, inter alia, prescrever como se deveria processar a suspensão do direito de livre circulação. Essa restrição processou-se em três níveis: no nível mais elevado encontravam-se os doentes infetados com covid-19 ou com SARS-CoV-2, bem como os cidadãos que sujeitos a vigilância ativa por parte das autoridades de saúde, os quais deveriam permanecer em confinamento obrigatório, sob pena de crime de desobediência (art. 3.º). Num segundo limiar de gravidade, encontravam-se os cidadãos sujeitos a um dever especial de proteção (maiores de 70 anos, imunodeprimidos e portadores de doença crónica que, de acordo com as orientações da autoridade de saúde devesseser considerados de risco, designadamente os hipertensos, os diabéticos, os doentes cardiovasculares, os portadores de doença respiratória crónica e os doentes oncológicos). Estes cidadãos apenas poderiam circular por motivos de força maior ou necessidade impreterível. Não obstante, o ato do Governo permitia ainda a sua deslocação para uma serie de motivos, como: 1) aquisição de bens e serviços; 2) motivos de saúde; 3) deslocação a estações e postos de correio, agências bancárias e agências de corretores de seguros ou seguradoras; 4) deslocações de curta duração para efeitos de atividade física, sendo proibido o exercício de atividade física coletiva; e, finalmente, 5) deslocações de curta duração para efeitos de passeio de animais de companhia (art. 4.º). Por fim, num limiar de restrição

⁴ Este período foi depois prorrogado por mais 30 dias através do Despacho n.º 4698-C/2020, de 17 de abril.

mais baixo, encontravam-se os demais cidadãos, a quem incumbia um dever geral de recolhimento domiciliário (art. 5.º). Os mesmos podiam, contudo, sair de casa por diversas razões: para além das já elencadas no ponto anterior, acrescentava-se ainda a possibilidade de deslocação para: 1) desempenho de atividades profissionais ou equiparadas; 2) procura de trabalho ou resposta a uma oferta de trabalho; 3) acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica ou tráfico de seres humanos, bem como de crianças e jovens em risco; 4) assistência de pessoas vulneráveis, pessoas com deficiência, filhos, progenitores, idosos ou dependentes; 5) acompanhamento de menores; 6) deslocações de curta duração, para efeitos de fruição de momentos ao ar livre; 7) para participação em ações de voluntariado social; 8) outras razões familiares imperativas, designadamente o cumprimento de partilha de responsabilidades parentais; 9) visitas, quando autorizadas, ou entrega de bens essenciais a pessoas incapacitadas ou privadas de liberdade de circulação; 10) participação em atos processuais junto das entidades judiciais; 11) deslocações de médicos -veterinários, e situações equiparadas; 12) pessoas portadoras de livre -trânsito, no exercício das respetivas funções ou por causa delas; 13) pessoal das missões diplomáticas, consulares e das organizações internacionais localizadas em Portugal, desde que relacionadas com o desempenho de funções oficiais; 14) deslocações necessárias ao exercício da liberdade de imprensa; 15) retorno ao domicílio pessoal. O n.º 2 do art. em causa permitia ainda a circulação de veículos particulares para realizar as atividades referidas ou para reabastecimento em postos de combustível. Muito embora se previsse a possibilidade de deslocação para efeitos de trabalho, estas medidas de execução, determinaram a obrigatoriedade de adoção do regime de teletrabalho, sempre que as funções em causa o permitissem (art. 6.º).

- No que toca à suspensão da liberdade de culto, o decreto de execução proibiu a realização de celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que implicassem uma aglomeração de pessoas. A realização de funerais ficou condicionada à adoção de medidas organizacionais, designadamente através da fixação de um limite máximo de presenças (art. 17.º).
- O Decreto declarou, por fim, competir às forças e serviços de segurança fiscalizar o cumprimento das obrigações mencionadas, incluindo emitindo as ordens legítimas necessárias, e a participação por crime de desobediência⁵. Já no que se refere às pessoas sujeitas a dever especial de proteção e aos cidadãos em geral, sobre os quais recaía

Liberdade de culto

Forças e serviços de segurança

5 Em particular, no que toca ao encerramento de diversos estabelecimentos e atividades, bem como por violação do confinamento obrigatório de quem a ele estivesse sujeito, podendo, nesses casos, a autoridade conduzir a pessoa em causa ao respetivo domicílio.

o dever geral de recolhimento domiciliário, o Decreto de execução apenas dispunha que as forças de autoridade podiam proceder ao «aconselhamento da não concentração de pessoas na via pública» e à «recomendação a todos os cidadãos do cumprimento do dever geral do recolhimento domiciliário». As forças e serviços de segurança deveriam reportar permanentemente ao Governo o grau de acatamento pela população do disposto no decreto, com vista a que o Governo possa avaliar a todo o tempo a situação, designadamente a necessidade de aprovação de um quadro sancionatório por violação do dever especial de proteção ou do dever geral de recolhimento domiciliário.

Medidas destinadas ao apoio à sustentabilidade da economia e das empresas

Após a adoção deste primeiro decreto de execução do estado de emergência, o Governo passou, depois, a adotar diversas medidas destinadas ao apoio à sustentabilidade da economia e das empresas⁶, medidas de apoio e proteção das famílias (seja no que toca ao apoio a filhos menores na sequência do encerramento das escolas⁷, seja no que toca a apoio financeiro⁸), equipamentos sociais e de saúde⁹.

6 Assim, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 12 de março, destinada a reembolsar despesas incorridas por particulares e empresários referidas a vários projetos oficiais cancelados ou adiados, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março, que adotou várias medidas de incentivo às empresas, designadamente através do adiantamento do pagamento de incentivos já aprovados no mais curto prazo possível, o Despacho Normativo n.º 4/2020, destinado à criação de uma linha de apoio financeiro a algumas empresas, o Decreto-Lei n.º 10-J/2020, que veio criar uma moratória do pagamento de pagamento de capital, rendas, juros, comissões e demais encargos, e prorrogar garantias, o Decreto-Lei n.º 10-F/2020, que estabeleceu um regime excecional e temporário de cumprimento de obrigações fiscais e contribuições sociais, o Decreto-Lei n.º 10-G/2020, que criou um incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização da atividade das empresas e o Decreto-Lei n.º 15/2020, que veio determinar o financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais, na sequência da imposição de limitações ao transporte público de passageiros. Foi ainda adotada, pelo Parlamento, a Lei n.º 4-C/2020, destinada a auxiliar os estabelecimentos comerciais arrendados e que tenham sido afetados pela quebra de rendimentos, permitindo o diferimento no pagamento das rendas para os 12 meses posteriores ao fim do estado de emergência.

7 As principais medidas foram logo introduzidas, como se viu, pelo Decreto-lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

8 Assim, desde logo, o Decreto-Lei n.º 10-K/2020 de 16 de março veio estabelecer que as prestações por desemprego e as prestações que garantam mínimos de subsistência, e que terminariam antes de 30 de junho de 2020, seriam prorrogadas. Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 10-K/2020, da mesma data, determinou a adoção de medidas destinadas a reforçar as condições atribuídas às famílias na prestação de assistência a filhos menores durante os períodos de interrupção letiva fixadas, bem como a cônjuge ou equiparado do trabalhador, parente ou afim na linha reta ascendente que se encontre a cargo do mesmo e que frequente equipamentos sociais cuja atividade seja suspensa. Importa, por fim, referir o Decreto-Lei n.º 10-J/2020, que estabeleceu medidas excecionais de proteção de créditos, incluindo os créditos das famílias, relativamente a crédito para habitação própria, nos casos de pessoas que, por diversos motivos, sofreram redução nos seus rendimentos de trabalho.

9 Assim, o Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, que fixou medidas excecionais de proteção às instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da

Neste ponto, merece especial destaque o Decreto-Lei n.º 10-G/2020 e Portaria n.º 71-A/2020, ambos de 26 de março, que criaram varias medidas de proteção dos postos de trabalho. Algumas dessas medidas consistiram na redução temporária do período normal de trabalho ou na suspensão do contrato de trabalho por facto respeitante ao empregador em situação de crise empresarial, prevista no Código do Trabalho (vulgo lay-off), garantindo mais flexibilidade procedimental para adoção do mecanismo. Estes diplomas estabeleceram ainda apoios financeiros para manutenção dos contratos de trabalho e evitar despedimentos por razões económicas. Durante o período de aplicação das medidas de apoio, bem como nos 60 dias seguintes, o empregador não poderia fazer cessar os contratos dos trabalhadores abrangido.

Proteção dos postos de trabalho

Importa referir, ainda, em especial, o Despacho n.º 3863-B/2020 do Conselho de Ministros, de 27 de março, que determinou que todos os estrangeiros em situação irregular que possuíam processos pendentes aquando a declaração de estado de emergência, se consideravam em situação regular no território. Para efeitos de prova, bastaria a exibição do pedido de regularização¹⁰. Esta medida foi aplaudida por diversos organismos internacionais, como a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos e a Organização Internacional do Trabalho, que a citaram como uma boa prática face à conjuntura vivida.

No Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, emanado a 4 de abril de 2020, o Presidente da República considerou ser «indispensável a renovação da declaração do estado de emergência, com o aditamento de matérias respeitantes à proteção do emprego, ao controlo de preços, ao apoio a idosos em lares ou domiciliário, ao ensino e à adoção de medidas urgentes para proteção dos cidadãos privados de liberdade, especialmente vulneráveis à doença covid-19, de harmonia com a exortação contida na mensagem da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, de 25 de março». Nesta sequência, foram introduzidas algumas alterações no que respeita aos Direitos suspensos.

Renovação do estado de emergência

A suspensão do direito à propriedade e livre iniciativa económica passou a abranger também limitações aos despedimentos. No que toca à atividade de produção, foram suspensas as regras de aquisição dos bens essenciais, dando ainda ao Governo o poder de controlo dos preços

Direito à propriedade e livre iniciativa económica. Direitos dos trabalhadores

economia social, e a Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março, que fixou medidas de apoio ao reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde, de natureza temporária e excecional, para assegurar a capacidade de resposta das instituições públicas e do setor solidário com atividade na área social e da saúde.

¹⁰ Como se dá conta no Relatório Anual da Provedora de Justiça de 2018, eram numerosas as queixas referentes a atrasos nos processos referentes a pedidos de regularização de migrantes em Portugal. Consultar http://www.provedor-jus.pt/site/public/archi-ve/doc/Relat2018_0.pdf, p. 100 e ss. Esta medida destinou-se, sobretudo, a «reduzir os riscos para a saúde pública associados aos atendimentos, quer ao nível dos trabalhadores do SEF, quer dos próprios utentes desses serviços públicos», mas veio contribuir para permitir o acesso destas pessoas a vários direitos essenciais, contribuindo, assim, também, para uma maior proteção da saúde pública.

e de combate à especulação ou ao açambarcamento de determinados produtos. Autorizou-se ainda a modificação temporária dos termos de execução de contratos duradouros, bem como a redução ou adiamento, sem penalização, do pagamento de rendas, juros, dividendos ou outros rendimentos prediais ou de capital. No que toca aos direitos dos trabalhadores, o decreto presidencial passou a autorizar a sua suspensão no que toca a determinar que os mesmos se apresentem ao serviço e, se necessário, desempenharem funções em local diverso, no contexto de atividades necessárias ao tratamento de doentes, ao apoio a populações vulneráveis, pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças e jovens em risco, em estruturas residenciais, apoio domiciliário ou de rua. O Decreto determinou ainda a limitação da possibilidade de cessação das respetivas relações laborais, autorizando o alargamento e simplificação do regime de redução temporárias do período normal de trabalho. Ficou, no entanto, suspenso o direito das comissões de trabalhadores, associações sindicais e associações de empregadores na elaboração da legislação do trabalho, na medida em que o exercício de tal direito pudesse representar demora na entrada em vigor de medidas legislativas urgentes.

Liberdade de aprender e de ensinar

Apesar das medidas que tinham sido já tomadas pelo Governo através do Decreto-lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, só neste segundo Decreto veio o Presidente da República suspender a liberdade de aprender e de ensinar, determinando poderem ser impostas as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio, incluindo a proibição ou limitação de aulas presenciais, a imposição do ensino à distância por meios telemáticos, o adiamento ou prolongamento de períodos letivos, o ajustamento de métodos de avaliação e a suspensão ou recalendarização de provas de exame ou da abertura do ano letivo, bem como eventuais ajustes ao modelo de acesso ao ensino superior.

Direito à proteção de dados pessoais

Por fim, é com o segundo Decreto de estado de emergência que vem ser suspenso, pela primeira vez, o direito à proteção de dados pessoais, autorizando-se as autoridades públicas competentes a determinar que os operadores de telecomunicações enviem aos respetivos clientes mensagens escritas (SMS) com alertas da Direção-Geral da Saúde ou outras relacionadas com o combate à epidemia. Resta ainda acrescentar que, com a segunda declaração de estado de emergência, veio clarificar-se um ponto que dividia os constitucionalistas portugueses. Tratava-se da suspensão do direito de resistência. De facto, o primeiro decreto determinava que ficava impedido todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva as ordens emanadas pelas autoridades públicas competentes em execução do estado de emergência. O segundo decreto vem clarificar que a suspensão do direito de resistência apenas se aplicaria («exclusivamente») às ordens legítimas.

Trabalhadores do serviço doméstico e aos trabalhadores independentes

A primeira renovação do estado de emergência veio a ser regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 12-A/2020 de 6 de abril, que alterou e adequou a primeira regulamentação ao novo Decreto Presidencial. Este

Decreto manteve as restrições de liberdade de circulação já existentes. Veio, porém, reforçar alguns dos apoios sociais vigentes, no que toca aos trabalhadores do serviço doméstico e aos trabalhadores independentes.

Durante este período, merece especial destaque a adoção de um regime excepcional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, instituído pela Assembleia da República através da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril. No seguimento das recomendações de várias entidades internacionais e nacionais – entre elas, da Provedora de Justiça -, a lei veio estabelecer várias medidas de perdão parciais de penas de prisão¹¹, um regime especial de indulto das penas¹², um regime extraordinário de licença administrativa de reclusos condenados¹³ e a antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional¹⁴. Esta lei determinava ainda que o juiz deveria proceder ao reexame dos pressupostos das prisões preventivas, independentemente do decurso dos prazos legais, de modo a reponderar a necessidade da medida.

Flexibilização da execução das penas e das medidas de graça

No domínio da educação, foi adotado o Decreto-Lei n.º 14-G/2020, de 13 de abril, que estabeleceu um regime excepcional e temporário relativo à realização e avaliação das aprendizagens, ao calendário escolar e de provas e exames dos ensinos básico e secundário, às matrículas, à inscrição para os exames finais nacionais e ao pessoal docente e não docente, de modo a assegurar a continuidade do ano letivo de 2019/2020, de uma forma justa, equitativa e de forma mais normalizada possível. Foi este o diploma, pois, que veio regulamentar de que forma deveriam ser levadas a cabo as atividades letivas em modelo não presencial, através de metodologias a definir pelas escolas, como um conjunto de atividades síncronas e não síncronas. Neste contexto, o diploma do Governo

Educação

11 Foram perdoadas as penas de prisão de reclusos condenados de duração igual ou inferior a dois anos, bem como os períodos remanescentes das penas de prisão de duração superior nos casos em que o tempo remanescente seria igual ou inferior a dois anos, e o recluso tivesse cumprido, pelo menos, metade da pena. A Lei previu, porém, um elenco de crimes cujas penas não poderiam ser perdoadas, como o crime de homicídio, violência doméstica e maus tratos, crimes contra a liberdade pessoal, liberdade e autodeterminação sexual, entre outros.

12 Poderia ser proposto ao Presidente da República o indulto, total ou parcial, da pena de prisão aplicada a recluso com 65 ou mais anos de idade e fosse portador de doença, física ou psíquica, ou de um grau de autonomia incompatível com a normal permanência em meio prisional, no contexto da pandemia.

13 Nos termos do art. 4.º da Lei, podia ser concedida ao condenado, mediante o seu consentimento, licença de saída pelo período de 45 dias, desde que verificados determinados critérios, que visavam assegurar o bom comportamento do condenado durante a saída. O mesmo ficaria com o dever de permanecer na habitação e de aceitar a vigilância dos serviços competentes. A licença de saída poderia ser renovada, mais do que uma vez e por períodos de até 45 dias, por decisão do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, em função da conduta assumida pelo recluso e do contexto sanitário decorrente da doença covid-19.

14 Esta poderia ser antecipada em seis meses se tivesse sido aplicado a licença de saída com êxito (art. 5.º). Também aqui o condenado ficaria sujeito ao regime de permanência na habitação.

prevê, para os alunos impossibilitados de assistir às aulas síncronas e não síncronas, a sua substituição por «trabalho autónomo» orientado (art. 4.º, n.º 3). O diploma em causa cancelou ainda a realização de várias provas de aferição ou finais, devendo apenas os alunos realizar exames nas disciplinas que elegessem como provas de ingresso para efeitos de acesso ao Ensino Superior.

O Governo continuou a reforçar as medidas destinadas ao apoio a trabalhadores e à economia, como medidas de apoio a trabalhadores independente¹⁵. O Parlamento, por seu turno, adotou importantes normas de apoio às famílias¹⁶. Por fim, este mesmo órgão de soberania emanou a Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, que veio reforçar as competências das autarquias locais numa série de domínios, como os apoios a pessoas vulneráveis, flexibilizando-se também o uso de fundos para o efeito.

Segunda renovação do estado de emergência.

A terceira declaração de estado de emergência, emanada pelo Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, a 17 de abril, vem claramente abrir caminho para o desconfinamento gradual. Começa por reconhecer que as medidas até então adotadas foram progressivamente surtindo os seus efeitos, tendo sido possível mitigar a transmissão da doença e reduzir a percentagem diária de crescimento de novos casos de infeção, bem como de óbitos e de internamentos. Assim, refere-se que, à semelhança de outros países europeus, se pretendia a reativação gradual, alternada e diferenciada de serviços, empresas e estabelecimentos, com eventuais aberturas com horários de funcionamento adaptados, por sectores de atividade, por dimensão da empresa, adequada monitorização, etc.

Participação na elaboração da legislação do trabalho

Por outro lado, o Decreto presidencial levanta a suspensão do direito das comissões de trabalhadores, associações sindicais e associações de empregadores na participação na elaboração da legislação do trabalho.

Abertura de algumas instalações ou estabelecimentos

Esta segunda renovação foi regulamentada pelo Governo através do Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril. No Preâmbulo do diploma, refere-se que o Governo entende que «os contactos entre pessoas, que constituem forte veículo de contágio e de propagação do vírus, bem como as suas deslocações, se deveriam manter ao nível mínimo indispensável», mas que, concomitantemente, era necessário assegurar-se «o bom funcionamento das cadeias de abastecimento de bens e serviços

¹⁵ Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril, que determinou que os referidos trabalhadores poderiam aceder a apoio extraordinário à redução da atividade económica, apoio excecional à família, diferimento do pagamento de contribuições, prorrogação do prazo de cumprimento de obrigações fiscais e moratória bancária. As medidas eram também aplicáveis aos sócios-gerentes sem trabalhadores dependentes, bem como membros de órgãos estatutários de fundações, associações ou cooperativas com funções equivalentes.

¹⁶ Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, que estabeleceu um regime excecional para as situações de mora no pagamento da renda devida nos termos de contratos de arrendamento urbano habitacional, quando o agregado familiar sofreu uma quebra superior a 20 % dos rendimentos. O direito à resolução do contrato de arrendamento pelo senhorio ficou suspenso. Os arrendatários podiam ainda solicitar ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana a concessão de um empréstimo sem juros.

essenciais». Foi, pois, nestas áreas que se introduziram as principais alterações. Assim, no art. 20.º vem-se permitir a abertura de algumas instalações ou estabelecimentos, bem como o exercício de atividades de comércio a retalho e de prestação de serviços, incluindo a restauração, de acordo com o evoluir da conjuntura. Mais se determinou que os pequenos estabelecimentos de comércio a retalho e aqueles que prestassem serviços de proximidade poderiam requerer à autoridade municipal autorização de funcionamento. Este Decreto veio, porém, realçar que as medidas de abertura de determinados espaços ao público deveriam assegurar a manutenção de uma distância mínima de dois metros entre as pessoas, uma permanência pelo tempo estritamente necessário à aquisição dos bens, e a proibição de consumo de produtos no seu interior.

No que toca às concentrações na via pública, as forças policiais e de segurança passaram a ter competência para dispersar apenas concentrações superiores a cinco pessoas, salvo quando pertencentes ao mesmo agregado familiar. Por seu turno, o art. 5.º previu, como exceção ao dever geral de recolhimento domiciliário, a participação em atividades relativas às celebrações oficiais do Dia do Trabalhador (1 de maio).

No final do último período de estado de emergência, foi adotada uma estratégia de levantamento de medidas de confinamento¹⁷ com vista a iniciar a fase de recuperação e revitalização da economia e da vida em sociedade. Sublinhou-se que o levantamento das medidas deveria ser progressivo e gradual, sendo os efeitos das medidas sistematicamente avaliados, de forma a retomar-se a atividade económica e a vida em sociedade com a garantia que a pandemia se mantinha controlada. No mesmo sentido, a Comissão Europeia apresentou no dia 15 de abril de 2020, um roteiro europeu para o levantamento das medidas de contenção do coronavírus, tendo em conta o contributo do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, do painel consultivo da Comissão sobre o coronavírus e a experiência dos Estados-Membros e as orientações da Organização Mundial de Saúde.

Os estados de exceção constitucional terminaram a 2 de maio de 2020. Após esse período, o Governo declarou a situação de calamidade¹⁸, ao abrigo da Lei de Bases da Proteção Civil¹⁹, passando a sua atuação a estar enquadrada nesta lei e nas demais normas constitucionais, nomeadamente no que toca à normalização da proteção todos os direitos, liberdades e garantias suspensos durante os períodos em que vigorou o estado de emergência.

Concentrações na via pública

Estratégia de levantamento de medidas de confinamento

17 Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-C/2020, de 30 de abril.

18 Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril.

19 Lei n.º 27/2006, de 03 de Julho, alterada, por último, pela Lei n.º 80/2015, de 03 de agosto.

16. PUERTO RICO¹

1. NORMATIVA 2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES 3.
ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (CPR), en su artículo 2, Carta de Derechos, recoge los derechos de los ciudadanos de rango constitucional. En esta se establece el siguiente principio: «[1] la dignidad del ser humano es inviolable. Todos los hombres [y mujeres] son iguales ante la ley. No podrá establecerse discrimen alguno por razón de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas. Tanto las leyes como el sistema de instrucción pública encarnarán estos principios de esencial igualdad humana».

Carta de Derechos

En el artículo 2.7 de la CPR se reconoce «como derecho fundamental del ser humano el derecho a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad. No existirá la pena de muerte. Ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin debido proceso de ley, ni se negará a persona alguna en Puerto Rico (PR) la igual protección de las leyes. No se aprobarán leyes que menoscaben las obligaciones contractuales. Las leyes determinarán un mínimo de propiedad y pertenencias no sujetas a embargo». En el artículo 2.8 se reconoce el derecho que tiene «toda persona a protección de ley contra ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada o familiar». Asimismo, en el artículo 2.10 se protegen otros derechos de seguridad ciudadana, «[n]o se violará el derecho del pueblo a la protección de sus personas, casas, papeles y efectos contra registros, incautaciones y allanamientos irrazonables.

1 Abreviaturas: ACLU = Unión de Libertades Civiles; CPR = Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; CEUA = Constitución de los Estados Unidos de Norte América; DE = Departamento de Educación; DS = Departamento de Salud; DTRH = Departamento del Trabajo y Recursos Humanos; EUA = Estados Unidos de Norteamérica; GPR = Gobierno de Puerto Rico; OE = Orden Ejecutiva; OIG = Oficina del Inspector General; OMS = Organización Mundial de la Salud; OPC = Oficina del Procurador del Ciudadano; PPN = Procuraduría de Pequeños Negocios; PR = Estado Libre Asociado de Puerto Rico; PRNG = Guardia Nacional de Puerto Rico; TS = Tribunal Supremo.

No se interceptará la comunicación telefónica. Solo se expedirán mandamientos autorizando registros, allanamientos o arrestos por autoridad judicial, y ello únicamente cuando exista causa probable apoyada en juramento o afirmación, describiendo particularmente el lugar a registrarse, y las personas a detenerse o las cosas a ocuparse. Evidencia obtenida en violación de esta sección será inadmisibles en los tribunales». Coincidimos con la Constitución de los Estados Unidos de Norte América (CEUA) destacando la fe de justicia, la vida pacífica, la fidelidad a los valores del ser humano y la esperanza de un mundo mejor, basado en estos principios².

Por otro lado, tanto la CPR como la CEUA, a través de jurisprudencia interpretativa del Tribunal Supremo (TS) han reconocido «derivados» u otros derechos fundamentales que no fueron descritos explícitamente en sus textos. Sin embargo, como toda comunidad políticamente organizada, se desprende, a parte de los derechos que el ciudadano, se ha reservado para sí en la Carta de Derechos, el poder público o de razón del Estado. Es decir, aquel utilizado por el ente gubernamental para prohibir o restringir ciertas actividades, en miras a fomentar o proteger la paz pública, la moral, la salud y el bienestar general de la ciudadanía. Como puede apreciarse, este poder es amplio y guarda mayor relevancia ante un estado excepcional, fundamentado en autoridad legal y constitucional.

Las protecciones constitucionales de los individuos, salvaguardando sus derechos a través de la intervención de la Rama Judicial, pueden ser invocables en cualquier momento, incluso en la eventualidad de estados excepcionales. Por precedente judicial y jurisprudencia interpretativa, cualquier acción del Estado prohibiendo o restringiendo los derechos individuales es vista con suspicacia. En dicha ocasión, los tribunales imponen un escrutinio estricto para poder salvar dicha acción gubernamental como una en contra de la CPR. Sin embargo, especial consideración y concesiones se le brindan a aquellas acciones o medidas relacionadas a la salud y la seguridad colectiva.

No solo el Estado, mediante este poder, tiene la autoridad de restringir el confinamiento individual, sino colectivo mediante el uso de las fuerzas policiales y militares, siendo el (la) Gobernador(a), el jefe de la milicia en el Estado³. De hecho, en Estados Unidos de Norteamérica (EUA) mediante el caso *Jacobson v. Massachusetts* del 1905, sobre una legislación que imponía la vacunación contra la viruela, al demandante le fue obligado vacunarse cuando su acción judicial de impugnación de la legislación en alegada violación de sus derechos fue denegada. El TS

**Controles y
protección de los
derechos**

**Jurisprudencia:
*Jacobson v.
Massachusetts***

2 Por la condición política de PR con EUA, a través de la cláusula de supremacía de la CCEUA, la mayoría de las legislaciones del Congreso de los Estados Unidos (federales) son aplicables al territorio nacional puertorriqueño.

3 La Guardia Nacional de Puerto Rico (PRNG), es el último recurso en responder al Estado y solo cuando lo disponga el Gobernador.

de EUA al decidir, expresó que la CEUA no brinda un derecho absoluto a las personas en todo momento y circunstancias a estar libre de toda restricción, pues la comunidad tiene el derecho de protegerse en contra de una epidemia, y sus miembros, en tiempos de gran peligro, pueden estar sujetos a esas restricciones para ser ejecutadas de una manera razonable, según la seguridad del público, en general, demande.

El (la) Gobernador (a) entonces, mediante la autoridad que le brinda la CPR, puede llamar la milicia y «convocar el *posse comitatus*⁴ a fin de impedir o suprimir cualquier grave perturbación del orden público, rebelión o invasión⁵. Proclamar la Ley marcial cuando la seguridad pública lo requiera en casos de rebelión o invasión inminente de peligro de ellas. La Asamblea Legislativa deberá reunirse por iniciativa propia para ratificar o revocar la proclama»⁶. Mediante el uso de las Órdenes Ejecutivas (OE), con fuerza de ley, el(la) Gobernador(a) interpela a otras entidades, públicas y privadas, a realizar las acciones necesarias para mantener la ciudadanía segura. Es el mandato constitucional al Ejecutivo de cumplir y hacer cumplir las leyes quien le brinda el apoyo legal y fundamento para actuar, y «legislar» sin pasar por el procedimiento constitucional legislativo o reglamentario.

Posse comitatus

Además de tener a su disposición, como jefe de la milicia, a la PRNG, el (la) Gobernador (a), como cabeza de la Rama Ejecutiva, mantiene control, especialmente ante un estado excepcional, de otras agencias o entidades dedicadas al manejo de emergencias como lo es el Departamento de Seguridad Pública⁷ y sus dependencias, Negociado de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres, Negociado de la Policía de Puerto Rico⁸ y Negociado de Bomberos⁹.

4 Proveniente del «common law» y del Siglo IX en Inglaterra, *posse comitatus* significa en términos generales, la facultad que tiene un funcionario de orden público para movilizar personas civiles, con el propósito de preservar la paz. El término continúa presente en muchas legislaciones estadounidenses y, curiosamente, se mantiene plasmado en la CPR.

5 Diversa legislación le brinda otras libertades al ente gubernamental como lo es la Ley de procedimientos para situaciones o eventos de emergencia, Ley 76/2000, que dispensa a las entidades gubernamentales sobre procedimientos burocráticos para la aprobación de permisos, endosos o consultas en proyectos relacionados a la atención de una emergencia.

6 Artículo 4.4 CPR, Facultades y deberes del Gobernador.

7 Creado mediante la Ley 20/2017.

8 Creada mediante la Ley 53/1996.

9 Emergencia, según la Ley 76/2000 es: «cualquier grave anomalía como huracán, maremoto, terremoto, erupción volcánica, sequía, incendio, explosión o cualquier otra clase de catástrofe o cualquier grave perturbación del orden público o un ataque por fuerzas enemigas a través de sabotaje o mediante el uso de bombas, artillería o explosivos de cualquier género o por medios atómicos, radiológicos, químicos o bacteriológicos o por cualesquiera otros medios que use el enemigo, en cualquier parte del territorio del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que amerite se movilicen y se utilicen recursos humanos y económicos extraordinarios para remediar, evitar, prevenir o disminuir la severidad o magnitud de los daños causados o que puedan causarse. De igual manera, el término emergencia comprende cualquier evento o graves problemas de deterioro en

Creadas mediante la Ley 20/2017. Dicha ley también en su artículo 20, brinda poderes extraordinarios al Gobernador(a) en situaciones donde declare estado de emergencia¹⁰. Por otro lado, en situaciones de emergencia salubre, la Ley 81/1912, que crea el Departamento de Salud (DS), faculta al Secretario para establecer cuarentenas y restringir a las personas bajo su jurisdicción, impidiendo el traslado de personas con contagio sin su autorización previa, crear hospitales provisionales en cualquier edificio que así lo determinase, irrumpir en propiedad privada incluyendo viviendas¹¹, y tomar las medidas e

la infraestructura física de prestación de servicios esenciales al pueblo o, que ponga en riesgo la vida, la salud pública o seguridad de la población o de un ecosistema sensitivo».

10 En situaciones de emergencia o de desastre, el Gobernador de Puerto Rico podrá decretar, mediante proclama, que existe un estado de emergencia o desastre, según sea el caso, en todo el territorio de Puerto Rico o en parte del mismo. El Gobernador, mientras dure dicho estado de emergencia o desastre, tendrá, además de cualesquiera otros poderes conferidos por otras leyes, los siguientes: (a) Podrá solicitar del Presidente de los Estados Unidos de América todo tipo de ayuda federal que conceda la legislación federal vigente, aceptar dicha ayuda y utilizarla a su discreción y sujeto únicamente a las condiciones establecidas en la legislación federal bajo la cual se concede; (b) Podrá dictar, enmendar y revocar aquellos reglamentos y emitir, enmendar y rescindir aquellas órdenes que estime convenientes para regir durante el estado de emergencia o desastre. Los reglamentos dictados u órdenes emitidas durante un estado de emergencia o desastre tendrán fuerza de ley mientras dure dicho estado de emergencia o desastre; (c) Podrá darle vigencia a aquellos reglamentos, órdenes, planes o medidas estatales para situaciones de emergencia o desastre o variar los mismos a su juicio; (d) Podrá ordenar la remoción de ruinas o escombros que surjan como consecuencia de una situación de emergencia o desastre, sujeto a las condiciones que se estipulan más adelante; (e) Podrá adquirir por compra o donación cualesquiera bienes muebles o inmuebles, o cualquier derecho sobre los mismos, que a su juicio considere útiles, convenientes o necesarios durante un estado de emergencia o desastre; (f) Podrá adquirir mediante el procedimiento de expropiación forzosa aquellos bienes muebles o inmuebles, o cualquier derecho sobre los mismos, que a su juicio considere útiles, convenientes o necesarios durante un estado de emergencia o desastre, conforme a las disposiciones de las secs. 2901 a 2913 del Título 32, conocidas como «Ley General de Expropiación Forzosa», según enmendada, y sujeto a las disposiciones adicionales que aparecen más adelante en este capítulo.

11 El Secretario de Salud de PR podrá: «ordenar la traslación a los sitios adecuados que él determinare de cualquier persona que padezca alguna enfermedad cuarentenable o cualquier otra dolencia de propagación rápida, contagiosa o infecciosa, y tendrá a su cargo los hospitales públicos para el tratamiento de esos casos. Tendrá derecho de convertir en hospitales provisionales los edificios que se necesitaren, no siendo obstáculo para ello la indemnización consiguiente que hubiere de pagarse al dueño de la propiedad, debiendo fijarse la cuantía de la misma en la forma que la ley dispone para esos casos; y podrá hacer que se preste la debida atención y asistencia a los pacientes que fueren trasladados a los hospitales, a expensas del Gobierno estatal, según se dispone en la presente, cuando tuviere conocimiento de que tales pacientes son muy pobres para pagar el gasto de su asistencia, o cuando fuere necesario asistirlos en interés de la salud pública. Ninguna persona que sufra de alguna enfermedad cuarentenable o cualquier otra dolencia de propagación rápida, contagiosa o infecciosa, podrá ser trasladada de la embarcación o de cualquier otro sitio separado por autoridad competente para su aislamiento y tratamiento, sin un permiso por escrito del Secretario de Salud o del oficial encargado por el Secretario de Salud de dicha embarcación o sitio. Con el fin de dar cumplimiento a los deberes que por esta sección se prescriben, el Secretario de Salud, o cualquier otro médico debidamente autorizado y empleado en el Departamento de Salud podrá entrar, en cualquier tiempo, en

incurrir los gastos necesarios con cargo al Fondo Estatal o de Emergencia¹².

2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

El archipiélago de PR tiene la particularidad de ser susceptible a ser afectado por diversos fenómenos naturales que ameritan la declaración de estados excepcionales con bastante regularidad. En los últimos cinco años, el gobierno ha declarado estados de emergencia por los siguientes eventos: pérdida de terrenos agrícolas y vecinales causados por fuego forestal en julio de 2015; pérdida de infraestructura por el paso de los huracanes Irma y María en septiembre de 2017; inundaciones provocadas por el paso del Huracán Dorian en agosto de 2019; periodo de sequía severa y racionamiento de agua potable para cuatro municipios en febrero de 2019; terremotos registrados en la zona Sur-Oeste de la Isla y sus réplicas desde diciembre del 2019 al presente; y por último, la emergencia de salud provocada por la pandemia del virus covid-19. Los eventos atmosféricos se deben a la localización en el plano tropical donde se desarrollan los huracanes del Océano Atlántico y, por la cercanía de PR a varias fallas identificadas como Valle de Lajas, Punta Montalva y el Cañón de Guayanilla.

Declaración de estados excepcionales por fenómenos naturales

Los estados excepcionales causados por la devastación y situaciones de emergencia generan algunas lesiones a los derechos de los habitantes de PR, mediante la restricción de estos. Lesiones registradas como el derecho al agua y otros servicios esenciales como la energía eléctrica y las comunicaciones, al no haber abasto suficiente para ciertas áreas, el no tener agua potable por falta de presión en el sistema ante daños a la infraestructura limitando a su vez la disposición de estos servicios de forma aceptable, saludable y accesible para su uso personal y de negocio.

Restricción de derechos

Otros derechos afectados, como el derecho de los administrados, se afectaron ante la falta de funcionarios gubernamentales quienes, al no tener acceso a las facilidades laborales y la debida tramitación de los servicios públicos, lesionan en efecto de cascada otros derechos provocando demora en la atención de los servicios de salud, educación, vivienda, asistencia social y económica, entre otros.

Por otro lado, y por las mismas razones, se deterioran las garantías de seguridad pública y asistencia jurídica mediante la redistribución de los recursos y el cierre de facilidades; provocando una merma presencial del orden público y asistencia legal. El derecho a la libertad se ve restringido al declararse «toques de queda» para lidiar con la situación

propiedades y viviendas particulares para inspeccionarlas o examinarlas, de acuerdo con las disposiciones de 3§181».

¹² Art. 5.

anteriormente descrita, y así evitar el desplazamiento y aglomeración de ciudadanos. Se menoscaba el derecho a la vivienda ante la destrucción masiva de hogares como consecuencia de los eventos atmosféricos y la lenta respuesta de las ayudas gubernamentales, al mantenerse cerradas las oficinas de servicio, así como los servicios de salud ante la falta de acceso a las vías públicas, y la lenta recuperación en la reconstrucción de la infraestructura de las facilidades sanitarias.

Sin embargo, la regularidad con que ocurren estos eventos no solo ha traído un entendimiento de la ciudadanía a las limitaciones a algunos derechos individuales de parte del Estado, sino una resiliencia y adaptación a la carencia de servicios y la imposición de regulaciones gubernamentales. Por ello, es poca la adversidad que encuentra el gobierno ante el establecimiento de restricciones al disfrute de algunos derechos, en consideración a la realización de su uso para el bien común y a la aplicabilidad no excesiva del parte del Estado.

3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

La Organización Mundial de la Salud (OMS), en marzo de 2020, declaró como pandemia la propagación del coronavirus, debido al riesgo global de propagación y el nivel de impacto que representa el virus para la población mundial. Esto, estima, representa un impacto a las instituciones de salud pública de todos los gobiernos y sociedades, por lo que solicitó la colaboración de todos los países para detectar, probar, tratar, aislar, rastrear y concienciar a la sociedad en miras a tomar las medidas de prevención necesarias, con el objetivo de que aquellos con transmisión comunitaria, o con grandes focos de la enfermedad, puedan cambiar el rumbo de la evolución del nuevo coronavirus.

El Gobierno de Puerto Rico (GPR) teniendo la responsabilidad bajo la CPR de salvaguardar el orden público y proteger la vida y seguridad de los ciudadanos, implementó mediante OE, medidas extraordinarias de naturaleza fiscal, financiera y económica, dentro de los recursos disponibles, para mitigar los efectos negativos de covid-19 en nuestra Isla. Entre estas medidas se encuentran: la implementación de un toque de queda, la reglamentación para la protección de empleos y salarios como licencias laborales especiales por razón de la pandemia, incentivos económicos para pequeñas y medianas empresas por razón de pérdida de ingresos, servicios médicos especializados y estratificados, cierres de operaciones gubernamentales y privados, movilización de personal y equipo médico de la PRNG, suspensión de los desalojos de viviendas por impago de alquileres, la aseguranza de la continuidad de los servicios básicos (agua potable y energía eléctrica) a pesar de impago, y los acuerdos de mitigación de impacto con instituciones bancarias en

**Medidas
extraordinarias
de naturaleza
fiscal, financiera y
económica**

la protección de préstamos de hipotecas, automóviles, comerciales y otros.

A través de la OE-2020-020, se declara un estado de emergencia en PR ante el inminente impacto de la covid-19, con el fin de implementar todas aquellas medidas necesarias para salvaguardar la salud, bienestar y seguridad pública, y minimizar el riesgo de situaciones que constituyan una amenaza a la salud a consecuencia del brote. Esta, autoriza a establecer, de cualquier fondo disponible, incluyendo el Fondo de Emergencia, un presupuesto especial para cubrir aquellos gastos necesarios para evitar la propagación del virus en la isla y compartir información con los entes municipales. A través de la OE-2020-021, se otorga a todo empleado del GPR, una licencia especial por un término de 14 días, contados a partir de la certificación emitida por el médico o del diagnóstico emitido por un laboratorio autorizado de administrada la prueba, de un resultado positivo. Mediante la OE-2020-022, se ordena el uso del personal y equipo médico de la PRNG, en apoyo al DS y demás agencias concernidas, para atender la emergencia. Sin embargo, el derecho a la salud se vio limitado ante las recomendaciones del GPR y personal médico, de evitar las visitas a los centros hospitalarios, recomendando el uso de tele consultas sanitarias, provocando un deterioro en personas con necesidad de tratamiento periódico y económico al disminuir el volumen de atención en estas instalaciones. Unos de los grupos de mayor vulnerabilidad, lo ha sido el de las personas adultas mayores o de la «tercera edad», debido a que carecen de herramientas, movilidad y/o conocimiento para el uso del internet, aplicaciones, y/o correos electrónicos, y así poder completar los trámites necesarios y requeridos en el socorro de los servicios de salud, vivienda, traslados, provisión de alimentos, entre otros.

Al amparo de las facultades concedidas por los artículos 6.5 y 6.6 de la CPR, por el artículo 1 de la Ley 81¹³, y por la Ley 20/2017¹⁴, se

**Estado de
emergencia**

Toque de queda

13 Ley 81, de 14 de marzo de 1912, según enmendada. El Secretario de Salud mantendrá y tendrá a su cargo aquellos servicios de estadísticas vitales y aquellas que fueran necesarias para el desempeño de sus funciones, y todos aquellos otros servicios necesarios para la protección, cuidado, mejoramiento y conservación de la salud pública que por ley se le asignen.

14 Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico. Para establecer el Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico; a los fines de crear un nuevo sistema integrado por todos los componentes que administran la seguridad pública en Puerto Rico; permitirle compartir personal y gastos administrativos; crear el Negociado de la Policía de Puerto Rico; crear el Negociado del Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico; crear el Negociado de Ciencias Forenses de Puerto Rico; crear el Negociado de Sistemas de Emergencia 9-1-1; crear el Negociado para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres; crear el Negociado del Cuerpo de Emergencias Médicas de Puerto Rico; crear el Negociado de Investigaciones Especiales de Puerto Rico; disponer para la ordenada transición hacia la integración de las entidades que formarán parte del Departamento de Seguridad Pública en aras de lograr ahorros y eficiencias, mejorar los servicios que recibe la ciudadanía, cumplir con los requerimientos de la reforma de la Policía y salvaguardar los fondos federales; y para otros fines relacionados.

ordena a través de la OE-2020-023, un toque de queda para todos los ciudadanos a partir de las nueve de la noche hasta las cinco de la mañana. En su sección 4, ordena el cierre de las operaciones gubernamentales, excepto de aquellas relacionadas a servicios esenciales, así como el cierre de todos los comercios en PR a partir del 15 de marzo de 2020, salvo a disposición en contrario, con excepción de aquellos dedicados a la venta de alimentos al detal, solo mediante el modelo de servi-carro, o entrega «*carry out o delivery*». En órdenes ejecutivas posteriores se extendió el periodo de toque de queda y flexibilizaron las restricciones establecidas en el mismo¹⁵. Como medida coercitiva, el GPR impuso sanciones penales y multas para toda aquella persona y/o empresa que incumpliera en lo establecido en las OE relacionadas con el toque de queda o la orden de cierre¹⁶.

Inconstitucionalidad

Cabe señalar, que ante el toque de queda la Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU)¹⁷ interpuso con otros ciudadanos afectados, solicitud de entredicho provisional e *injunction* preliminar pidiendo la declaración de inconstitucionalidad de la OE-2020-029 y un cese y desista de las acciones gubernamentales, particularmente al toque de queda y razones de excepcionalidad. El recurso, instado al tribunal de primera instancia, no prosperó y fue desestimado y no recurrido por los demandantes.

Procedimientos especiales para realizar compras de emergencias

Con el propósito de viabilizar la adquisición de bienes y servicios necesarios para combatir los efectos de la covid-19, mediante la OE-2020-024 se reconoce la necesidad de que las agencias gubernamentales puedan activar procedimientos especiales para realizar compras de emergencias, con el fin de adquirir, materiales y/o artículos de desinfección personal o general; así como contratar aquellos servicios profesionales o no profesionales que sean necesarios para el manejo de la prevención del virus, y así, poder brindar servicios necesarios para la continuidad del Gobierno. Mediante la OE-2020-025 se reconoce la población de personas sin hogar en PR como un sector de alta vulnerabilidad, que requiere atención y medidas especiales por parte de todos los sectores gubernamentales y se establece un protocolo para la provisión de servicios médicos para estos.

Comité Ejecutivo de Asesoría Médica

La OE-2020-26 crea un Comité Ejecutivo de Asesoría Médica, o «*Task Force*», con el propósito de que junto al DS realice estudios,

15 Se refiere a las órdenes ejecutivas; OE-2020-029, OE-2020-033, OE-2020-034, OE-2020-038, OE-2020-041, OE-2020-044, OE-2020-048, OE-2020-050, las cuales según se desarrollaba el panorama se cambiaban los términos de las restricciones y los entes a los que se aplican.

16 Se expone a las siguientes sanciones penales y multas, toda aquella persona y/o empresa que no cumpla con lo ordenado en las OE emitidas relacionadas con el toque de queda y/o cierre: pena de reclusión de no más de 6 meses y/o multa de no más de \$5,000, pueden ser ambas penas, a criterio del Tribunal.

17 Entidad sin fines de lucro fundada en EUA en 1918, y con capítulo en PR, con el propósito de preservar y defender los derechos fundamentales según se han ido consignándose en la CEUA y sus enmiendas.

investigaciones, planes estratégicos, y a la vez le sirva de asesor al GPR y el Secretario de Salud en la toma de decisiones en la salud pública y otros asuntos relacionados con la covid-19. Con el propósito de viabilizar y acelerar la recuperación de PR, a través de la OE-2020-027 se exime a los contratistas y a cualquier agencia gubernamental, responsables de proveer servicios de emergencia, salud, seguridad pública, mantenimiento de emergencias de autopistas y carreteras, y de educación pública, de cumplir con cualquier requisito por ley, reglamento, orden administrativa o directriz aplicable que regule los procesos de contratación gubernamental. También, se activa oficialmente mediante la OE-2020-028, toda la Unidad Médica de la PRNG con el propósito de prestar apoyo al DS y demás agencias vinculadas a atender la emergencia de la covid-19.

Bajo la OE-2020-030 y la OE-2020-045, se adoptan medidas adicionales extraordinarias a todo pasajero que llegue al aeropuerto Luis Muñoz Marín en un vuelo procedente de los EUA o cualquier destino internacional, considerándolo como una persona con sospecha razonable de haber estado expuesto a la covid-19, por lo que deberá permanecer en cuarentena o en supervisión o seguimiento por un término de catorce (14) días. Se decreta, a través de la OE-2020-031, que todas las facilidades de salud que operan en PR deberán informar diariamente al DS de forma expedita y de conformidad con las leyes aplicables e instrucciones delineadas, sobre todos los casos ambulatorios y/o hospitalarios que sean sospechosos. Por otro lado, se otorga inmunidad a las facilidades y a los profesionales de la salud que asisten al gobierno, a través de la OE-2020-36 y se permite las operaciones esenciales para gestiones relacionados con incentivos o ayudas económicas, a través de programas locales y federales para las pequeñas y medianas empresas mediante la OE-2020-037.

Con el propósito de extender la vigencia de las licencias de armas otorgadas bajo la ley¹⁸, y la vigencia de las licencias de seguridad privadas, guardias de seguridad y detectives privados¹⁹, se autorizaron las OE-2020-035 y OE-2020-039.

Con el fin de reactivar la economía en PR, el GPR emitió la OE-2020-038, mediante la cual se autoriza la reapertura, de forma paulatina, salvaguardando siempre los controles de salubridad, velando por las medidas de seguridad y los pasos a seguir, para evitar el avance de la covid-19. A través de la OE-2020-041, se establece una segunda fase que permite la reapertura de comercios, incluyendo nuevos negocios y centros comerciales, al igual que iglesias, con el fin de reactivar la eco-

**Libertad de
circulación:
restricciones**

**Reactivación
económica**

18 Ley 404, de 11 de septiembre de 2000, según enmendada, conocida como Ley de Armas de Puerto Rico.

19 Ley 108, de 29 de junio de 1965, según enmendada, mejor conocida como «Ley para Regular las Profesiones de Detectives Privados y Guardias de Seguridad en Puerto Rico», a los fines de atemperarla a los tiempos; extender el periodo para la renovación de la licencia de los detectives privados y los guardias de seguridad.

nomía local y regresar a la normalidad. Dicha orden pretende subsanar, de manera gradual, el impacto económico recibido desde el comienzo de la covid-19, y fomentar la producción por fases de los diferentes sectores. Se inicia la tercera fase de reapertura, a través de la OE-2020-044, permitiendo que prácticamente todos los comercios reanuden sus operaciones y/o extiendan sus horarios de servicio bajo las nuevas disposiciones establecidas.

**Estado de
emergencia por
sequía**

Por otro lado, a través de la OE-2020-49, se declara, ante la poca precipitación de lluvia, un estado de emergencia por sequía para todo PR, agravando potencialmente las medidas de contención de la pandemia, siendo el agua un elemento esencial de asepsia en cuanto a la prevención del contagio de la covid-19.

**Plan de manejo de
riesgo de contagio**

Para dar comienzo al inicio de labores, de forma paulatina, el GPR señaló que toda agencia gubernamental y/o entidad privada debe preparar un plan de manejo de riesgo de contagio basado en las Guías de la agencia de seguridad en el empleo de EU, OSHA 3992²⁰, en conformidad con la Ley de Seguridad y Salud Ocupacionales de 1970²¹, así como completar una auto certificación de cumplimiento, la cual deberá ser presentada ante el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de PR (DTRH). A pesar de que se recomendó, promovió y orientó sobre la alternativa del trabajo remoto (a distancia), los empleados, en su mayoría, no contaban con los instrumentos requeridos y necesarios para tal práctica, de igual forma surgió con aquellos estudiantes del Departamento de Educación (DE) que, con el interés de culminar su año escolar, no contaban con los medios de comunicación para dicho fin.

**Derechos de los
administrados**

Los derechos de los administrados se vieron limitados ante el cierre gubernamental, y por consecuencia, la falta del personal para trabajar las solicitudes presentadas para obtener: beneficios de asistencia social, entiéndase beneficios para alimentos; beneficios por desempleo, finalizar trámites para la obtención de licencias y permisos en la prestación de servicios médicos y autorizaciones, finalizar trámites en solicitudes de instalaciones y/o transferencias de servicios esenciales (agua potable y energía eléctrica), iniciar y/o completar los trámites para la expedición y renovaciones de licencias de conducir y vehículos, certificaciones de deudas para trámites de vivienda, incentivos económicos para las pequeñas y medianas empresas, trámites educativos, entre otros.

20 <https://www.osha.gov/Publications/OSHA3992.pdf>

21 La Ley Federal de Seguridad y Salud Ocupacionales de 1970 (OSH Act), fue promulgada para prevenir la muerte, lesiones o enfermedades de trabajadores en sus sitios de trabajo. La ley requiere que los empleadores provean condiciones de trabajo libres de peligros y condiciones de riesgo. Esta ley garantiza unas condiciones de trabajo seguras y salubres para los trabajadores y trabajadoras; autorizando el cumplimiento de las normas formuladas al amparo de la ley; ayudando y alentando a los estados en sus esfuerzos por garantizar condiciones de trabajo seguras y saludables; disponiendo investigación, información, educación y entrenamiento en materia de seguridad y salud ocupacional.

17. REPÚBLICA DOMINICANA

1. NORMATIVA. 2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

La Constitución de República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, establece del artículo 262 al 266, contenidos en su Título XIII, los Estados de Excepción. Definiéndolos como: «aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias. El presidente de la República, con la autorización del Congreso Nacional, podrá declarar los estados de excepción en sus tres modalidades: Estado de Defensa, Estado de Conmoción Interior y Estado de Emergencia». A continuación, explicamos cada una de las modalidades:

Estados de excepción: regulación constitucional

- El estado de defensa: opera en caso de que la soberanía nacional o la integridad territorial se vean en peligro grave e inminente por agresiones armadas externas, el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de las facultades inherentes a su cargo, podrá solicitar al Congreso Nacional la declaratoria del Estado de Defensa. Sin embargo, durante el estado de defensa hay derechos del ciudadano que no se suspenden, tales como los establecidos en el artículo 263 de la Constitución de la República, el artículo 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (supra, I, 1 y 2).
- El estado de conmoción interior: podrá declararse en todo o parte del territorio nacional, en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades.

Estado de defensa

Estado de conmoción interior

Estado de emergencia

- El estado de emergencia: podrá declararse cuando ocurran hechos distintos a los previstos para el estado de defensa y de conmoción interior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, medioambiental del país, o que constituyan calamidad pública.

Procedimiento

Por mandato del artículo 266 de la Constitución de República Dominicana los estados de excepción se someterán a las siguientes disposiciones regulatorias:

- 1) El Presidente deberá obtener la autorización del Congreso para declarar el estado de excepción correspondiente. Si no estuviese reunido el Congreso, el Presidente podrá declararlo, lo que conllevará convocatoria inmediata del mismo para que este decida al respecto;
- 2) Mientras permanezca el estado de excepción, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones y el Presidente de la República le informará de forma continua sobre las disposiciones que haya tomado y la evolución de los acontecimientos;
- 3) Todas las autoridades de carácter electivo mantienen sus atribuciones durante la vigencia de los estados de excepción;
- 4) Los estados de excepción no eximen del cumplimiento de la ley y de sus responsabilidades a las autoridades y demás servidores del Estado;
- 5) La declaratoria de los estados de excepción y los actos adoptados durante los mismos estarán sometidos al control constitucional;
- 6) En los estados de conmoción interior y de emergencia, solo podrán suspenderse los siguientes derechos reconocidos por esta Constitución: a. Reducción a prisión, sin orden motivada y escrita de juez competente, salvo el caso de flagrante delito; b. privación de libertad sin causa o sin las formalidades legales; c. Plazos de cuarenta y ocho horas para sometimiento a la autoridad judicial o para la puesta en libertad; d. El traslado desde establecimientos carcelarios u otros lugares, solo con orden motivada y escrita de autoridad competente; e. La presentación de detenidos a la autoridad judicial competente; f. Lo relativo al habeas corpus; g. La inviolabilidad del domicilio y de recintos privados, excepto que sea ordenado por la autoridad competente o en caso flagrante delito; h. La libertad de tránsito; i. La libertad de expresión; j. Las libertades de asociación y de reunión; y k. La inviolabilidad de la correspondencia.
- 7) Tan pronto como hayan cesado las causas que dieron lugar al estado de excepción, el Poder Ejecutivo declarará su levantamiento. El Congreso Nacional, habiendo cesado las causas que dieron lugar al estado de excepción, dispondrá su levantamiento si el Poder Ejecutivo se negare a ello.

Oportuno es resaltar que, en lo concerniente a la tutela de los derechos fundamentales durante la vigencia de cualquiera de las modalidades de Estados de excepción, la Constitución de la República Dominicana mantiene en funcionamiento el control jurisdiccional de los actos adoptados durante esa situación de excepción constitucional. Esto se puede constatar en el artículo 72 constitucional: «Los actos adoptados durante los Estados de Excepción que vulneren derechos protegidos que afecten irrazonablemente derechos suspendidos están sujetos a la acción de amparo».

Tutela de los derechos fundamentales: acción de amparo

También resulta pertinente destacar que, a fin de evitar fraudes a la Constitución y ejercicios de dibujo libre, el constituyente dominicano prohibió la puesta en práctica de reformas constitucionales durante un estado de excepción. Así ha sido establecido en el artículo 271 en los términos siguientes: «Quórum de la Asamblea Nacional Revisora. Para resolver acerca de la reforma propuesta, la Asamblea Nacional Revisora se reunirá dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley que declara la necesidad de la reforma, con la presencia de más de la mitad de los miembros de cada una de las cámaras. Sus decisiones se tomarán por la mayoría de las dos terceras partes de los votos. No podrá iniciarse la reforma constitucional en caso de vigencia de alguno de los estados de excepción previstos en el artículo 262. Una vez votada y proclamada la reforma por la Asamblea Nacional Revisora, la Constitución será publicada íntegramente con los textos reformados».

Reformas constitucionales durante un estado de excepción

En cuanto al desarrollo legal, nuestra legislación cuenta con la Ley Orgánica 21/18, sobre regulación de los Estados de Excepción, de 4 de junio de 2018. La pieza tiene como objetivo regular los estados de excepción contemplados por la Constitución de República Dominicana, en sus distintas modalidades, así como establecer los controles al ejercicio de las facultades extraordinarias que se otorgan a las autoridades con el objeto de garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas bajo su jurisdicción.

Regulación legal de los estados de excepción

Esta prevé que la autorización del Congreso Nacional, a la solicitud de declaratoria de estado de excepción que realice el Presidente de la República, será emitida mediante resolución aprobatoria, en la que se especifique las razones que fundamentan su decisión y el plazo máximo que durará el estado de excepción autorizado. El decreto del Poder Ejecutivo contendrá por lo menos los siguientes datos: 1) Motivación para la declaratoria de estado de excepción; 2) Especificación clara del estado de excepción del que se trata; 3) Ámbito territorial y material del estado de excepción; 4) Tiempo de duración del estado de excepción, según lo establecido por la autorización emitida por el Congreso Nacional; 5) Medidas a tomar durante la vigencia del estado de excepción. Las medidas adoptadas durante los estados de excepción, así como su duración, serán las estrictamente necesarias e indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad, y serán proporcionales a las circunstancias.

En República Dominicana, desde la vigencia de la regulación actual y hasta antes de la covid-19, no se había declarado un estado de excepción.

2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

Covid-19: declaratoria de emergencia

El Poder Ejecutivo solicitó la declaratoria de emergencia al Congreso Nacional, para combatir una enfermedad infecciosa, situación en la que las autoridades pueden limitar o racionar el uso de servicios públicos o el consumo de artículos de primera necesidad y acordar la intervención de entidades, tanto públicas como privadas, según la citada Ley 21/18.

Cuarentena

El 20 de marzo de 2020, el Presidente de la República emitió el Decreto 135/20, que declara una cuarentena parcial hasta el 3 de abril del mismo año, consistente en un toque de queda parcial, en el que prohíbe el tránsito y la circulación de personas desde las ocho de la noche hasta las 6 de la mañana. Tres días después, el 23 de marzo, fue necesario excluir de esa prohibición a los vehículos que transportan mercancías, insumos y combustibles; a los vehículos de las instituciones y empresas que prestan el servicio de energía, agua, telecomunicaciones y recogidas de desechos sólidos, para atender exclusivamente situaciones de emergencia. Asimismo, a las personas que laboran en puertos y aeropuertos, y a las que laboren en las industrias y el comercio de alimentos, productos farmacéuticos e insumos médicos. Posteriormente, el Presidente extendió el toque de queda por 15 días a partir del 3 de abril, de cinco de la tarde a seis de la mañana, mediante el Decreto 142/50, a los fines de frenar el ritmo de contagio de la covid-19.

Prórroga del estado de emergencia

El Poder Ejecutivo emitió el 30 de abril el Decreto 153/20, que prorroga el estado de emergencia en todo el territorio nacional por 17 días, contados a partir del primero de mayo, en virtud de la autorización otorgada por el Congreso Nacional mediante Resolución 64/20 del 29 de abril. En la misma fecha, se prorroga el toque de queda por otros 17 días y en el mismo horario. Mediante el Decreto 15/20, se incluyó también las medidas adicionales que tomó la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del Coronavirus.

La tercera prórroga del estado de emergencia inició el 18 de mayo y culminó el primero de junio. En esta prórroga también se varía el toque de queda, el cual a partir del 1 de junio operó: de lunes a sábado de 7:00 de la noche a 5:00 de la mañana, y domingos de 5:00 de la tarde a 5:00 de la mañana. También para esa misma fecha las autoridades arrestaron a más de 12.000 personas por violar el toque de queda. Hasta ese punto se habían confirmado 12.314 casos de covid-19 y 428 fallecidos.

Desescalada y prórrogas

El 18 de mayo de 2020 el Presidente anunció cuatro fases de desescalada. En ese sentido, en las microempresas (hasta 10 empleados) pueden trabajar hasta cinco personas o no más del 50 % del personal. En

las pequeñas empresas, que son aquellas de entre 10 y 50 trabajadores, pueden trabajar un mínimo diez personas y no más del 50 % de sus empleados. Las empresas medianas y grandes deberán operar, como máximo, con el 25 % del personal en la primera fase. Por su parte, el sector público comenzó a laborar también con el 50 % del personal, quedando autorizados los incumbentes a incrementar ese porcentaje si las necesidades así lo demandaban.

El transporte público estatal operó desde el 17 de mayo de 6:00 de la mañana a 6:00 de la tarde, con un 30 % de su capacidad. Exigiéndose el uso de mascarillas en todo momento, permaneciendo los usuarios distanciados y en silencio. Para evitar las aglomeraciones de las horas pico, se establecieron los siguientes horarios diferenciados: A las 7:00 de la mañana comenzaron a operar los supermercados, farmacias, sector construcción, industria y empresas de transformación, incluidas las zonas francas de exportación. También iniciaron a esa hora la minería y las canteras, la actividad agropecuaria y agroindustrial y la actividad en puertos y aeropuertos, que siguieron recibiendo únicamente transporte de carga y vuelos ferry. A las 8:00 de la mañana iniciaron labores los empleados del sector público y a las 9:00 de la mañana entraron en funcionamiento otros comercios entre los que citó ferreterías, concesionarios de vehículos, talleres, sector financiero, tiendas de muebles y electrodomésticos, tiendas de tejidos y confección, entre otros. No se abrieron los espacios de entretenimiento o recreación, como cines, teatros, gimnasios, eventos artísticos, deportivos y culturales, tampoco marchas, mítines y caravanas, plazas comerciales, juegos de azar y el sector hotelero, entre otros, mientras que los restaurantes continuarían abiertos solo para pedidos y entregas a domicilio.

Durante esta fase se mantienen cerradas las fronteras tanto marítimas como terrestres y aéreas. Asimismo, los centros educativos permanecen cerrados y deberá reunirse el Consejo Nacional de Educación para dictaminar las nuevas fechas del calendario escolar y establecer las estrategias a seguir para el futuro. El Ministerio de Educación Superior informará las disposiciones futuras para las instituciones de educación superior.

Por otra parte, se creó un formulario de solicitud de salvoconducto para los trabajadores a los que les resulte absolutamente esencial salir durante el toque, disponible en la página web de coronavirusrd.gob.do. Asimismo, se informó que las personas mayores de 60 años y con alguna enfermedad de alto riesgo, debían permanecer en sus hogares en modalidad de teletrabajo, salvo aquellos directivos que con responsabilidades indelegables en el marco de la crisis sanitaria. Además, se restringieron todas las actividades que impliquen aglomeración de personas, como eventos lúdicos, recreativos, deportivos culturales o políticos, incluidos mítines, marchas y caravanas, cines y teatros.

Planes de asistencia social	El Gobierno decidió ampliar un mes más los planes de apoyo a los hogares, como Quédate en Casa y el FASE. Además, se anunció uno nuevo: «Pa' Ti».
Acceso a la información	En el enlace https://presidencia.gob.do/coronavirusrd se puede consultar las acciones tomadas y en proceso de ejecución por la Comisión de Alto Nivel creada por el Poder Ejecutivo. Contiene informaciones referentes a: Mapa del covid-19, noticias, acciones del Gobierno, videos, Ministerio de Salud, Comisión de Asuntos Económicos, Comité de Emergencia y Gestión Sanitaria, así como los programas Fase y Aurora MPS.
Cuarta prórroga	Posteriormente, mediante el Decreto 187/20 el Poder Ejecutivo, prorrogó el estado de emergencia en todo el territorio nacional por doce días, contados a partir del 2 de junio de 2020. De igual forma, el Decreto 188/20, extiende el toque de queda hasta el 13 de junio de la siguiente manera: de lunes a sábado de 7:00 pm a 5:00 am y domingos de 5:00 pm a 5:00 am.
Quinta prórroga	Luego de la especulación sobre una quinta extensión del estado de emergencia, la Cámara de Diputados decidió aprobar la prórroga del estado de emergencia nacional por 17 días. Así, mediante el Decreto 213/20 se prolonga el estado de emergencia hasta el 30 de junio del presente año; estableciendo además, mediante Resolución 67/20, que solo se podrá realizar procesos de compras y contrataciones de bienes y servicios declarados de emergencia con la autorización previa del Comité de Emergencia y Gestión de la covid-19, vía la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del coronavirus. En cuanto al toque de queda, se extendió por 14 días, es decir, finalizando el 27 de junio, pero de 8:00 de la noche a 5:00 de la mañana, todos los días. Igualmente, se permite la circulación de funcionarios de la Junta Central y Juntas electorales municipales que laboran en el montaje de las elecciones «Congresuales y Presidenciales» del 5 de julio de 2020.
Declaración de epidemia nacional	Concluida esa prórroga, para continuar normando el distanciamiento social, el Ministro de Salud Pública, mediante resolución administrativa y tomando como base legal la Ley de Salud 42/01, dictó una Declaración de epidemia nacional. Mediante la cual se contemplan limitaciones de apertura de negocios (tomando en consideración los diferentes sectores económicos) y uso obligatorio de mascarillas, entre otras medidas preventivas, y sanciones ante incumplimientos que van de uno a diez salarios mínimos.
Derecho al trabajo	En cuanto a derechos específicos, cabe señalar que para el ámbito laboral del sector privado, del artículo 48 al 61 del Código de Trabajo, se reglamenta lo relativo a la suspensión de los efectos del contrato de trabajo. En esa línea, el artículo 50 del Código de Trabajo establece que: «Durante la suspensión de los efectos del contrato de trabajo, el trabajador queda liberado de prestar sus servicios y el empleador de pagar la retribución convenida [...]» ¿Cuándo termina? La suspensión cesa con la causa que la ha motivado, su duración máxima es de 90 días en un pe-

riodo de doce meses. En caso de necesitar prórroga el empleador debe pedir autorización al Departamento de Trabajo (Ministerio de Trabajo).

Ante la suspensión de los contratos de trabajo opera el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), es un programa gubernamental para apoyar de manera transitoria a los trabajadores formales elegibles del sector privado con una transferencia monetaria. Esta medida tiene como objetivo que los trabajadores puedan tener acceso a recursos para mantener su consumo básico, como prevención a las consecuencias de la covid-19. Este programa tiene dos modalidades: FASE 1 empresas que suspenden empleados; FASE 2 empresas que continúan operando (mipymes y/o empresas manufactureras).

Programa FASE

En el Programa FASE 1 el trabajador suspendido recibe una transferencia del Gobierno del 70 % de su salario mensual, el cual nunca será menor de RD\$5,000.00 ni mayor de RD\$8,500.00 mensuales. Los aportes no estarán sujetos a retenciones; ni se considerarán para fines del salario trece ni para la Tesorera de la Seguridad Social (TSS). El Estado insta a estas empresas a pagar, dentro de lo posible, el aporte restante o una proporción del monto del salario ordinario de sus trabajadores.

En el Programa FASE 2 cada trabajador recibe una transferencia del Gobierno de 5.000 RD\$ y el monto restante del salario es completado por el empleador. La empresa debe cumplir con el pago del resto del salario y con todas las obligaciones relativas al pago de la seguridad social y demás. Si la empresa suspende al menos a un trabajador, se elimina el beneficio de esta modalidad.

Cabe señalar también que la prisión preventiva, como medida de coerción para garantizar el proceso penal, es una preocupación producto de esta pandemia. En ese sentido, la Procuraduría General de la República emitió una instrucción general de personas vulnerables frente al virus para la variación de su prisión preventiva, excepto en los casos de violencia de género, crimen organizado o narcotráfico. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Resolución 1/2020, donde invita a los Estados a revisar la prisión preventiva de las personas vulnerables frente al virus. Por su parte, el Tribunal Constitucional Dominicano, en su Sentencia 555/17, prevé derechos que no pueden ser objeto de limitación, como: el derecho a la vida y el derecho a la salud. En República Dominicana hay 26.694 privados de libertad y solo 10.617 son presos condenados. En estos días, cuando un juez impone prisión preventiva, el imputado es enviado a los destacamentos policiales, porque en los centros de privación de libertad no hay cupo y en los destacamentos solo pueden estar por 24 horas. Por esas razones, la defensa publica ha presentado recursos de amparo, dadas las condiciones precarias de prisión a las que están sometidas las personas privadas de libertad. Por su parte, el fiscal está haciendo un levantamiento de información sobre los destacamentos donde hay presos preventivos, para que se hagan las pruebas de covid-19 necesarias y, en caso de ne-

Sistema penitencia y prisión preventiva

Nuevo estado de emergencia

gativa, se envió a las personas privadas de libertad al centro dispuesto por el juez correspondiente.

Finalmente, mediante Decreto 265-20, el Presidente Danilo Medina, declaró nuevamente estado de emergencia en todo el territorio nacional por 45 días, a partir del 20 de julio, debido a la crisis de la covid-19 que registraba entonces más 53.956 afectados y 993 fallecidos. Este es el estado de emergencia más prolongado en medio de la crisis de la covid-19 y con la particularidad de que se dictó en medio de un proceso de transición del Gobierno de Medina al de Abinader, quien ganó las elecciones del 5 de julio de 2020.

PLAN DE APERTURA ECONÓMICA

TAMAÑO EMPRESA	FASE 1 20 mayo	FASE 2 3 junio	FASE 3 17 junio	FASE 4 1 julio	FASE 5 24 agosto
Micro-empresa 1 a 10 empleados	50 % del personal	100 % del personal	100 % del personal	100 % del personal	Lugares de entretenimiento y espacio público
Pequeña empresa 11 a 50 empleados	Hasta 10 empleados y no más del 50 %	Hasta 75 % del personal	100 % del personal	100 % del personal	Escuelas, universidades, aglomeración
Mediana empresa 51 a 150 empleados	Hasta 25 % del personal	Hasta 50 % del personal	Hasta 75 % del personal	100 % del personal	
Grandes empresas 151 en adelante	Hasta 25 % del personal	Hasta 50 % del personal	Hasta 75 % del personal	100 % del personal	
Otras actividades	Barberías, salones de bellezas y consultorios. Se manejan con citas	Juegos de azar (No casinos). Centros comerciales. Transporte colectivo privado. Iglesias, (solo domingos)	Iglesias (3 días a la semana)	Hoteles, aeropuertos, restaurantes y gimnasios	

18. URUGUAY¹

1. NORMATIVA. 2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES.
3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

En Uruguay existen —desde la primera Constitución de la República de 1830— figuras que prevén la existencia de determinadas situaciones que por su naturaleza pueden ameritar la adopción de medidas excepcionales: las medidas prontas de seguridad (MPS), el Estado de guerra (definidas como competencias del presidente de la República) y la suspensión de la seguridad individual. En la Constitución de 1934 se introduce que en el estado de guerra se amplía la jurisdicción de la justicia militar a la esfera civil.

De acuerdo con el artículo 168 numeral 17 de la Constitución de la República vigente², las MPS son competencia del presidente de la República actuando con los Ministros correspondientes, pueden declararse ante casos «graves e imprevistos» de ataque exterior o conmoción interior.

En cuanto a los derechos que pueden verse afectados el texto constitucional no es exhaustivo. De acuerdo al uso de este instrumento, han sido suspendidos distintos derechos como la integridad física, psíquica y moral, la intimidad, la libertad de pensamiento y expresión, la libertad de prensa, entre otros. Sin embargo, formalmente la previsión es respecto del derecho a la libertad física —disponer del cuerpo— y ambulatoria —circular libremente por el territorio nacional, conservando la opción de salir del país.

Los controles, son potestad de los órganos legislativos que deben ser notificados por el presidente en un plazo máximo de 24 horas, tanto de la declaración general, como de la situación de cada una de las perso-

Estados de excepción: medidas prontas de seguridad, estado de guerra y suspensión de la seguridad individual

Limitación de derechos

Controles

1 Abreviaturas: ANTEL = Administración Nacional de Telecomunicaciones; MPS = medidas prontas de seguridad; MSP = Ministerio de Salud Pública; UTE = Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado.

2 Vid. <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/168>

nas alcanzadas por la medida. En ambos casos, los órganos legislativos pueden ratificar o levantar las medidas.

Respecto del estado de guerra, de acuerdo al artículo 168 numeral 16³, es competencia del Presidente de la República su declaración, actuando con el o los Ministros correspondientes. Complementariamente, se prevé en el artículo la intervención de la justicia militar en estado de guerra. El artículo 253 de la Constitución habilita la ampliación de la jurisdicción militar a la esfera civil, determinando de esa manera una limitación al derecho a ser juzgado por un tribunal competente en el marco de una acusación de carácter civil.

**Suspensión de
seguridad
individual**

En cuanto a la suspensión de seguridad individual, la Constitución establece en el artículo 31 que puede proceder en casos de traición o conspiración contra la patria siempre que se constate la anuencia de la Asamblea General, y solamente hacia las personas indicadas como responsables, es decir, no se habilita una suspensión general de las garantías individuales, cuando no sea el caso de la adopción de MPS en las condiciones antes mencionadas. Tomar esta medida es una atribución del Poder Ejecutivo y, formalmente, del Poder Judicial. Cuando se procede a la suspensión de garantías individuales, es legítimo detener a una persona sobre la que pesa una suposición de haber cometido un delito sin necesidad de hallarlo *infraganti* ni contar con orden escrita del juez competente y configuración de semiplena prueba. En cambio, para la persona que es arrestada o trasladada en el marco de MPS, no se requiere la imputación de un delito, ya que de lo que se trata es de evitar que su libertad interfiera con el cese de la conmoción o crisis que llevó a la aplicación de las medidas, por eso la posibilidad de que la persona opte por salir del país.

**Desarrollo
legislativo**

En cuanto a normativa vigente, el desarrollo legislativo está centrado en las MPS y se encuentra en diversos instrumentos legales: el Código del Proceso Penal Núm. 19.293, Ley Marco de Defensa Nacional Núm. 18.650, y Decreto-Ley Orgánica del Ejército Nacional Núm. 15.688. Excepcionalmente estuvo vigente durante un año el Acto Institucional Núm. 19, que establecía un poder de emergencia especial durante un año a partir del 1 de marzo de 1985.

Recurso de *habeas corpus*

El Código del Proceso Penal establece en sus artículos 351 y 352⁴, como garantía para las personas frente al poder del Estado, el recurso de *habeas corpus* en el marco de la vigencia de MPS, aunque restringido a la comprobación del cumplimiento estricto de los requisitos establecidos en el numeral 17 del artículo 168 de la Constitución: anuencia de los órganos legislativos correspondientes, control del trato, lugar y condiciones de la reclusión o traslado y de la efectividad de la opción por salir del país, cuando proceda.

3 Ibid.

4 Vid. <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-proceso-penal-2017/19293-2014>

La Ley Marco de Defensa establece en el artículo 8 literal D, que el Presidente de la República actuando con el o los Ministros correspondientes deberá adoptar las medidas pertinentes para solucionar las situaciones de crisis que afecten a la Defensa Nacional. Mientras que en el artículo 9 literal F, se establece prácticamente la misma disposición del artículo 168 de la Constitución: que el Poder Legislativo debe adoptar resolución respecto a las MPS, así como de los arrestos o traslados de personas que fueren dispuestos en ese marco⁵.

**Ley Marco de
Defensa**

La Ley Orgánica del Ejército Nacional, en sus artículos 62 y 104⁶, habilita el reclutamiento de ciudadanos en situaciones de excepción que requiera un incremento de personal y establece como parte de los objetivos de la movilización militar del Ejército satisfacer las necesidades en caso de ataque exterior o conmoción interna, ambas frases se encuentran a texto expreso como motivación para la adopción de MPS en la Constitución.

**Ley Orgánica del
Ejército Nacional**

Por otra parte, podemos destacar la normativa que estuvo vigente en períodos anteriores: 1) durante las negociaciones que dieron lugar a la salida de la dictadura en 1984, se acordó el Acto Institucional Núm. 197, que en su artículo 6 preveía durante un año un poder de emergencia, denominado «estado de insurrección», bajo cuya declaración se suspendían las garantías individuales, y se establece la jurisdicción militar. Esta norma nunca fue aplicada y perdió vigencia el de marzo de 1986 con el referido Acto Institucional.

**Estado de
insurrección**

Es oportuno mencionar, por último, la previsión legislativa de situaciones excepcionales vinculadas a la salud colectiva que podría implicar limitaciones a los derechos humanos. En ese sentido, es pertinente mencionar los artículos 2, 4, 5, 11 y 12 de la Ley Orgánica de Salud Pública 9.202⁸. En el artículo 2 se define que el Ministerio de Salud Pública (MSP) adoptará las medidas necesarias para el mantenimiento de la salud colectiva, y para el caso de epidemias el Poder Ejecutivo dispondrá la intervención de la fuerza pública para hacer cumplir las medidas, pudiendo incluso proceder a la detención de las personas consideradas peligrosas para el colectivo. Complementariamente, se establece en el mismo artículo, y se complementa en 5, que todo habitante del país está obligado a someterse a las medidas que el MSP considere, incluso someterse obligatoriamente al tratamiento de afecciones que puedan repercutir en la sociedad, esto puede estar basado en el tipo de afección o en la ocupación de la persona obligada. Por último, en los artículos 11 y 12, se establece que el MSP deberá reglamentar las condiciones

**Ley Orgánica de
Salud Pública**

5 Vid. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18650-2010#:~:text=Art%C3%AD-culo%208,Superior%20de%20las%20Fuerzas%20Armadas>

6 Vid. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15688-1984>

7 Vid. <https://www.impo.com.uy/bases/decreto-constitucional/19-1984>

8 Vid. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9202-1934>

**Desarrollo
jurisprudencial**

sanitarias para el ingreso de personas migrantes, y disponer el rechazo de aquellas que no se ajusten a esas condiciones.

La actuación del Poder Judicial en el marco de la vigencia las medidas reseñadas anteriormente, puede organizarse en dos momentos: a) durante la vigencia de MPS en el período antecedente al golpe de Estado ocurrido en Uruguay el 27 de junio de 1973 y b) sentencias posteriores por violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad en el marco del Terrorismo de Estado en Uruguay en el período 1967/68-1985.

- a) Durante el período 1968-1973, la aplicación sistemática de MPS, fue acompañada de la intervención de la jurisdicción militar en el juzgamiento de civiles y la pérdida paulatina de independencia del Poder Judicial. El centro de conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Judicial en este período estuvo marcado por la interpretación en cuanto a la forma de aplicación, los plazos y los efectos de este tipo de medidas excepcionales. En ese momento, el Poder Ejecutivo no reconoció la aplicación del derecho de habeas corpus durante la vigencia de MPS, entendiéndose que el control constitucional previsto es la comunicación al Poder Legislativo. Actualmente, el Código del Proceso Penal subsana esto, ya que incluye a texto expreso la observancia de este instituto en casos de MPS.
- b) Post-dictadura, en el marco de las denuncias presentadas por delitos de lesa humanidad y violaciones a los derechos humanos, las sentencias judiciales han recogido como contexto o encuadre de las sentencias los decretos de MPS utilizados en el período 1967-1973, y la declaración de estado de guerra interno aprobado por la Ley 14.068. Por las características del sistema judicial uruguayo, la jurisprudencia se va desarrollando de acuerdo a fallos cuyo alcance son los casos particulares, y no existe ninguna instancia que sienta jurisprudencia con un alcance general. A continuación, se citan algunos ejemplos que buscan dar cuenta de la variabilidad de la jurisprudencia disponible.
 - El Tribunal de Apelaciones Penal de 1 turno, en la Sentencia 1/2015, consideró que el contexto de MPS casi permanente anterior al golpe de Estado de 1973 constituyó una situación de cercenamiento de garantías, de imposibilidad de actuación de la justicia y por lo tanto, las conductas imputadas pueden considerarse delictivas.
 - Un año antes, el Tribunal de Apelaciones Penal del 4to turno, en la Sentencia 129/2014 había considerado que las detenciones realizadas por agentes estatales durante la vigencia de las MPS en el período 1968-1973 son legítimas y no pueden considerarse delictivas, aunque deben separarse

del trato posterior a las personas detenidas que si pueden configurar delito: «lo que vino después con relación a los detenidos fue tan ilegal como aberrante, pero jurídicamente no califica por sí la detención previa».

- En 2017, respecto del mismo caso, la Suprema Corte de Justicia estimó que las detenciones llevadas a cabo durante los años 1972 y 1973, fueron legítimas porque se dieron en el marco de decretos de MPS y de la Ley 14.068 que declaró el estado de guerra interno y la suspensión de la seguridad individual: «Por lo tanto, a criterio de este Colegiado, las detenciones fueron legítimas, aunque la prisión posterior hubiera resultado abusiva, acompañada de una represión indebida y de una coacción ilícita, actos todos tan funestos como execrables».
- Mientras que, en 2016 la Suprema Corte de Justicia en la Sentencia 257/2016 entendió que las MPS formaron parte del contexto de la acción delictiva en cuestión, en el cual «la violación y denegatoria de derechos, fueron el medio elegido para obtener determinados objetivos políticos, se hizo sistemática la práctica del terrorismo de Estado».

Por último, en 2018 comenzó a funcionar la Fiscalía especializada en delitos de lesa humanidad, y las defensas de las personas imputadas comienzan a interponer recursos para reprochar que su caso sea catalogado como delito de lesa humanidad, y por tanto, investigado por la fiscalía mencionada. En esos casos, se ha desarrollado jurisprudencia que mayoritariamente entiende que los hechos de apariencia delictiva en la que están imputados agentes estatales en el período 1968-1973, por tratarse de una vigencia casi ininterrumpida de MPS, constituyen un contexto de vulneración generalizada de los derechos humanos en el que se cometieron delitos de lesa humanidad.

**Fiscalía
especializada en
delitos de lesa
humanidad**

2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

El estado de excepción bajo la forma de MPS, fue un recurso habitual en el Uruguay durante todo el siglo XX siempre por conmoción interior y nunca por amenaza exterior, su utilización se interrumpió hasta la actualidad en 1985, luego de la recuperación democrática. De acuerdo a la disponibilidad de información sistematizada, se abordarán dos períodos: a) 1946-1963, y b) 1967-1973⁹.

⁹ Entre 1902 y 1945, se registran 18 MPS enviadas a los órganos legislativos, no siendo posible realizar un detalle de esas situaciones en este trabajo.

Amplia aplicación de los estados de excepción en Uruguay

- a) Período 1946-1963: las coyunturas en que se dispusieron MPS fueron los años de inicio o finalización de periodos presidenciales o de entrada en vigencia de reformas institucionales, por lo que se puede presumir que eran utilizadas para reafirmar la autoridad del gobierno frente a otras organizaciones que pudieran visualizarse como opositoras:
- En julio de 1946, tras la interrupción del servicio público de prestación privada de producción y suministro de pan a la población, como resultado de una huelga impulsada por los patrones de panaderías, el gobierno consideró a la acción como un potencial peligro para las instituciones y le adjudicó intenciones desestabilizadoras.
 - En marzo de 1952, a partir de una huelga en la órbita de la salud impulsada por funcionarios del Ministerio de Salud Pública, el gobierno entendió que el conflicto suponía una subversión institucional y que ello abonaba el terreno para el advenimiento de totalitarismos, fascista y comunista.
 - En setiembre de 1952, en el marco de la paralización de servicios públicos de transporte por parte de los trabajadores, el gobierno volvió a considerar a la movilización como una amenaza a las instituciones, algunos sectores señalaron al «fascismo/peronismo» y el «peligro totalitario».
 - En abril de 1959, en ocasión de las inundaciones que afectaron al centro y al norte del país poniendo a prueba la capacidad de asistencia pública a la población por parte del gobierno, los sectores gobernantes señalaron a la herencia de los gobiernos anteriores como parte del clima de catástrofe que el país vivía.
 - En agosto de 1959, luego de que los funcionarios de la Administración Nacional de Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado (UTE) paralizaran los servicios públicos de la empresa, el gobierno entendió que el movimiento tenía características subversivas.
 - En febrero de 1963, a partir de una nueva paralización de los servicios públicos eléctricos, y también telefónicos, impulsada por trabajadores de UTE, el gobierno señaló al comunismo como peligro potencial.

Esta breve reseña da cuenta de que las MPS fueron una herramienta de uso regular de los gobernantes. Formaban parte de las herramientas posibles para el control y mantenimiento del orden interno durante gran parte del siglo XX.

Abuso de los poderes de emergencia

- b) Período 1967-1973. Fue una coyuntura de uso y abuso de los poderes de emergencia. Entre octubre de 1967 y junio de 1968 y hasta el 1 de junio de 1973 se registran 22 decretos de MPS, que abarcan casi seis años ininterrumpidos. Las medidas fueron tomadas para si-

tuciones diferentes y vulneraron una serie de derechos y libertades muy amplia. Por ejemplo: intervenciones de entes públicos, restricciones de energía eléctrica, moratoria de deudas, destitución de funcionarios públicos, clausura de medios de prensa, reglamentación impositiva, políticas sobre abasto de carnes, creación de cuerpos policiales, aprobación del reglamento destinado a la prisión política masculina, normas sobre cumplimiento de horario de oficinas públicas, suspensión del examen de ingreso a la enseñanza secundaria, entre otras. Constituyó, por primera y única vez en la historia del Uruguay, un estado de excepción casi permanente sostenido en la previsión constitucional de las MPS, combinada por momentos con declaraciones de estado de guerra y suspensión de garantías individuales. Este lapso fue la antesala del golpe de estado que dio lugar a la dictadura más larga y reciente de Uruguay que se extendió de 1973 a 1985.

Decretos de MPS por año. Período 1973-1985

Año	Asunto manifestado en la norma	Decreto	Enlace
1967	Ante la paralización de actividades bancarias y la conmoción que ello implica	684/1967	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1967/10/13/2
1968	Se moviliza al personal retirado de las FFAA que esté en condiciones de prestar servicio, de acuerdo a lo requerido por el Ministerio de Defensa	425/1968	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1968/07/04/3
	Congelamiento de precios y salarios	420/1968	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1968/07/02/2
	Represión de huelga en el sector bancario y de los funcionarios públicos	383/1968	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1968/06/21/2
1969	Para reprimir paros y huelgas en los servicios públicos, prohibiendo toda propaganda oral o escrita, reuniones vinculadas, y clausurando los locales donde intenten realizarse, interviniendo, de ser necesario, en los casos en los que el servicio no pueda ser reanudado	289/1969	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/289-1969
	Determinar la instrucción del personal retirado de las FFAA recientemente movilizado	353/1969	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1969/07/30/2

Año	Asunto manifestado en la norma	Decreto	Enlace
1971	Se restablecen las medidas emitidas por decreto 289/1969	437/1971	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1971/07/19/2
	Establecer horarios para las reuniones y eventos públicos	538/1971	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1971/09/01/2
	Prohibición de impresión, distribución y comercialización de publicaciones en los que se «traten temas de violencia armada inspirada por movimientos internacionales y totalitarios»	832/1971	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1971/12/20/2
1972	Estado de guerra interno	277/1972	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1972/04/21/2
	Suspensión de la seguridad individual	278/1972	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1972/04/21/2
	Cese del arresto de personas bajo medidas prontas de seguridad, consignándose que ahora lo serán por el Decreto de Estado de Guerra Interno	313/1972	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1972/05/08/2
	Se prorroga la vigencia de los Decretos 277 y 278 de 1972	345/1972	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1972/05/22/2
	Idem	463/1972	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1972/07/06/2
	Se destina una «Colonia Educativa de Trabajo» ubicada en la localidad de Libertad, como local de reclusión de arrestados en el marco de la «lucha contra la subversión»	567/1972	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1972/08/21/3
	Suspensión de garantías individuales	655/1972	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1972/10/04/1
	Prórroga de la suspensión de las garantías individuales establecidas en el decreto 655/1972	760/1972	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1972/12/07/2
	Suspensión de garantías individuales	760/1972	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1972/12/07/2

Año	Asunto manifestado en la norma	Decreto	Enlace
1973	Prohibición de sobrevolar determinadas áreas del territorio nacional	56/1973	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/56-1973
	Suspensión de las garantías individuales	231/1973	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1973/04/06/2
	Prisión para personas involucradas en actividades subversivas, ilícitos económicos y funcionarios públicos que afecten el patrimonio nacional	393/1973	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1973/06/06/2
	Determina que las personas arrestadas en el marco del decreto anterior deberán ser puestos ante juez competente en un plazo máximo de 10 días	419/1973	https://www.impo.com.uy/diariooficial/1973/06/20/1

En cuanto a los controles efectuados, solo la Asamblea General estaba en condiciones de actuar, ya que el Poder Judicial, como ya fue referido, se consideraba excluido. En el rol previsto en la normativa, el Poder Legislativo, confirmó muchas de las medidas dispuestas y otras las dejó sin efecto. En algunos casos, emitió resoluciones que levantaron las medidas, pero luego el gobierno respondía con una nueva. El 14 de julio de 1971 el Poder Legislativo levantó el Decreto 289/1969, pero el Poder Ejecutivo las volvió a implantar mediante el Decreto 437/1971 al otro día. El 1 de marzo de 1972, la Asamblea General, emitió una Resolución que dejó sin efecto todos los decretos de MPS que restringieran libertades fundamentales consagradas en la Sección II de la Constitución de la República. Sin embargo, acompañó el Decreto de Estado de Guerra Interno cuyas consecuencias fueron iguales, y en noviembre de 1972 acompañó la suspensión de garantías individuales decretada por el Poder Ejecutivo.

Controles: Asamblea General

3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

En cuanto a las medidas adoptadas en el contexto de la crisis sanitaria que fueron restrictivas para los derechos humanos de la población, podemos citar las siguientes:

- Declaración de Estado de Emergencia Nacional Sanitaria. Decreto 93/020¹⁰, 13 de marzo de 2020. La primera medida adoptada por el Poder Ejecutivo fue la declaración de emergencia sanitaria (§II.2). Se decretó la suspensión de todos los espectáculos públicos hasta que el Poder Ejecutivo lo determinara, el cierre preventivo y provisorio de los centros turísticos públicos y privados, y el eventual cierre de otros lugares de acceso público e imposición de otro tipo de medidas necesarias para evitar aglomeraciones de personas. Esta declaración fue el marco legal para todas las medidas posteriores que fueron tomándose en forma paulatina por períodos de tiempo acotados y renovándose en tanto las autoridades lo consideraran necesario.

Limitación de derechos

La medida afecta directamente derechos como la libertad de movimiento, la libertad de expresión y la libertad de reunión pacífica, y posibilita la adopción de otras medidas que generen otras restricciones a los derechos humanos (derecho a la educación, derecho al trabajo, por ejemplo). Fue adoptada en el marco de lo establecido por los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de Salud Pública (Medidas de prevención para mantener la salud de la población)¹¹ y el artículo 44 de la Constitución de la República que establece que todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El Decreto se adopta en el contexto de confirmación de cuatro casos infectados de covid-19 en el país, más de 100.000 personas infectadas en el mundo y la recomendación de la OMS de «mantener una vigilancia firme para encontrar, aislar, someter a pruebas y tratar todos los casos con el fin de cortar las cadenas de transmisión»¹².

Eficacia de la medida

Luego de tres meses de la declaración de emergencia sanitaria y a la vista de los buenos resultados en términos epidemiológicos obtenidos en Uruguay¹³, puede evaluarse que la medida fue eficaz en la protección del derecho a la salud, pero que tuvo efectos restrictivos sobre la realización de otros derechos humanos afectando más gravemente a la población en situación de mayor vulnerabilidad social y económica, en particular al sector informal de la economía que representa el 24,6 % de la población ocupada¹⁴.

¹⁰ <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>

¹¹ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9202-1934>

¹² Cabe señalar que no hubo pronunciamientos judiciales sobre esta medida ni ninguna de las que se adoptaron en el marco de esta.

¹³ Para ver información sobre el número de casos, fallecimientos y evolución general de la epidemia ver <https://monitorcovid19.uy>

¹⁴ Para obtener más información sobre acceso a la seguridad social de la población ocupada (indicador de la calidad del empleo y las garantías de protección a las que acceden las personas) Vid., https://observatoriocoviduy.org/observatorio_social.html

- Suspensión del dictado de clases y cierre de los centros educativos públicos y privados, en todos los niveles de enseñanza. Decreto 101/020¹⁵, 16 de marzo de 2020. El Poder Ejecutivo exhortó a los Entes de Enseñanza Pública, a que, en forma preventiva y provisoria, dispusieran la suspensión del dictado de clases y el cierre de los centros educativos públicos, en todos los niveles de enseñanza. Asimismo, se dispuso la suspensión del dictado de clases y el cierre de los centros educativos privados, en todos los niveles de enseñanza. Esta medida afectó el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes no solo en forma inmediata por la suspensión de las clases sino por los efectos en el mediano plazo que la medida puede tener. Fue adoptada cuando recién se había iniciado el año lectivo en Uruguay¹⁶ y las consecuencias en términos de afectación y permanencia en el sistema educativo todavía no pueden ser evaluadas. Es necesario señalar que tanto la relativamente alta cobertura de acceso a internet y la disponibilidad de dispositivos existentes en Uruguay donde el sistema educativo público suministra computadoras a los estudiantes resultaron una condición necesaria (aunque no suficiente), para el sostenimiento de las actividades pedagógicas¹⁷.
- Disposición de FERIA Extraordinario Judicial por emergencia sanitaria. Acordada 8, 9 y 10 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo¹⁸, 16 de marzo de 2020. Declaración de FERIA Jurisdiccional Extraordinaria y suspensión de plazos procesales. Ley 19.879¹⁹. En Uruguay existen dos ferias judiciales por año. La FERIA Judicial Mayor tiene lugar desde el 25 de diciembre hasta el 31 de enero y la FERIA Judicial Menor va del 1 al 15 de julio. En esos períodos, la actividad judicial está restringida con un régimen especial de turnos en los juzgados. A raíz de la crisis sanitaria se estableció una FERIA Extraordinaria Sanitaria muy tempranamente por la Suprema Corte de Justicia. La FERIA se extendió desde el 16 de marzo hasta el 4 de mayo provocando que los plazos de los procesos judiciales y los trámites de expedientes se detuvieran afectando el derecho de acceso a la justicia en un contexto particularmente adverso para la población.
- Exhortación al cierre preventivo y provisorio de todos los locales comerciales de gran porte. Resolución 337/020²⁰, 17 de marzo de 2020. El Poder Ejecutivo exhortó el cierre preventivo y pro-

Derecho a la educación: cierre de los centros educativos públicos y privados

Feria jurisdiccional extraordinaria y suspensión de plazos procesales

Cierre de locales comerciales

15 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/101-2020>

16 Las clases inician el 2 de marzo y los cuatro primeros casos se detectaron el 13 de marzo.

17 Vid. https://observatoriocoviduy.org/observatorio_educacion.html

18 <http://www.tca.gub.uy/leyes/Acordada08-20.pdf>

<https://www.impo.com.uy/bases/otras-normas-originales/9-2020>

19 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19879-2020>

20 <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/337-2020>

visorio a las empresas propietarias y/o que administran locales comerciales de gran porte, excluyendo a los locales de venta de alimentos y productos sanitarios (supermercados y farmacias), a los locales que prestan servicios financieros y a los que presten servicios de salud, hasta que el Poder Ejecutivo lo determinara. Las consecuencias de esta medida fueron parcialmente paliadas por las medidas tomadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (§ 3.2.1) en tanto el derecho más afectado por esta resolución gubernamental fue el derecho al trabajo.

Suspensión de salida del país con fines turísticos

- Suspensión de salida del país con fines turísticos. Decreto 105/020²¹, 24 de marzo de 2020. El Poder Ejecutivo suspendió la salida del país con fines turísticos a las personas con ciudadanía uruguaya y con residencia en el país, así como el ingreso de personas extranjeras al país. La restricción incluye traslados por vía terrestre, aérea y fluvial, ya sea con medios de transporte propios, como por la vía de operaciones regulares y especiales. La medida afectó un conjunto de derechos fundamentales y fue acompañada de varias operaciones y acuerdos del Ministerio de Relaciones Exteriores para trasladar personas a sus países de residencia.

Libertad de circulación

- Intensificación del patrullaje a fin de evitar y desestimular aglomeraciones. Decreto 114/020²², 31 de marzo de 2020. El Poder Ejecutivo decretó que el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa Nacional intensifiquen el patrullaje a los efectos de evitar y disuadir aglomeraciones. Asimismo, se exhortó a las personas a no circular por las rutas nacionales con tráileres, remolques, casas rodantes, lanchas y similares durante un período acotada de tiempo en virtud de las vacaciones que se aproximaban²³. El Decreto otorga al accionar policial y militar la capacidad de reforzar la exhortación a no circular por las rutas nacionales, no solo restringiendo la libertad de movimiento y de reunión sino también generando una concentración y expansión de los poderes de la fuerza pública que representa un potencial riesgo para los derechos civiles de las personas.

Derechos políticos

- Postergación de la fecha de celebración de las elecciones departamentales y municipales. Ley 19.875²⁴, Resolución S/N CE²⁵, 8 de abril de 2020. Se facultó a la Corte Electoral a prorrogar la celebración de las elecciones departamentales y municipales previstas en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución de la Re-

21 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/105-2020>

22 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/114-2020>

23 La medida es especialmente concebida para controlar los movimientos que se dan usualmente en el contexto de la Semana Santa o de Turismo.

24 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19875-2020>

25 <https://www.impo.com.uy/bases/otras-normas-originales/SN20200423001-2020>

pública. La Corte Electoral prorrogó por 4 meses la celebración de las elecciones departamentales y municipales, que se iban a llevar a cabo el próximo 10 de mayo al 27 de setiembre. Esta medida, que afecta los derechos políticos de las personas por un período determinado, fue adoptada junto con otro conjunto de prácticas restrictivas de los derechos políticos que se llevaron adelante en el contexto de la crisis sanitaria, por ejemplo, la discusión parlamentaria sobre una Ley de Urgente Consideración²⁶ propuesta por el gobierno tuvo lugar sin posibilidad de manifestaciones públicas ni presencia de la sociedad civil en el Parlamento.

Por otra parte, también se adoptaron medidas en el contexto de la crisis sanitaria para mitigar los efectos restrictivos de la emergencia sanitaria sobre los derechos humanos, entre ellas:

- Seguros laborales. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social adoptó, la semana posterior a la Declaración de Emergencia Sanitaria (§ 3.1.1), tres disposiciones para compatibilizar las medidas tomadas para garantizar el derecho a la salud, con garantías para el derecho al trabajo y a la seguridad social²⁷: 1. Seguro de desempleo especial parcial, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, creó un régimen especial de subsidio por desempleo para trabajadores de la actividad privada. Este subsidio les correspondió a los trabajadores mensuales dependientes que se encuentran en una situación de suspensión parcial de actividades debido a la emergencia sanitaria. 2. Seguro por enfermedad para activos privados mayores, como medida de protección ante la emergencia sanitaria, por decreto del Poder Ejecutivo, se creó un subsidio para que los trabajadores con 65 años o más pudieran permanecer en aislamiento dentro del período de vigencia de la normativa. 3. Seguro de desempleo flexible, se flexibilizó el uso del seguro de desempleo y habilitación a recurrir a él por menor tiempo e incluso por medio horario, para contemplar a los sectores afectados por la paralización parcial de sus actividades: comercio en general, comercio minorista de alimentación, hote-

Medidas para mitigar los efectos restrictivos

Derechos laborales y a la seguridad social

26 El nuevo gobierno asumió funciones el 1 de marzo de 2020 y presentó, por un mecanismo previsto en la Constitución de la República, una ley que abarca muchas áreas y afecta varios derechos humanos. Vid. <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/nuevo-informe-inddhh-sobre-ley-urgente-consideracion>

27 <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/524-2020> <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/539-2020>
<https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/525-2020>
<https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/539-2020>

les, restaurantes y bares, servicios culturales y de esparcimiento y agencias de viajes.

Suspensión de cortes de servicios

- Suspensión de cortes de servicios. El Poder Ejecutivo decretó dos exhortaciones para proteger los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad que habían visto afectado su derecho al trabajo por las medidas adoptadas: 1. Exhortación a suspender cortes de servicios de Telecomunicaciones, en la que se exhortó a la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), a suspender los cortes de servicios de telecomunicaciones por falta de pago a determinados usuarios por tiempo limitado²⁸. 2. Exhortación a suspender cortes de suministro de energía eléctrica, mediante la cual se exhortó a la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), a suspender los cortes de suministro de energía eléctrica que correspondiere disponer por el no pago de servicios, exclusivamente en el caso de los usuarios de planes generales y residenciales²⁹.

Subsidio mensual para empresas y sociedades

- Subsidio mensual para empresas y sociedades. El Poder Ejecutivo creó un subsidio mensual destinado a empresas o sociedades que operaran bajo una modalidad de tributación que alcanza a quienes producen y/o comercializan bienes o prestan servicios, e integran hogares por debajo de la línea de pobreza o están en situación de vulnerabilidad social³⁰.

Dispositivos de apoyo a población vulnerable

- Dispositivos de apoyo a población vulnerable. El Ministerio de Desarrollo Social puso en funcionamiento tres dispositivos en los meses de abril y mayo de 2020 que intentaban colaborar en la mitigación de los graves efectos que tuvieron las medidas tomadas en términos de derechos económicos y sociales para la población vulnerable, en particular en el sector informal de la economía nacional: 1) Canastas de emergencia. En el marco de la emergencia sanitaria se entregaron dos canastas de alimentación del Ministerio de Desarrollo Social para los trabajadores informales y quienes no recibían otras prestaciones del Estado. 2) Tarjeta Uruguay Social. Se trata de una transferencia monetaria que se otorga mensualmente a aquellos hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Su principal objetivo es asistir a los hogares que tienen mayores dificultades para acceder a un nivel de consumo básico de alimentos y artículos de primera necesidad. En el marco de la emergencia sanitaria, el Ministerio de Desarrollo Social dispuso el aumento del monto por una única vez. La tarjeta alcanza aproximadamente al 40 % de la población en situación de pobreza³¹. 3) Asignaciones Fa-

28 Decreto del 6 de abril, vid. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/120-2020>

29 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/119-2020>

30 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19877-2020>

31 Vid. https://observatoriocoviduy.org/observatorio_social.html

miliares del Plan de Equidad. El programa tiene como objetivo brindar una prestación económica destinada a complementar los ingresos familiares del hogar en situación de vulnerabilidad socioeconómica con menores a cargo. Se exige como contraprestación, la permanencia de los menores en el sistema educativo y la realización de controles de salud. En la emergencia sanitaria se duplicó el monto dos veces. Esto alcanza a casi el 70 % de los hogares en situación de pobreza y otros sectores vulnerables no pobres³².

32 Vid. https://observatoriocoviduy.org/observatorio_social.html

19. VENEZUELA¹

1. NORMATIVA. 2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. NORMATIVA

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en su artículo 236, numeral 7, faculta al Presidente o Presidenta de la República para que declare los estados de excepción y decrete las restricciones necesarias para mantener la estabilidad de la nación en los casos previstos por la misma Carta Magna y en cuyas circunstancias fuera considerada necesaria su aplicación. Dichas circunstancias son calificadas como «[...] de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos (art. 337 de la C RBV)». Para hacer frente a tal situación, la C RBV estima que eventualmente podrán ser limitadas las garantías constitucionales, salvo aquellas referentes a «los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles».

Mientras tanto, el artículo 338 constitucional establece tres tipos de estados de excepción, entre ellos el estado de alarma. Dicha medida es aplicada en casos de eventos como catástrofes, calamidades públicas o cualquier otra que ponga en riesgo la seguridad nacional o de sus ciudadanos y ciudadanas. En el caso de ser aplicado, el estado de

Justificación de los estados de excepción

Tipos de estados de excepción

1 Abreviaturas: AN = Asamblea Nacional; C RBV = Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; FANB = Fuerza Armada Nacional Bolivariana; INASS=Instituto Nacional de los Servicios Sociales; IVSS = Instituto Venezolano de los Seguros Sociales; LOEE = Ley Orgánica sobre Estados de Excepción; REDI = Regiones Estratégicas de Defensa Integral; SC = Sala Constitucional; SENIAT = Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria; SUNDDE = Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos de Venezuela; TSJ = Tribunal Supremo de Justicia; ZODI = Zona Operativa de Defensa Integral.

alarma podrá durar 30 días con la posibilidad de ser prorrogado por 30 días más. Además del estado de alarma, se encuentra establecido en el mismo artículo el estado de emergencia económica cuya aplicabilidad se circunscribe a circunstancias extraordinarias que impacten fuertemente la economía del país y su duración está contemplada en 60 días con la posibilidad de ser prorrogada por el mismo período. Por último, encontramos en el mismo artículo constitucional, el estado de conmoción interior o exterior, el cual habla de conflictos que atenten contra la seguridad de la Nación, de sus habitantes e instituciones.

Limitación de derechos

Las medidas que adopte el Ejecutivo Nacional en el marco de los estados de excepción pueden tener efectos sobre los siguientes derechos constitucionales: de libre tránsito (art. 50); a la salud (arts. 83 y 84); al trabajo (art. 89); a la educación (art. 103); servicios básicos indispensables (art. 117); y derecho a la justicia (art. 26 y 27).

Ley orgánica sobre estados de excepción

Es importante señalar que la declaración del estado de excepción no implica la interrupción en el funcionamiento de los órganos del Estado. En tal sentido, el Estado venezolano dispone de una ley orgánica que regula la aplicabilidad de cada uno de los estados de excepción dispuestos en la CRBV. La Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (LOEE)², es el instrumento jurídico creado para delimitar los alcances y el efecto de los estados de excepción en sus diferentes formas y también el ejercicio de los derechos que son alcanzados por las medidas, todo esto con la finalidad de restablecer la normalidad y el corriente funcionamiento de la vida social del país de forma rápida y segura. Dicha ley define los estados de excepción como aquellas situaciones o circunstancias que pongan en riesgo la seguridad del país en su conjunto o en algunas de sus esferas; esas circunstancias deben ser tales que efectivamente comprometan los recursos que disponga el Estado. Ante tal situación, las medidas que se asuman en el marco del estado de excepción deben ser ajustadas a la contundencia del fenómeno a enfrentar.

Facultades del Poder Ejecutivo

En concordancia con lo expresado en el artículo 236 constitucional, que determina la potestad del Ejecutivo Nacional, a través del Presidente o Presidenta de la República, para decretar los estados de excepción, la LOEE establece que las facultades del Ejecutivo Nacional también serán ampliadas para garantizar la ejecución y el seguimiento de las decisiones que sean adoptadas para solucionar la situación de anomalía, lo cual puede implicar la suspensión momentánea de algunas garantías constitucionales, salvo aquellas cuya prohibición de suspensión o limitación estén contenidas en acuerdos y convenciones internacionales sobre derechos humanos, suscritas por el Estado venezolano, tales como: «La vida; El reconocimiento a la personalidad jurídica; La protección a la familia; La igualdad ante la ley; La nacionalidad; y la prohibición de práctica de desaparición forzada de personas; La integridad personal, física, psíquica y moral; No ser sometido a esclavitud

² *Gaceta Oficial* Núm. 37.261, 15 de agosto de 2001.

o servidumbre; La libertad de pensamiento, conciencia y religión; La legalidad y la irretroactividad de las leyes, especialmente de las leyes penales; El amparo constitucional; La participación, el sufragio y el acceso a la función pública; y la información» (art. 7 LOEE). Según el artículo 15 de la LOEE, el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros podrá dictar medidas para hacer frente a las circunstancias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, las cuales podrían estar circunscritas al ámbito social, político, económico o ecológico, en el caso de que sean insuficientes las facultades ordinarias de los Poderes Públicos para superar la anomalía.

Con la finalidad de hacer una aplicación óptima del decreto de estado de excepción en cualquiera de sus categorías, la LOEE evoca el principio de la corresponsabilidad, llamando a la cooperación de todos los entes, públicos o privados, así como a la ciudadanía, para disponer de aquellos bienes o recursos que sean necesarios para lograr la estabilidad (art. 17 LOEE). En tal sentido, la LOEE prevé, en sus artículos 24 y 25, la facultad para aplicar requisiciones sobre aquellos bienes e inmuebles que sean útiles para abordar la situación anómala previa orden del Presidente o Presidenta de la República o de la autoridad competente en la materia. Dichos bienes serán restituidos a sus propietarios con el aval de indemnización debida por el uso o goce de los mismos.

El artículo 3 LOEE establece que «El Decreto que declare los estados de excepción no interrumpe el funcionamiento de los Poderes Públicos, los cuales deben además cooperar con el Ejecutivo Nacional a los fines de la realización de las medidas contenidas en dicho decreto». Por tal motivo, las instituciones del Estado venezolano deben estar en sintonía con las medidas adoptadas para enfrentar la anomalía y en consecuencia, asumir protocolos de actuación para garantizar su funcionamiento, todo lo cual deberá coadyuvar al restablecimiento de la normalidad.

En cuanto al marco de aplicabilidad de los estados de excepción, según la LOEE, estos obedecen, por su naturaleza, al surgimiento de coyunturas atípicas o extraordinarias y su duración dependerá de la circunstancia que signe el estado de excepción; en ese sentido se dirá que:

1. El estado de alarma será decretado en caso de catástrofe, calamidades públicas que pongan en riesgo la seguridad de la Nación, de sus habitantes o sus instituciones. Su duración será por treinta días, prorrogables por el mismo período de tiempo a la fecha de su promulgación (arts. 8 y 9 LOEE).
2. El estado de emergencia económica es motivado por aquellas circunstancias que afecten gravemente la economía de la Nación. Se prevé que la duración del decreto de emergencia económica pueda durar sesenta días, prorrogable por un plazo igual (arts. 10 y 12 LOEE).
3. El estado de conmoción interior, el cual puede ser decretado para atender conflictos que surjan dentro de las fronteras del país y que afecten la estabilidad institucional, la convivencia ciudadana o el orden y la seguridad pública de la Nación; o el estado de conmoción exterior,

Principio de corresponsabilidad

Funcionamiento de los Poderes Públicos

Duración de los estados de excepción

el cual podrá decretarse en caso de amenazas o conflictos externos al país que pongan en riesgo la seguridad de la Nación, sus ciudadanos, instituciones y soberanía. Ambos casos contemplan un período de aplicación de noventa días prorrogables por el mismo período de tiempo (arts. 14 y 15 LOEE).

Mecanismos de control

Con la finalidad de evitar las extralimitaciones en los decretos de estados de excepción, solicitud de prórroga o aumento de las garantías restringidas, la LOEE establece como mecanismos de control, el sometimiento de dicho decreto, en cualquiera de sus categorías, a la consideración y aprobación por parte de la Asamblea Nacional (AN) y también por parte del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), a través de la Sala Constitucional (SC). El artículo 26 de la LOEE establece que una vez dictado el decreto de estado de excepción, solicitud de prórroga o el aumento de las garantías restringidas, deberá ser enviado a la AN durante los 8 días siguientes luego de haber sido dictada la medida. Para la aprobación o desaprobación del decreto se requerirá de la mayoría absoluta de los diputados y diputadas presentes, lo que debería suceder en los ocho días siguientes a la recepción del decreto, de lo contrario se entenderá como aprobado. Siendo el caso que se declare el estado de excepción durante un período de receso de la AN, será la Comisión Delegada la encargada de asumir el proceso de aprobación según lo previsto en los artículos 28 y 29 de la LOEE.

Constitucionalidad y nulidad del decreto de estado de excepción

Igualmente, una vez declarado el estado de excepción, el Presidente o Presidenta de la República deberá remitir el decreto durante los ocho días siguientes, a la SC del TSJ, la cual determinará su apego constitucional. El Presidente de la AN enviará a la SC el Acuerdo mediante el cual se apruebe el estado de excepción. (art. 31 LOEE). Dicho proceso deberá suceder durante los diez días continuos luego de la recepción del decreto y lo hará de oficio en caso de no recibir el acuerdo por parte de la AN. En el supuesto en el cual la AN desaprobare el decreto, el TSJ omitirá el pronunciamiento del poder legislativo, declarando extinguida la instancia. Por su parte, los interesados podrán consignar ante el TSJ los alegatos y elementos de convicción que sirvan para demostrar la constitucionalidad o la inconstitucionalidad del decreto que declare el estado de excepción, acuerde su prórroga o aumente el número de garantías restringidas, y luego el máximo tribunal podrá decidir, dentro de los dos días luego de recibir los alegatos, la certeza, admisibilidad o no de los mismos (art. 35 LOEE). El TSJ podrá declarar la nulidad del decreto de estado de excepción, de encontrar los elementos de convicción que demuestren su inconstitucionalidad sobre la base de los principios plasmados en la CRBV y en los tratados internacionales sobre DDHH. Dicha decisión de nulidad tendrá efectos retroactivos debiendo restablecerse la situación jurídica general infringida. (art. 38 LOEE).

2. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

Sobre la base de lo estipulado en la legislación de los estados de excepción, el Presidente de la República, decretó el estado de alarma³ en todo el territorio nacional, dadas las circunstancias que ponen gravemente en riesgo la salud pública y la seguridad de las ciudadanas y ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela, a fin de adoptar las medidas urgentes, efectivas y necesarias, de protección y preservación de la salud de la población venezolana, para mitigar y erradicar los riesgos de epidemia relacionados con la covid-19 y sus posibles cepas, garantizando la atención oportuna, eficaz y eficiente de los casos que se originen, lo cual fue declarado constitucional por la SC de TSJ, el 24 de marzo de 2020 mediante Sentencia 0057. En virtud de la situación especial de pandemia y el comportamiento de este fenómeno en el territorio venezolano, el Ejecutivo nacional, haciendo uso de sus atribuciones constitucionales, ha prorrogado el estado de excepción en abril y decretando un nuevo estado de alarma en mayo con una prórroga en junio⁴.

Estado de alarma y covid-19

Como bien quedó destacado anteriormente, la aplicación de un decreto de estado de excepción no implica la interrupción del funcionamiento del Estado y sus instituciones. Es por ello que el Tribunal Supremo de Justicia, el 20 de marzo de 2020, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 267 de la CRBV, y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, estableció que dadas las circunstancias de orden social que ponen gravemente en riesgo la salud pública y la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas de la República debido a la pandemia covid-19, y para coadyuvar de manera eficiente con la concreción de la tutela judicial efectiva y demás garantías de acceso a la justicia, procurará la existencia de personal de guardia en las jurisdicciones que lo requieran, para atender asuntos urgentes y fundamentales según la ley⁵. Según la medida dictada por el TSJ se mantendrán en suspenso las causas y no correrán los lapsos procesales, sin que ello impida que se practiquen las actuaciones urgentes para el aseguramiento de los derechos de alguna de las partes, garantizando así el servicio público de administración de justicia.

Tribunal Supremo de Justicia

En cuanto a los tribunales con competencia en materia penal, la Resolución estableció que se mantiene la continuidad del servicio público a nivel nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156

3 Decreto Presidencial Núm. 4.160, Gaceta Oficial Núm. 6.519 Extraordinario de 13 de marzo de 2020.

4 Decreto Presidencial Núm. 4.186, Gaceta Oficial Núm. 6.528 Extraordinario de 12 de abril de 2020; Decreto Presidencial Núm. 4.198, Gaceta Oficial Núm. 6.535 Extraordinario de 12 de mayo de 2020; Decreto Presidencial Núm. 4.230, Gaceta Oficial Núm. 6.542 Extraordinario de 11 de junio de 2020.

5 Resolución Núm. 001-2020 de 20 de marzo de 2020.

del Código Orgánico Procesal Penal, solo para los asuntos urgentes. A tal efecto, los presidentes de los circuitos judiciales penales, los coordinadores de los circuitos judiciales laborales, de protección de niños, niñas y adolescentes y de los tribunales con competencia en materia de delitos de violencia contra la mujer, quedan facultados para adoptar las medidas conducentes para garantizar el acceso a la justicia en las diversas circunscripciones judiciales. La Comisión Judicial y la Inspectoría General de Tribunales atenderán con prontitud todo reclamo que sea formulado.

Derecho a la vivienda

Cónsono con lo anterior se decretó la suspensión de aumentos y del pago de los cánones de arrendamiento de inmuebles de uso comercial y de aquellos utilizados como vivienda principal y la suspensión de la aplicación de las causales de desalojos, hasta el primero de septiembre de 2020 mediante Decreto presidencial, promulgado por el Ejecutivo Nacional⁶. Mientras que el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda estableció, mediante resolución, las formas de pago para refinanciar los cánones de arrendamiento de inmuebles utilizados como vivienda principal⁷. Igualmente, esta Resolución faculta a los cuerpos policiales para suspender la perturbación y restituir la situación infringida en caso de desalojo arbitrario o forzoso.

Otros de los ejemplos que muestran como los órganos del Estado venezolano actúan en consonancia con el Decreto de estado de excepción quedan reflejados en los protocolos publicados a través de la página web oficial de la cartera ministerial para la salud. En la cual se establecen medidas para la actuación y de prevención de contagio⁸; como la resolución emitida por el Ministerio del Poder Popular para la Salud, la cual permite crear la «normativa sanitaria de responsabilidad social ante la pandemia denominada coronavirus (covid-19), con el objeto de mitigar y erradicar los contagios del virus dentro del territorio nacional»⁹.

6 Decreto Presidencial Núm. 4.169, Gaceta Oficial Extraordinaria Núm. 6.522 de 23 de marzo de 2020.

7 Resolución Núm. 023 de 24 de marzo de 2020, Gaceta Oficial Núm. 41.852 de 1 de abril de 2020.

8 Vid. <http://www.mpps.gob.ve/index.php/sistemas/cheques>

9 Resolución Núm. 090, Gaceta Oficial Núm. 47.891 de 1 de junio de 2020.

20. SÍNTESIS¹

1. NORMATIVA. 2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES. 3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19: 3.1. Covid-19, estados de excepción y otras medidas; 3.2. Las medidas adoptadas para garantizar los derechos fundamentales afectados; 3.3. Las medidas adoptadas para la protección de los grupos en situaciones vulnerables.

1. NORMATIVA

La covid-19 originó una grave crisis sanitaria a nivel mundial, que ha requerido de importantes esfuerzos por parte de los Estados para garantizar los derechos humanos, especialmente, el derecho a la protección de la salud. Dada su excepcionalidad y en consideración a la urgencia de las medidas necesarias para hacer frente a la crisis, en la mayoría de los Estados iberoamericanos fue necesario decretar estados de excepción, que también implicaron intervenciones sobre los derechos fundamentales. En este Informe, cada apartado nacional inicia por describir la regulación constitucional de esas figuras, acompañada de su desarrollo legislativo y jurisprudencial, y a continuación se enuncian las principales medidas adoptadas ante la crisis de la covid-19.

La regulación de los estados de excepción es diversa en Iberoamérica, de hecho hay diferencias desde la misma denominación de este tipo de figuras (estado de sitio, estado de emergencia, estado de alarma, estado de excepción, estado de defensa, entre otros) y en su plazo de duración. En lo que hay uniformidad en los ordenamientos jurídicos iberoamericanos es en que los estados de excepción responden a situaciones extraordinarias en las que se pueden suspender algunos derechos y/o limitar otros (sobre esta diferencia destaca el análisis del apartado de España), pero bajo estrictos términos en cuanto a las causas para dictarlos, los derechos que se pueden intervenir, los plazos de duración y los controles que caben.

Regulación de los estados de excepción en Iberoamérica

¹ Esta síntesis se basa exclusivamente en las contribuciones nacionales que figuran en los apartados precedentes de este capítulo. La referencia determinados Estados se realiza a título meramente ejemplificativo.

En esa línea, en la Constitución de Argentina se establecen cuatro figuras de excepción: la intervención federal, el estado de sitio, los decretos de necesidad y urgencia y la legislación delegada por razón de emergencia. En esos casos, el Poder Ejecutivo está facultado para declarar y aplicar normas de emergencia ante situaciones de crisis extraordinarias con la intervención y fiscalización del Poder Legislativo.

En Bolivia constitucionalmente se incluye un capítulo específico para la regulación de los estados de excepción, que abarca su declaración y procedencia, restricción de derechos, control legislativo y finalidad. El Presidente del Estado está legitimado para dictarlo en cuatro casos: peligro para la seguridad del Estado, amenaza externa, conmoción interna o desastre natural. Si bien, es la Asamblea Nacional el poder que tiene facultades de supervisión, control y aprobación de los estados de excepción y, también, de otorgar facultades extraordinarias al Presidente.

La Constitución de Brasil establece dos tipos de estados de excepción: el estado de defensa y el estado de sitio. Hasta la fecha no se ha adoptado ninguno de los dos estados en Brasil. El estado de defensa se puede dictar ante una inestabilidad institucional grave e inminente o afectaciones por calamidades de gran magnitud en la naturaleza, cuando esa situación se circunscriba a lugares restringidos y determinados. El estado de sitio puede tener lugar ante los siguientes supuestos: a) grave conmoción de repercusión nacional; b) ineficacia de una medida adoptada durante el estado de defensa; c) declaración de estado de guerra o respuesta a una agresión armada extranjera.

Por su parte, la Constitución de Colombia consagra tres tipos de estados de excepción: estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia social, económica y ecológica. Mientras que en Costa Rica este tipo de figura se denomina estado de defensa; en Panamá estado de urgencia; en Ecuador, constitucionalmente, se determina que el Presidente puede dictar estado de excepción en casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; y El Salvador cuenta con tres tipos de mecanismos excepcionales, que son: el estado de emergencia, la emergencia nacional y el Régimen de Excepción.

En España la Constitución recoge tres tipos de estados de excepción: los estados de alarma, de excepción y de sitio. La Constitución española no señala en qué supuestos puede dictarse el estado de alarma que limita determinados derechos fundamentales. Cabe subrayar que el estado de excepción no solo limita sino que suspende derechos fundamentales, pero para ser dictado requiere autorización del Congreso. Por otra parte, el estado de sitio es declarado por mayoría absoluta del Congreso, a propuesta del Gobierno, y en él también se suspenden los derechos, siendo su característica más destacada la intervención militar para la ejecución de las medidas que sean necesarias.

Del mismo modo, la Constitución guatemalteca establece cuatro tipos de estados de excepción: estado de prevención; estado de alarma; estado de calamidad pública; estado de sitio y estado de guerra. En Perú la Norma Fundamental recoge dos figuras de este tipo: estado de emergencia (perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación) y estado de sitio (invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente). La Constitución portuguesa también regula dos clases de estados de excepción, el estado de sitio y el estado de emergencia; y en Puerto Rico el Gobernador está facultado para dictar estados de emergencia o desastre.

En Andorra la Constitución incluye los estados de alarma y emergencia. La declaratoria de estado de emergencia se refiere a asuntos que afecten la convivencia democrática y requiere la autorización del Parlamento. Mientras que en República Dominicana la Constitución establece tres modalidades: estado de defensa, estado de conmoción interior y estado de emergencia. Asimismo, en Uruguay constitucionalmente se incluyen tres figuras como estados de excepción, que se denominan: medidas prontas de seguridad, estado de guerra y suspensión de la seguridad individual. Finalmente, la Constitución de Venezuela recoge tres tipos de estados de excepción: estado de alarma; estado de emergencia económica y el estado de conmoción interior o exterior.

Debemos recalcar que la declaración de los estados de excepción, sea cual sea su denominación, no implica una carta blanca para la suspensión y/o limitación de todos los derechos humanos por parte de los Gobiernos. En el Derecho internacional de los derechos humanos se ha establecido que existen derechos que no pueden ser suspendidos, ni en caso de estado de excepción. Esa prohibición se ha reiterado en los ordenamientos jurídicos iberoamericanos, ya sea señalando taxativamente los derechos que pueden ser intervenidos en cada caso o enfatizando en los que no pueden suspenderse, como: el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud y servidumbre; el principio de legalidad y de retroactividad; el principio de igualdad y no discriminación; la protección a la familia; los derechos del niño; el derecho a la nacionalidad, y las garantías judiciales indispensables, entre otros. En esa línea, cobran relevancia las obligaciones internacionales de los Estados iberoamericanos de notificar la adopción de estas figuras a los órganos internacionales garantes de los derechos humanos (vid. art. 4.3 PIDCP y art. 27.3 CADH).

Los estados de excepción deben estar regulados mediante ley, porque su aplicación implica una intervención en el ejercicio de los derechos humanos. En Andorra esta figura no es desarrollada mediante ley hasta el 23 de marzo de 2020, a raíz de la covid-19 que requirió que se elaboró la Ley 4/2020, del 23 de marzo de 2020, calificada de los estados de alarma y emergencia, que hasta entonces no había sido necesaria y que todavía no se ha aplicado. Asimismo, en Bolivia no

Suspensión y/o limitación de los derechos humanos

Desarrollo legal de los estados de excepción

se ha dictado una ley que regule los estados de excepción, pese a que la Constitución lo requiere expresamente. Tampoco en Perú existe legislación que regule los estados de excepción, pero la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha desarrollado estas figuras. En Colombia está vigente la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, que determina las facultades, controles y garantías para la protección de los derechos humanos. En España la regulación constitucional es desarrollada en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que incluye los hechos causantes y los principios fundamentales de los estados de excepción; esos principios son: intervención mínima, proporcionalidad, temporalidad, normalidad y responsabilidad. En Guatemala estas figuras son desarrolladas mediante la Ley de Orden Público; República Dominicana cuenta con la Ley Orgánica 21/18, sobre regulación de los Estados de Excepción, de 4 de junio de 2018; y en Venezuela está en vigor la Ley orgánica sobre estados de excepción.

Uruguay: el instrumento utilizado fue la Ley Orgánica de Salud Pública

Cabe destacar el caso de Uruguay, que no hizo uso de los estados de excepción para controlar la pandemia en su territorio y, sin embargo, obtuvo muy buenos resultados en el manejo de la misma. En este Estado el instrumento utilizado fue la Ley Orgánica de Salud Pública, que faculta al Ministerio de Salud a adoptar las medidas necesarias para el mantenimiento de la salud colectiva. Para el caso de epidemias, el Poder Ejecutivo puede solicitar la intervención de la fuerza pública para hacer cumplir las medidas, pudiendo incluso proceder a la detención de las personas consideradas peligrosas para la sociedad. Además, todo habitante del país está obligado a cumplir las medidas que el Ministerio considere, incluso someterse obligatoriamente al tratamiento de enfermedades que puedan repercutir en la sociedad. Tampoco en Panamá se recurrió a la figura constitucional de los estados de excepción para enfrentar la covid-19, se aplicó el estado de emergencia establecido en la Ley de Contrataciones Públicas, que no contempla la suspensión de derechos y garantías individuales. No obstante, llama la atención esta fórmula utilizada en Panamá dado a que sí se limitaron derechos, como la libertad de circulación (se estableció un toque de queda).

Los controles sobre los estados de excepción

En cuanto a los controles que operan durante los estados de excepción, destacan las funciones otorgadas al Poder Legislativo y a los Tribunales Constitucionales. Es común que el Gobierno deba rendir cuentas ante el Poder Legislativo sobre las medidas adoptadas en los estados de excepción y que tenga la obligación de informarle sobre la adopción de los mismos e, incluso, que se requiera de la autorización del legislativo para declararlos y/o para prorrogarlos. Durante los estados de excepción es clave también el rol de los Tribunales Constitucionales, por ejemplo: 1) en Ecuador en la Corte Constitucional debe realizar un control de constitucionalidad, de oficio y de modo inmediato, de las declaratorias de los estados de excepción, si aquellas implican la suspensión de derechos constitucionales. 2) En Colombia la Corte Constitucional también realiza un control de constitucionalidad de estas figuras y ha

establecido que las facultades extraordinarias del Presidente no pueden desconocer el núcleo esencial de los derechos fundamentales. 3) La Constitución de México regula este tipo de figuras como suspensión o restricción de derechos y su decreto es objeto de control de constitucionalidad de oficio por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 4) En esa línea, durante la crisis de la covid-19, en El Salvador la Sala de lo Constitucional estableció parámetros de interpretación sobre las cuarentenas obligatorias, las atribuciones y competencias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y declaró inconstitucional una serie de leyes y decretos ejecutivos dictados para hacer frente a la pandemia. Por otra parte, en cuanto al Poder Judicial, generalmente durante los estados de excepción no se suspenden garantías como el habeas corpus y el amparo.

2. APLICACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

En Iberoamérica la aplicación de los estados de excepción previa a la actual crisis ha sido muy desigual en los Estados cuyas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos conforman la FIO. En algunos Estados nunca se han utilizado estas figuras del ordenamiento jurídico y en otros se ha acudido a ellas en varias oportunidades, incluso en un mismo año. Por ejemplo, en Uruguay existió un abuso en la utilización de los estados de excepción durante un período previo al golpe de Estado de 1973, sobre el que existe abundante jurisprudencia; por ello, la utilización de estas figuras se interrumpió en 1985, con el regreso a la democracia, hasta la actualidad. Tampoco, en Brasil y Andorra se han aplicado los estados de excepción. Del mismo modo, en Portugal y República Dominicana, desde que entraron en vigor las Constituciones actualmente en vigor, nunca se habían declarado estados de excepción antes de la crisis de la covid-19.

En España únicamente se había declarado el estado de alarma una vez antes de la crisis de la covid-19. En 2010 mediante el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, que declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, ante la huelga de los controladores aéreos. El mismo que fue objeto de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional que fue desestimado.

Los denominados estados de sitio se aplicaron en Bolivia en dos ocasiones anteriores a la crisis de la covid-19. Uno en el año 2000, durante el gobierno de Hugo Banzer y en el marco de la denominada «Guerra del Agua», este acto se dictó sin cumplir los procedimientos establecidos en la Constitución y durante su ejecución se produjeron detenciones arbitrarias y atentados contra la vida de los manifestantes por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, según se describe en el acápite correspondiente. Por otra parte, durante el Gobierno de Evo Morales se declaró estado de sitio en el Departamento de Pando, debido

Aplicación desigual de los estados de excepción en Iberoamérica

a la denominada «Masacre de Porvenir» que tuvo lugar en ese Departamento, el 11 de septiembre de 2008, contra grupos de campesinos e indígenas.

Por otra parte, en Argentina se han utilizado con frecuencia estas figuras y sobre su aplicación existe abundante jurisprudencia. Por ejemplo, entre 1853 y el 2000, el estado de sitio se declaró en 52 oportunidades. Del mismo modo, en Guatemala es amplia la aplicación de las diversas figuras. Al igual que en Perú, en donde el estado de emergencia se ha aplicado en innumerables ocasiones, solo entre 2000 y el 2017 se promulgaron 41 decretos supremos que declaran estados de emergencia por justificaciones como seguridad ciudadana o conflictividad social, sin contar los relativos a desastres naturales. De igual manera, en Ecuador el estado de excepción se ha declarado en varias oportunidades, tanto para hacer frente a desastres naturales como ante protestas sociales. La declaración de estados excepcionales por fenómenos naturales, como huracanes o terremotos, en Puerto Rico se realiza con regularidad, con la limitación de varios derechos fundamentales.

En Colombia de las figuras previstas se han aplicado dos, el estado de conmoción interior en siete oportunidades (cuatro de ellas en el marco del conflicto armado) y el de emergencia en 14. En todas ellas se ha pronunciado la Corte Constitucional, que en algunas ocasiones ha considerado inconstitucional la aplicación de estas figuras por vulneración de derechos fundamentales. Por ejemplo, ante el DL 4975/2009, expedido para superar la crisis en el Sistema de Seguridad Social de Salud, la Corte consideró que no se cumplían los presupuestos necesarios, como la inminencia, su excepcionalidad e imprevisibilidad y la imposibilidad hacer frente a la crisis mediante el ejercicio de las competencias ordinarias del Estado (Sentencia C-252/2010).

En Honduras se dictó un estado de excepción y la suspensión de determinados derechos fundamentales en 2009, con motivo del Golpe de Estado que tuvo lugar ese año. Para la ejecución de las medidas adoptadas durante ese estado de excepción se aplicó la Ley de Estado de Sitio de 1936, lo que implicó la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad. Posteriormente, en diciembre de 2017, se declaró nuevamente la suspensión de determinados derechos fundamentales en Honduras, debido a la crisis poselectoral de 2017-2018. Durante ese período se denunciaron violaciones a los derechos humanos como detenciones, represión de manifestaciones e inclusive la muerte de personas a manos de las fuerzas de seguridad del Estado, que practicaron las detenciones en instalaciones militares y realizaron tratos considerados crueles, inhumanos y degradantes. Ante esa situación intervinieron la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el CONADEH.

3. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19

En Iberoamérica fueron muchas y muy diversas las medidas adoptadas por el poder público para hacer frente a la crisis de la covid-19. La adopción de medidas por lo general se produjo de manera escalonada y, una vez superados los picos de la pandemia, la desescalada de las medidas también fue progresiva, hasta llegar a lo que se ha denominado «nueva normalidad» o «nueva convivencia social». Momento en el cual se siguen aplicando varias medidas de prevención al estar presente la probabilidad de una nueva ola de contagios. En esta síntesis nos referiremos a tres temas relativos a las medidas aplicadas durante la crisis: 1. Covid-19, estados de excepción y otras medidas; 2. Las medidas adoptadas para garantizar los derechos fundamentales afectados; y 3. Las medidas adoptadas para la protección de los grupos en situaciones vulnerables.

3.1. Covid-19, estados de excepción y otras medidas

En cuanto a la declaratoria de estados de excepción, podemos señalar que el derecho de libre circulación ha sido el más limitado por las medidas adoptadas por los Estados iberoamericanos, que optaron por el confinamiento de sus ciudadanos, el cierre de fronteras y la prohibición de ingreso a los territorios de los Estados. Asimismo, en cuanto al acceso a la justicia, de manera general se suspendieron los plazos y términos judiciales y administrativos.

De las cuatro figuras existentes en Argentina y señaladas anteriormente, la más utilizada ante la crisis por la covid-19 fueron los decretos de necesidad y urgencia, siendo el primer decreto dictado el 12 de marzo, DNU 260/2020, relativo a la emergencia sanitaria, que incluye algunas restricciones aplicables a las libertades individuales, como los derechos a la libre circulación y la libertad de reunión, para combatir la propagación del virus y su impacto en el sistema sanitario. A ese decreto le siguió el relativo a la suspensión de clases de manera presencial acompañada por la adopción de una plataforma online educativa. A continuación se dictaron otros decretos, entre ellos el relativo a la suspensión la actividad sindical que movilice, traslade y aglomere personas y el concerniente al aislamiento social, preventivo y obligatorio. Cabe destacar que en este Estado, ante el endurecimiento de la prohibición de ingreso a su territorio, se creó el programa de asistencia de argentinos en el exterior. En Argentina tuvieron lugar varios pronunciamientos judiciales sobre las medidas de excepción adoptadas en los cuales los jueces hicieron una ponderación entre la restricción de derechos como la libertad personal o la libertad de circulación y la salud pública, rechazando los recursos interpuestos contra las medidas.

El derecho de libre circulación

Argentina: decretos de necesidad y urgencia

Bolivia:
contratación directa
de medicamentos y
emergencia nacional

En Bolivia la primera medida adoptada ante la emergencia de la covid-19 fue la contratación directa de medicamentos, dispositivos médicos, insumos, reactivos, equipamiento médico y servicios de consultoría de personal en salud. Posteriormente, el 12 de marzo, se dictó el Decreto Supremo 4179, que declaró la Emergencia Nacional por covid-19 y otros eventos adversos. En este Estado se subraya la falta de transparencia en la utilización de los procedimientos y recursos para hacer frente a la pandemia, lo que implicó que se dicten sentencias para la debida dotación y equipamiento de los hospitales. En Bolivia se fueron adoptando diversas medidas de manera gradual, con las que, entre otros aspectos, se limitó la libertad de reunión y movimiento de tal manera que muchos bolivianos se quedaron fuera del Estado sin poder cruzar la frontera con Chile. Algunas de las medidas del Gobierno boliviano fueron muy cuestionadas al no encontrar sustento en las normas aplicadas, como: la militarización de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, la aplicación de la vía penal a quienes se manifestarán en contra de las medidas adoptadas por el Gobierno y las restricciones a las libertades de expresión y de información. La norma con la que se regularon las restricciones a esas libertades fue objeto de una acción de inconstitucionalidad abstracta, presentada por la Defensoría del Pueblo, y de observaciones de organismos internacionales en redes sociales, como del Relator Especial para la Libertad de Expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de las Naciones Unidas.

Brasil: emergencia
de salud pública

Por su parte, la Ley 8.080/2006 de Brasil, que instituyó el Sistema Único de Salud, contiene una disposición de actuación directa de la Unión para la vigilancia epidemiológica y sanitaria en circunstancias especiales que puedan representar un riesgo de difusión nacional. En esa línea, a través de la Ordenanza 188, de 3 de febrero de 2020, Brasil declaró Emergencia de Salud Pública de Importancia Nacional (ES-PIN) debido a la propagación de la covid-19 y, en la Ley 13.979, de 6 de febrero de 2020, se dispusieron las medidas para atender la emergencia de salud pública. Además, en el ámbito de la acción directa de inconstitucionalidad, el Supremo Tribunal Federal otorgó una medida cautelar sobre una de las normas dictadas para enfrentar el coronavirus.

Colombia: estado
de emergencia
económica, social
y ecológica

En Colombia la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica tuvo lugar con la expedición del Decreto Legislativo 417, el 17 de marzo de 2020 y en una segunda oportunidad mediante otro decreto del 6 de mayo de 2020, ambos establecieron periodos de 30 días en los que el Gobierno pudo emitir 120 decretos de diversas materias.

Ecuador: estados de
excepción y Corte
Constitucional

En Ecuador se expidieron dos decretos de estados de excepción para hacer frente a esta crisis, sobre los cuales la Corte Constitucional realizó el respectivo control, emitió un dictamen favorable y señaló, entre otros puntos, la necesidad de que: el Estado adopte medidas necesarias para proteger a las personas en situación de calle y a otras personas en situación de vulnerabilidad; se garantice el libre tránsito de quienes la-

boran en áreas esenciales para el combate a esta calamidad y de quienes necesiten abastecerse de bienes materiales para su salud y subsistencia; asegurar la protección de la información personal de los pacientes o personas examinadas en razón de la pandemia; que en todo proceso judicial o administrativo, iniciado por presunto incumplimiento de las medidas adoptadas durante el estado de excepción, se salvaguarde el debido proceso, así como se garantice el cuidado sanitario necesario sobre personas y bienes, etc.

Una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno El Salvador, el 11 de marzo de 2020, fue la prohibición de ingreso de extranjeros al territorio salvadoreño y la cuarentena obligatoria de 30 días para los salvadoreños que desde entonces ingresaran al Estado, quienes fueron llevados a los «Centros de Contención del Coronavirus». En este Estado, el 14 de marzo de 2020, mediante Decreto Legislativo 593, la Asamblea Legislativa declaró el estado de emergencia nacional, estado de calamidad pública y desastre natural, en todo el país. Además, en cuanto al primer régimen de excepción, el mismo día y a solicitud del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, aprobó el Régimen de Excepción, mediante Decreto Legislativo 594, que contenía la Ley de restricción temporal de derechos constitucionales concretos para atender la pandemia por covid-19, que estuvo vigente hasta el 29 de marzo y con la cual se restringían 3 derechos fundamentales: la libertad de tránsito, libertad de reunión pacífica y el derecho a no cambiar de domicilio. Posteriormente, el 5 de mayo de 2020, la Asamblea aprobó la Ley de regulación para el aislamiento, cuarentena, observación y vigilancia por covid-19, que normalizó la participación del Ejército y la Policía en las detenciones de quienes infringiesen la cuarentena. Contra esta ley se interpuso una demanda de inconstitucionalidad.

Como puede verse en el Informe de El Salvador, también existieron problemas para llegar a acuerdos parlamentarios para dar continuidad a los estados de excepción. En ese Estado la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucionales los decretos ejecutivos que extendían el estado de emergencia sin acuerdo parlamentario, argumentando que las limitaciones a derechos únicamente pueden realizarse mediante ley. Del mismo modo, en ese Estado fue relevante la declaración de inconstitucionalidad en contra de los decretos de Régimen de Excepción.

Mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en España el Gobierno declaró el estado de alarma para hacer frente a la crisis sanitaria, por un plazo inicial de quince días. No obstante, se dieron varias prórrogas sucesivas a ese Real Decreto. En este Estado se elaboró un complejo conjunto normativo con el fin de regular varios aspectos necesarios para hacer frente a la pandemia, el mismo que el 24 de junio alcanzaba las 1646 páginas del *Boletín Oficial del Estado*.

El 5 de marzo de 2020, en Guatemala el Presidente, a través del Decreto Gubernativo 5/2020, declaró el estado de calamidad pública.

El Salvador: Ley de restricción temporal de derechos constitucionales concretos para atender la pandemia por covid-19

España: estado de alarma

Honduras: estado de emergencia sanitaria

Por su parte, el 10 de febrero de 2020, Honduras fue uno de los primeros Estados iberoamericanos en declarar el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

México: emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor

El 30 de marzo de 2020, en México se publicó el Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2 y el 31 de marzo se adoptaron acciones extraordinarias para atender la emergencia.

Perú: estado de emergencia

En Perú la primera medida adoptada fue la declaración de emergencia sanitaria, que no debe confundirse con la declaratoria de un estado de emergencia, pues no se trata de un estado de excepción. Sin embargo, ante la rápida propagación de la covid-19, el 15 de marzo se declaró el estado de emergencia nacional, con el cual se produjo la limitación de derechos fundamentales, principalmente de las libertades de circulación y reunión y de la inviolabilidad del domicilio. Además, se determinó que todas las entidades sanitarias públicas, privadas y mixtas del Perú queden bajo la dirección del Ministerio de Salud y que las Fuerzas Armadas contribuyan a la aplicación de las medidas y cumplan funciones de orden público interno. En Perú hubo varias prórrogas del estado de emergencia y para el desconfinamiento y la reanudación de actividades económicas también se establecieron cuatro fases graduales y progresivas.

Portugal: estado de emergencia

En Portugal el Decreto-ley 10-A/2020, de 13 de marzo, previo a la declaración de estado de emergencia, fue el primer y más importante decreto en este contexto, que llegó a imponer un conjunto de medidas encaminadas a combatir el contagio de la enfermedad, como el aislamiento social y el cierre de actividades. Posteriormente, se declaró el estado de emergencia mediante Decreto Presidencial, el 18 de marzo, y se renovó dos veces más. Al final del último período de estado de emergencia, en Portugal se adoptó una estrategia de relevamiento progresivo y gradual de las medidas de contención, para iniciar la fase de recuperación de la economía y de la vida en sociedad.

Puerto Rico: recurso de inconstitucionalidad

Cabe señalar que en Puerto Rico, aun aplicándose algunas medidas por el estado de emergencia que tuvo lugar debido a la covid-19, fue necesario declarar otro estado de emergencia por sequía. Ante la medida de toque de queda adoptada en ese Estado, la Unión Americana de Libertades Civiles solicitó la declaración de inconstitucionalidad, pero el recurso fue desestimado en primera instancia.

República Dominicana: cuarentena y prórrogas

En República Dominicana, el 20 de marzo de 2020, el Presidente de la República emitió el Decreto 135/20, declarando una cuarentena parcial. Además, se dieron seis prórrogas del estado de excepción y el Ministro de Salud dictó una Declaración de epidemia nacional a fin de poder continuar regulando la desescalada.

Con solo cuatro casos confirmados de covid 19 en Uruguay, la primera medida adoptada por el Poder Ejecutivo, el 13 de marzo de 2020, fue la Declaración de estado de emergencia nacional sanitaria en el marco de la Ley Orgánica de Salud Pública.

**Uruguay:
Declaración
de estado de
emergencia nacional
sanitaria**

Finalmente, en Venezuela se decretó el estado de alarma en todo el territorio nacional, mediante el Decreto Presidencial Núm. 4.160, publicado en la Gaceta Oficial el 13 de marzo de 2020.

3.2. Las medidas adoptadas para garantizar los derechos fundamentales afectados

La pandemia produjo afectaciones directas e indirectas sobre varios derechos humanos, lo que requirió de actuaciones específicas por parte de los Estados. En esa línea, varios Estados adoptaron medidas para garantizar los derechos económicos sociales y culturales durante la pandemia.

**Derechos
económicos sociales
y culturales**

Las principales medidas se enfocaron en garantizar el derecho a la salud. Por ejemplo, en Colombia se procuró el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se adoptaron medidas de flexibilización de los requisitos y trámites requeridos para la compra de medicamentos e insumos y para la fabricación, almacenamiento, distribución y comercialización de los mismos. Además, entre otras medidas, en ese Estado se dio paso a la declaratoria de interés en salud pública de las tecnologías de la salud requeridas. También, en Guatemala se autorizó la compra de suministros y bienes y la contratación de servicios sin los requisitos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado; en Puerto Rico se establecieron procedimientos especiales para realizar compras de emergencia, con el objetivo de adquirir, artículos de desinfección y contratar los servicios profesionales o no profesionales que sean necesarios para el manejo de la prevención del virus; y en Ecuador se declaró el Estado de Emergencia Sanitaria. Por su parte, Panamá activó el Centro de Operaciones de Emergencias en Salud. En este ámbito de actuaciones, en Bolivia se apunta la falta de equipamiento en los hospitales, la cantidad de médicos enfermos por falta de equipos de bioseguridad y la saturación de centros hospitalarios, problemas a los que se suma la corrupción detectada en la compra de material sanitario.

Derecho a la salud

Una intervención estatal generalizada en Iberoamérica de cara a parar la pandemia fue la suspensión de las clases presenciales en todos los niveles de enseñanza. En ese contexto, para garantizar el derecho a la educación, en varios Estados se propició la educación en línea, lo que puso en evidencia las dificultades en materia de accesibilidad a internet y a equipos informáticos en algunos sectores, particularmente los de bajos ingresos económicos y en las zonas rurales. En Colombia se creó el Fondo Solidario para la Educación, a fin de dar facilidades para el acceso a créditos educativos. Asimismo, se debe destacar el caso

**Derecho a la
educación**

de Uruguay, debido a que en ese apartado se señala que existe una alta cobertura de acceso a internet en el país y que el sistema educativo público suministra computadoras a los estudiantes, lo que facilitó el sostenimiento de las actividades pedagógicas durante el cierre de los centros educativos. De igual manera, en Portugal se intervino sobre el derecho a la educación en la prórroga al estado de emergencia, que determinó que se podían imponer las restricciones necesarias para reducir el riesgo de contagio, incluyendo la prohibición o limitación de las clases presenciales, la imposición de la educación a distancia por medios telemáticos, el aplazamiento o extensión de los períodos escolares, el ajuste de los métodos de evaluación y la suspensión o recalendarización de pruebas de examen o la apertura del curso escolar, así como los ajustes al modelo de acceso a la educación superior; y para ello se adoptó el Decreto-Ley 14-G / 2020, de 13 de abril.

Derecho a la vivienda

Sobre el derecho a la vivienda las medidas implementadas buscaron establecer períodos de gracia a favor de los deudores de créditos hipotecarios y la suspensión de los desalojos de los inmuebles arrendados (Argentina, Colombia, Puerto Rico). En México el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado estableció un Plan Económico Emergente para hacer frente a ese tipo de situaciones y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores estableció nuevos plazos para la aplicación del seguro de desempleo.

Derecho al trabajo

Otro derecho afectado por la crisis producida por la covid-19 fue el derecho al trabajo, para garantizar este derecho los Estados llevaron a cabo diversas medidas dirigidas a la conservación del empleo y protección de la industria, como facilitar operaciones de crédito a las empresas (Andorra, Colombia, Portugal, Puerto Rico). Destaca en Colombia el Programa de Apoyo al Empleo Formal; en México que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social emitió la Guía de acción para los Centros de Trabajo ante la covid-19; en Ecuador se adoptaron medidas para el desarrollo del teletrabajo y la reducción de la jornada laboral. En Panamá se estableció un protocolo para preservar la higiene y salud en el ámbito laboral para la prevención ante la covid-19, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Ministerio de Salud, representantes los trabajadores y del sector empresarial. Además, en Panamá se reguló la suspensión de los contratos de trabajo, lo que implicó la suspensión de los salarios.

De igual forma, en Portugal merecen especial mención las medidas de protección del empleo, como la reducción temporal del período normal de trabajo o la suspensión del contrato laboral por el hecho de que el empleador se encuentre en una situación de crisis empresarial y las ayudas económicas para mantener los contratos laborales y evitar los despidos por motivos económicos. Durante el período de aplicación de las medidas de apoyo, así como en los 60 días siguientes, el empleador no podía rescindir los contratos de los trabajadores cubiertos. Asimismo,

mo, en Portugal se incluyeron limitaciones a los despidos y se adoptaron medidas de protección social para los trabajadores del servicio doméstico y los autónomos.

En República Dominicana, ante la suspensión de los contratos de trabajo, se aplicó el denominado Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), que es un programa gubernamental para apoyar de manera transitoria a los trabajadores formales del sector privado con una transferencia monetaria.

Por su parte, en Uruguay el Poder Ejecutivo adoptó tres tipos de seguros laborales para proteger el derecho al trabajo y a la seguridad social de las consecuencias de la crisis de la covid y de las medidas adoptadas para hacerle frente: 1) el seguro de desempleo especial parcial; 2) el seguro por enfermedad para activos privados mayores de 65 años; y 3) el seguro de desempleo flexible.

De igual manera, en Iberoamérica se procuró proteger el derecho a la alimentación mediante el fortalecimiento de los programas de alimentación escolar y de mecanismos de control de los precios de los alimentos y productos de primera necesidad, para hacer frente a la especulación (Argentina, Colombia). En el caso de Honduras se creó el programa Honduras Solidaria, con el objetivo de abastecer con raciones de alimentos de la canasta básica a las personas en situación de pobreza (ochocientas mil familias afectadas por la crisis producida por la covid-19).

En los Estados de la región se buscó también garantizar la prestación de servicios públicos domiciliarios, ordenando la reconexión del servicio en casos de suspensión por impago, suspendiendo los incrementos tarifarios o estableciendo subsidios para el pago de los costos por la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado (Argentina, Colombia, Puerto Rico, Uruguay).

Igualmente, se tuvo en cuenta la adopción de medidas para garantizar el derecho al medio ambiente, por ejemplo, en México se publicaron la Cartilla para Mejores Prácticas para la Prevención de la covid-19 en el Manejo de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y la Guía de acción para el manejo de los residuos sólidos en México durante la emergencia covid-19.

Sobre el derecho a la cultura, en México la Secretaría de Cultura Federal generó una estrategia digital denominada Contigo en la distancia, para garantizar el acceso a la cultura durante la emergencia sanitaria. Además, esa Secretaría emitió la Guía básica para la Reapertura de Espacios Culturales.

En referencia a la protección social fueron adoptadas varias de medidas. En Colombia se autorizó la entrega de transferencias monetarias no condicionadas adicionales a personas pertenecientes a determinados grupos en situaciones vulnerables y se creó el Programa Ingreso Solidario. Asimismo, en Ecuador se creó el «Bono de protección familiar por emergencia por la presencia de la covid-19» y se elaboró la Ley

Derecho a la alimentación

Prestación de servicios públicos domiciliarios

Derecho al medio ambiente

Derecho a la cultura

Protección social

Orgánica de Apoyo Humanitario. En Guatemala se promulgó la Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por la covid-19, que incluye varias medidas de protección social, entre ellas la creación del Fondo Bono Familia y del Fondo para la Protección del Empleo. En México, en el marco de la nueva política económica en los tiempos del coronavirus, se procuró proteger la pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, la pensión para el bienestar de las personas con discapacidad, la atención médica y medicamentos gratuitos y la defensa de los derechos humanos. Sobre las medidas de protección social, en Guatemala se señalan las dificultades para su real implementación y aplicación en ese Estado. En República Dominicana se aplicaron planes de asistencia social denominados Quédate en Casa, FASE y «Pa' Ti». De igual forma, tres medidas para la protección de los sectores más vulnerables económicamente fueron consideradas en Uruguay y son las siguientes: 1) canastas de alimentación para quienes no recibían otras prestaciones del Estado; 2) Tarjeta Uruguay Social, que consiste en una transferencia monetaria para las personas en situación de pobreza, cuyo monto se aumentó; 3) Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, también una transferencia monetaria cuyo monto se duplicó durante la crisis; en la cual, para ser beneficiario, entre otros puntos, se requiere la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo y la realización de controles de salud. Además, en este Estado se creó un subsidio mensual para empresas y sociedades de quienes comercializan bienes o prestan servicios e integran hogares por debajo de la línea de pobreza.

Derechos civiles y políticos

En cuanto a los derechos civiles y políticos, en algunos Estados la aplicación de las medidas adoptadas implicó abusos de poder por parte de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Por ejemplo, en El Salvador se señala que la aplicación de las medidas adoptadas implicó detenciones arbitrarias, con la correspondiente interposición de habeas corpus ante la Sala de lo Constitucional, que determinó que se debía dejar en libertad a quienes estuvieran detenidos en dependencias policiales o administrativas que no sean lugares adaptados para la cuarentena sanitaria y delegó al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos a vigilar el cumplimiento de las medidas ordenadas en la Sentencia.

Igualmente, durante la crisis producida por la pandemia se afectó al derecho a la protección de datos personales; así, en Portugal se autorizó a que los operadores de telecomunicaciones envíen mensajes escritos a sus clientes con alertas de la Dirección General de Salud u otras relacionadas con la lucha contra la epidemia. En ese Estado se suspendió el derecho de resistencia, impidiéndose todos los actos de resistencia activa o pasiva contra las órdenes emitidas por las autoridades públicas competentes en la ejecución del estado de emergencia. De igual forma, en Portugal expresamente se limitó la libertad de culto, prohibiéndose

la realización de celebraciones religiosas y otros actos de culto que impliquen la reunión de personas.

Sobre los derechos políticos, en República Dominicana y Uruguay se decretó la postergación de la fecha de celebración de las elecciones. De igual forma, en España durante el estado de alarma se suspendieron y se volvieron a convocar las elecciones a los Parlamentos autonómicos vasco y gallego.

3.3. Las medidas adoptadas para la protección de los grupos en situaciones vulnerables

Cabe resaltar que durante la pandemia algunos Estados iberoamericanos adoptaron medidas para la protección especial de personas en situaciones vulnerables, como las víctimas de violencia de género. En el caso de Colombia se procuró el funcionamiento ininterrumpido de las comisarías de familia; en Ecuador se adoptó un Protocolo para atención a las víctimas de violencia de género bajo la modalidad de teletrabajo y en México se elaboraron los Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2020. Por otra parte, en temas de género en Panamá se señalan los problemas de las personas trans para cumplir con las medidas de limitación de la circulación, debido a que las restricciones de movilidad se establecieron por número de documento de identidad y sexo, pero cuando las personas trans circulaban en días establecidos para mujeres eran multadas por los cuerpos de seguridad del Estado, en ese sentido se apuntan 21 casos de discriminación y/o violencia contra las personas trans en Panamá.

**Víctimas de
violencia de género**

De igual manera, se consideraron los derechos de las personas privadas de la libertad, para lo que se adoptaron medidas a fin de reducir el hacinamiento en los Sistemas Penitenciarios, como favorecer la prisión domiciliaria y reducciones de las penas. En Ecuador se declaró en emergencia del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y se suspendieron las visitas a los centros penitenciarios durante 30 días. También en Panamá se restringieron las visitas a los centros de detención y se otorgaron reducciones de las penas. Destaca en Portugal la regulación legal de un régimen excepcional para facilitar la ejecución de penas y medidas alternativas a la prisión, que incluyó medidas de indulto parcial para las penas de prisión. En República Dominicana la Procuraduría General de la República emitió una instrucción general de personas vulnerables frente al virus, para la variación de su prisión preventiva, excepto en los casos de violencia de género, crimen organizado o narcotráfico. En cuanto a actuaciones del Poder Judicial, en Argentina, en casación, se otorgó el beneficio de la prisión domiciliaria a una persona

**Personas privadas
de la libertad**

con VIH positivo, debido al riesgo en el sistema carcelario para personas inmunodeprimidas frente a la covid-19.

Pueblos indígenas

Asimismo, sobre la situación de grupos en situaciones vulnerables, en México el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas elaboró una Guía para la atención de pueblos indígenas y afroamericanos ante la covid-19, en lenguas indígenas.

Personas sin hogar

En Puerto Rico se reconoció a la población de personas sin hogar como un sector de alta vulnerabilidad frente al virus, que requería de atención y medidas especiales por parte de todos los sectores gubernamentales, para lo que se estableció un protocolo para la provisión de servicios médicos.

Migrantes y refugiados

Cabe subrayar que en Portugal se determinó que todos los extranjeros en situación irregular, que tuvieran casos pendientes al declarar el estado de emergencia, pasaban a ser considerados en situación regular en el territorio y a efectos probatorios bastaría con presentar la solicitud de regularización. Esta medida fue aplaudida por varios organismos internacionales, como la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Organización Internacional del Trabajo, quienes la citaron como buena práctica. De igual manera, en Panamá se emitieron resoluciones de extensión de vigencia de los permisos migratorios y de los carnets de solicitantes de refugio. En el caso de Uruguay se puntualizó que el cierre de fronteras era para quienes tengan fines turísticos y, además, el Ministerio de Relaciones Exteriores llegó a acuerdos del para trasladar personas a sus países de residencia. En Argentina un juzgado de primera instancia ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores la cobertura cautelar de los gastos de hospedaje, alimentación y asistencia sanitaria, de dos argentinos cuyos vuelos de repatriación fueron cancelados por lo que no podían salir de España.

III. ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS

1. ANDORRA

La salvaguarda de los derechos humanos es un servicio esencial y el objetivo primero del Defensor del Pueblo. Por ello, y mientras se mantuvo la recomendación de confinamiento a la población, se abrieron nuevos canales de acceso a toda aquella persona que sintiera vulnerados sus derechos o que se sintiera desatendida por parte de alguna Administración Pública, para garantizar la escucha activa en un momento especialmente complejo. Además, se abrió un nuevo canal a través de Instagram y quedaron abiertos los perfiles en las redes sociales, tanto de Twitter como de Facebook, desde donde se trataba de dar respuesta y de canalizar las demandas que llegaban. Para aquellas personas que no podían acceder a través de estos canales, la institución los atendía en sus oficinas con cita previa y siguiendo las medidas higiénicas pertinentes para garantizar la salud de las personas que buscaban amparo y del personal de la defensoría.

Siendo conscientes de que en este momento las personas temporeras eran especialmente vulnerables, la institución se mantuvo abierta para recibir sus demandas y preocupaciones. En Andorra, durante los meses de confinamiento hubo más de 2.000 argentinos varados en el país, sin trabajo (ya que la temporada de esquí se había suspendido), que no pudieron retornar a su país, puesto que el Estado argentino no permitía el ingreso de personas provenientes de Europa.

La institución salió en defensa de madres y padres con hijos pequeños a su cargo ante el abuso de algunas guarderías privadas. Unas cuantas guarderías privadas del país hicieron un pacto colectivo por el que aplicaban un descuento de entre el 25 % y el 55 % de la cuota mensual, en función de las características y precios de cada centro educativo, con el objetivo de garantizar su viabilidad económica, aun estando cerradas por la pandemia. Este colectivo, según las medidas decretadas por el Gobierno de Andorra a raíz la crisis de la covid-19, podía acogerse a las ayudas públicas, por tanto no correspondía que se pidiera ningún pago por un servicio no prestado. Es por este motivo, que el Defensor del Ciudadano recomendó no hacer efectivo el pago de ninguna cuota (con rebaja o sin) que se reclamara a partir del mes de abril, y hasta que se retomara la actividad.

Continuidad del trabajo de la institución

Derecho de retorno: inmigrantes argentinos

Derecho de propiedad: usuarios de guarderías

Derecho a la vivienda: derechos de los arrendatarios

El *Raonador del Ciutadà* trabajó con especial interés con los inmigrantes varados en Andorra, que no pudieron regresar a sus países de origen durante la pandemia. Las quejas se plantearon sobre todo ante la rescisión de contratos de alquiler o de trabajo. Algunos de los trabajadores temporeros que se vieron obligados a abandonar el país antes de lo previsto se encontraron con la amenaza por parte de varias inmobiliarias/propietarios, de no devolver los depósitos de los alquileres si no se abonaba previamente la totalidad de los meses pactados en el contrato de arrendamiento, o simplemente los propietarios no querían encontrarse con los arrendatarios para así devolver los depósitos con la excusa del confinamiento. En un momento en que el gobierno hablaba de corresponsabilidad, y teniendo en cuenta que estas personas tenían que dejar el país por fuerza mayor, desde la institución se lamentó y denunció este tipo de comportamientos que solo buscaban el lucro en un momento complicado para todos. Todos estos casos se compilaron (con todos los datos y documentación pertinente para que el gobierno pudiera darles seguimiento).

Mujeres: prevención de la violencia doméstica

Finalmente, y teniendo en cuenta que las situaciones de confinamiento son caldo de cultivo para la comisión de actos de violencia doméstica, desde la defensoría de Andorra se impulsó una campaña de comunicación en redes multiplicado sus mensajes públicos y llamando la atención sobre esta cuestión desde diversas plataformas, incluidas redes sociales y otras. Durante el periodo de confinamiento se denunciaron un 60 % más de casos de violencia de género en el país.

2. ARGENTINA

A) DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN: 1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES. 2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19: 2.1. Derechos civiles y políticos; 2.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 2.3. Personas en situación de vulnerabilidad. B) DEFENSORÍAS PROVINCIALES: 1. CÓRDOBA: 1.1. Derechos civiles y políticos; 1.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 1.3. Personas en situación de vulnerabilidad. 2. SANTA FE: 2.1. Derechos civiles y políticos; 2.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 2.3. Personas en situación de vulnerabilidad. C) DEFENSORÍAS MUNICIPALES: 1. BUENOS AIRES: 1.1. Derechos civiles y políticos; 1.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 1.3. Personas en situación de vulnerabilidad. 2. SAN CARLOS DE BARILOCHE. 3. RÍO CUARTO.

A) DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

La Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN), desde su creación, ante la declaración de estados excepcionales por parte de los poderes públicos, efectuó numerosas recomendaciones a los organismos administrativos, participó en la elaboración de proyectos de ley y presentó recursos de amparo ante la Justicia, en defensa de los derechos humanos afectados.

A modo de ejemplo, ante el dictado del DNU (Decreto de Necesidad y Urgencia) 446/00¹, que modificaba el régimen nacional de obras sociales permitiendo la libre competencia entre estas y las empresas de medicina prepaga, la DPN realizó una recomendación a la Jefatura de Gabinete de Ministros a efectos de que se postergara la implementación de tal desregulación, pues la misma afectaba la cobertura obligatoria de las obras sociales y esta situación generaba una gran incertidumbre en la población afectada. Asimismo, propició que se llevara a cabo un

Derecho a la seguridad jurídica: reforma del régimen de obras sociales en 2000

¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63228/norma.htm>

amplio debate, evaluación, análisis y consideración, con participación de los sectores involucrados, y particularmente, con adecuada representación².

Derecho a la identidad: inscripción de nacimientos en 2019

Recientemente, en 2019, la DPN³, intervino, en defensa del derecho a la identidad, en la elaboración de un proyecto para que se modificara la Ley 26.413⁴, que establecía un plazo exiguo para la inscripción tardía de nacimientos por la vía administrativa. La ampliación de estos plazos fue establecida por el DNU 90/2009⁵ y sus prórrogas⁶, hasta la actualidad.

Derecho de propiedad y restricciones al ahorro: problemas de legitimación

En el ámbito judicial y también a modo de ejemplo, en el marco de las leyes de emergencia económica, el DPN interpuso acciones de amparo, con motivo del dictado de los DNU que determinaron restricciones a los ahorristas, en nombre de los ciudadanos afectados por tales disposiciones financieras. En el caso, las instancias inferiores reconocieron legitimación procesal al DPN; por el contrario, la Corte Suprema de Justicia de la Nación le negó tal legitimación para actuar, entendiendo que el ejercicio y tutela de los derechos patrimoniales puramente individuales corresponde exclusivamente a cada uno de los potenciales afectados⁷.

2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Comunicación con la ciudadanía y promoción de derechos

Con el fin de garantizar la comunicación y atención de todos los ciudadanos y ciudadanas que necesitaran hacer llegar sus quejas durante la cuarentena, la DPN implementó un plan de contingencia a través de medios digitales, Whatsapp, Facebook, Twitter e Instagram. Durante esta etapa, el DPN ha redoblado esfuerzos en la solución de problemas estructurales que ya existían pero que se agravaron con el confinamiento: entre otros, reclamos por corte de luz, agua o servicio telefónico, por cancelación de vuelos, quejas vinculadas a la atención de la salud, inconvenientes con la documentación personal (partidas de nacimiento y defunción), trámites de regularización migratoria y problemáticas relacionadas con la seguridad social, en particular las referidas a jubilaciones, pensiones y demás asignaciones no contributivas de los grupos más vulnerables.

2 <http://dpn.gob.ar/articulo.php?id=433&pagN=9>

3 <http://www.dpn.gob.ar/documentos/anales/ianual2019.pdf>, p. 19.

4 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/145345/texact.htm>

5 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/150243/norma.htm>

6 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/320782/norma.htm>

7 Defensor del Pueblo de la Nación-inc. dto 1316/02 c/E.N. - P.E.N. Dtos. 1570/01 y 1606/01 s/ amparo ley 16.986 (26/06/2007 - Fallos: 330:2800)

https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=em_econom2, p. 244.

Asimismo, en la labor de promoción de derechos, como herramienta para que las personas conocieran los recursos para ejercer sus derechos frente a esta pandemia, en la página web de la institución se incorporó una sección especial sobre covid-19⁸. Allí se publicaron las principales normas sobre el Coronavirus segmentadas de la siguiente manera: emergencia sanitaria, circulación durante la cuarentena (excepciones y permisos), usuarios y usuarias, servicios públicos, bancos, ciudadanía, salud, trabajo y seguridad social y educación. Esta sección facilita la comprensión del contenido de las normas para acercarlas al público en general a través de un lenguaje sencillo, directo, simple, sin pérdida de contenido y evitando la terminología jurídica y la remisión a normas previas⁹.

Por otra parte, se realizaron tareas de difusión de derechos a través de los distintos medios de comunicación con los que cuenta la DPN. A modo de ejemplo, se advirtió a la población en general sobre la similitud de los síntomas presentados por la manifestación más leve del dengue y los síntomas de la covid-19¹⁰, debido al brote alarmante de dengue en varias provincias. También se informó sobre diversas medidas: prórroga automática de las inscripciones en el registro de electro-dependientes por cuestiones de salud¹¹, accesibilidad al documento nacional de identidad digital¹², requisitos para acceder al beneficio de Ingreso Familiar de Emergencia¹³, guía para el cobro de servicios¹⁴ y medidas adoptadas a fin de garantizar el acceso al Certificado Único de Discapacidad durante la cuarentena¹⁵, entre otros.

2.1. Derechos civiles y políticos

La DPN expresó su repudio contra algunos actos discriminatorios acontecidos durante la pandemia, como por ejemplo los actos de vandalismo contra una médica que contrajo coronavirus brindando servicios a pacientes infectados¹⁶.

Teniendo en cuenta que la página web oficial del Gobierno nacional donde se tramitaban las habilitaciones para circular de una provincia a otra bajo la excepción «regreso a casa», para aquellos argentinos que habían quedado varados en una provincia distinta a su residencia habitual, no funcionaba debidamente y solo se habilitó por dos horas,

Derecho a la integridad: agresiones

Libertad de circulación: regreso a casa desde otra provincia

8 <http://dpn.gov.ar/se-COVID-19.php?idS=2302>

9 <http://dpn.gov.ar/se-COVID-19-bora.php>

10 <http://www.dpn.gov.ar/articulo.php?id=32088&pagN=2>

11 <http://www.dpn.gov.ar/articulo.php?id=32101&pagN=2>

12 <http://www.dpn.gov.ar/articulo.php?id=32065&pagN=3>

13 <http://www.dpn.gov.ar/articulo.php?id=32060&pagN=3>

14 <http://www.dpn.gov.ar/articulo.php?id=32103&pagN=2>

15 <http://www.dpn.gov.ar/articulo.php?id=32087&pagN=2>

16 <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=32111&pagN=2>

aunque la resolución que la creó disponía cuatro días (*supra*, II, 2.3), la DPN instó al Ministerio del Interior y al Ministerio de Transporte a encontrar una solución a esta temática y agilizar el sistema de permisos de regreso a casa. Debido a las numerosas quejas recibidas en la institución por esta problemática, la defensoría realizó una base de datos para conocer la cantidad de personas varadas en el país. Con esa información de referencia se elaboró un registro que consignaba nombre, lugar en que se hallaba, lugar de residencia, si poseía vehículo para el traslado y número telefónico. Se contabilizó así la cantidad de personas que necesitaban regresar a su domicilio habitual (alrededor de 12.000, de las cuales solo un 25 % contaban con vehículo propio, el resto necesitaba un medio de transporte para poder regresar)¹⁷. Sobre la base de esos resultados se instó a los Ministerios del Interior y de Transporte para que arbitraran los medios necesarios a fin de que los varados pudieran regresar a sus domicilios¹⁸.

En virtud de ello, se requirió a las autoridades competentes, las siguientes medidas: asegurar el adecuado funcionamiento de la página web mediante la cual se solicitan los permisos; contemplar los casos de todos los ciudadanos con necesidad de regresar, porque la medida solo era útil para quienes poseían vehículo propio. Debido a esto, se requirió a las autoridades, que se arbitraran nuevas medidas de transporte de ómnibus para posibilitar ese regreso a quienes carecían de vehículo y de medios económicos para pagar un transporte privado. Asimismo, se advirtió a la autoridad competente de que la validez de 48 horas de las autorizaciones resultaba escasa en razón de la extensión territorial del país, y se le requirió que prorrogara el vencimiento por el tiempo necesario para que de esa manera todos y todas pudieran regresar a su hogar cumpliendo las pautas sanitarias necesarias y se posibilitara el regreso de los trabajadores que por diversas razones quedaron fuera de su hogar y sin posibilidad de sustentarse, teniendo en cuenta que muchos de ellos habían perdido su fuente de trabajo.

**Libertad de entrada
en el país: regreso
desde el exterior**

Días después, de la recomendación formulada, se abrió nuevamente la posibilidad de tramitar el permiso de regreso a casa de los ciudadanos varados en distintas provincias de Argentina, delegando en cada provincia la potestad de habilitar los distintos modos de ingreso (auto propio, auto de familiar, remises, taxis, y ómnibus). En razón de ello la DPN creó una sección especial en la página web de la institución, donde se podía acceder a los requisitos y permisos de cada una de las provincias, con el fin de facilitar la tramitación de estos de una manera ágil y accesible¹⁹.

Con respecto a las quejas presentadas por los ciudadanos varados fuera de Argentina, se mantuvo comunicación permanente con la

17 <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=32127&pagN=1>

18 <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=32107&pagN=1>

19 <http://dpn.gov.ar/se-COVID-19-regreso-a-casa.php>

cancillería argentina y se realizaron gestiones oficiosas relacionadas principalmente con la dificultad que tenían los afectados para contactar telefónicamente o a través del correo electrónico con determinados consulados para recibir la asistencia del programa de asistencia de argentinos en el exterior y beneficiarse en los vuelos de repatriación. En situaciones de extrema vulnerabilidad a través de la intervención de la DPN, se consiguió la asistencia solicitada (medicamentos, alojamiento, alimentos) o la autorización de las autoridades pertinentes para ingresar al país por vía terrestre (*supra*, II, 2.3). Ante estas dificultades para regresar al país, cancillería informó a la DPN del establecimiento de corredores seguros para el ingreso paulatino de los pasajeros internacionales a Argentina²⁰ (*supra*, II, 2.3).

De otro lado, se instó a las empresas de telefonía (básica y celular) y televisión por cable a retrotraer los incrementos y permitir abonar las facturas de los servicios al valor anterior al 1 de marzo de 2020²¹. Por otro lado, se requirió al Ministerio de Desarrollo Productivo analizar la incorporación de otros beneficiarios y beneficiarias del DNU 311/20, con fundamento en la afectación en la capacidad de pago por la situación de emergencia sanitaria (*supra*, II, 2.3).

La DPN solicitó a la Dirección Nacional de Vialidad que instruyera a las empresas para que simplificaran los requisitos de la exención del pago de peajes para el personal de salud y fuerzas de seguridad que utiliza sus vehículos para llegar con mayor agilidad y libres de contacto con cualquier otra persona a su lugar de trabajo, contribuyendo así a disminuir el riesgo de contagio y propagación del virus²².

2.2. Derechos económicos, sociales y culturales

En lo que concierne a seguridad social, la DPN recomendó a las autoridades de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que, con la inmediatez que requería el caso, regularizaran el funcionamiento de la «línea 130» de atención telefónica, donde se puede consultar el calendario de pagos, desempleo, jubilados, asignación familiar, asignación universal por hijo, entre otras (*supra*, II, 2.3)²³, a fin de garantizar el derecho a peticionar ante las autoridades.

Asimismo, en virtud de las numerosas denuncias recibidas por el rechazo de las solicitudes para acceder al beneficio de Ingreso Familiar de Emergencia, debido a que los datos personales de algunos potenciales beneficiarios no se encontraban actualizados, la DPN mantuvo contacto permanente con la Administración de Seguridad Social, a fin

Derecho de propiedad: usuarios de telefonía, cable y autopistas

Seguridad social e Ingreso Familiar de Emergencia

20 <http://www.dpn.gob.ar/gacetilla.php?id=32125&pagN=1>

21 <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=32077&pagN=2>

22 <http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=32205&pagN=1>

23 <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=32069&pagN=3>

de solucionar los inconvenientes de registración suscitados. Igualmente, brindó asistencia y asesoramiento, respecto de la operatoria para la inscripción en la página web del organismo (*supra*, II, 2.3).

**Empresas y
derechos laborales**

En el marco del Programa Empresas y Derechos Humanos de la DPN, ante numerosas consultas y reclamos por posibles vulneraciones a los derechos laborales, se instó a las empresas a fin de que cumplieran con las normas internacionales que regulan la conducta empresarial responsable y a que, con la debida diligencia, abordaran los impactos negativos de la pandemia sobre los derechos humanos, llevando a cabo medidas de protección, respeto y reparación de los derechos afectados²⁴.

**Salud: electro-
dependientes y
vacunaciones**

En materia de salud se exhortó a una Obra Social para que mantuvieran las internaciones domiciliarias de pacientes electro-dependientes²⁵.

Además, se exhortó al INSSJP-PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados–Programa de Asistencia Médica Integral) a adoptar todas las medidas necesarias para que se diera cumplimiento al cronograma de vacunación previsto, ya que los afiliados no podían acceder a la vacunación antigripal, especialmente recomendada para grupos de riesgo y mayores adultos²⁶.

2.3. Personas en situación de vulnerabilidad

**Mujeres: violencia
de género**

El Observatorio de Femicidios de la DPN publicó las cifras registradas desde enero hasta abril de 2020, teniendo en cuenta que se estima que, a raíz del aislamiento decretado por el Gobierno Nacional, hubo un aumento en la cantidad de femicidios cometidos en Argentina²⁷. Ante el marcado aumento de denuncias por violencia de género en el marco del aislamiento la DPN intensificó la difusión de las medidas implementadas por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (fortalecimiento de líneas telefónicas, excepción de víctimas en situación de violencia, alojamiento para damnificadas, etc.).

La DPN advirtió que se debían extremar los recaudos para el resguardo de las víctimas, ante el temor y las situaciones generadas debido a las excarcelaciones otorgadas a condenados por violencia doméstica o por delitos contra la integridad sexual.

**Personas adultas
mayores: suspensión
de telefonía y cable**

La institución instó a las empresas de telefonía y televisión por cable para que evaluaran la rehabilitación de aquellas líneas que fueron suspendidas por falta de pago con anterioridad a la fecha mencionada,

24 <http://dpn.gov.ar/gacetilla.php?id=32123&pagN=1>

25 <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=32082&pagN=2>

26 <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=32092&pagN=2>

27 <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=32122&pagN=1>

y cuyos titulares eran adultos mayores, sin línea fija o no beneficiarios del Decreto 311/20²⁸ (*supra*, II, 2.3).

A raíz de la cantidad de reclamos presentados por migrantes, vinculados a las dificultades para regularizar su situación migratoria y acceso al documento nacional de identidad en el contexto de la pandemia, la DPN trabajó en cada caso como intermediaria entre la Dirección Nacional de Migraciones y la ciudadanía, brindando información sobre el estado de sus expedientes y subsanando los defectos de forma que impedían la prosecución del trámite de regularización.

La DPN considera que es una buena práctica replicar en el ámbito federal y en otras provincias el fallo que garantiza el derecho a la comunicación de las personas privadas de la libertad en territorio bonaerense²⁹, y así lo hizo saber.

En el marco del Programa de Diversidad Sexual, Transversalización y Difusión de la defensoría³⁰, se recomendó a los ministerios de Salud de todas las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que aseguraran la continuidad de la entrega de medicación para la Terapia de Reemplazo Hormonal (TRH)³¹, debido a la cantidad de reclamos de la comunidad transexual por la interrupción de la entrega debido a la pandemia. Se organizó una conferencia *online* junto con referentes de este colectivo, por la plataforma Zoom, el 28 de junio de 2020³².

Asimismo, se recorrieron los hoteles donde suelen alojarse miembros de esa comunidad donde se entregaron elementos de limpieza y protección por la covid-19 y, en algunos casos, se requirió la atención médica ante casos que hacían presumir la enfermedad; por ejemplo, se constató que en la Ciudad de Buenos Aires el servicio sanitario (SAME) no había prestado la debida asistencia. También se entregó material en el Pabellón Trans de la Unidad Penitenciaria de Florencio Varela, en la Provincia de Buenos Aires.

Respecto a las quejas recibidas por los pueblos indígenas, desde la DPN se redoblaron los esfuerzos, arbitrando todo tipo de gestiones dirigidas a los organismos competentes, toda vez que la llegada de la pandemia agravó la vulneración de derechos que históricamente padecen, principalmente por falta de acceso a la salud, a la educación, a las comunicaciones, al agua para consumo humano y para otros usos, al trabajo y a la vivienda digna. Cabe destacar las actuaciones en las comunidades de las provincias del Chaco, Salta y Formosa.

En esa misma línea, la DPN articuló diversas acciones, a través de reuniones y conversatorios de intercambio entre las defensorías y la

**Migrantes:
expedientes de
regularización**

**Personas privadas
de libertad: derecho
a la comunicación**

**LGTBI: derecho a
la salud**

**Pueblos indígenas:
agravación de la
vulneración de
derechos**

28 <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=32077&pagN=2>

29 <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=32080&pagN=3>

30 http://www.dpn.gob.ar/documentos/Diversidad_Sexual.pdf

31 <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=32114&pagN=1>

32 <http://www.dpn.gob.ar/gacetilla.php?id=32215>

Organización Internacional del Trabajo sobre la situación de pueblos indígenas ante la crisis humanitaria.

Asimismo, es dable destacar el repudio de la institución ante la situación de violencia y vulneración de derechos de integrantes de la Comunidad Qom en la provincia de Chaco³³.

B) DEFENSORÍAS PROVINCIALES

1. CÓRDOBA

Continuidad del trabajo de la institución

Con el fin de garantizar la comunicación y la atención al público durante la vigencia del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) y del distanciamiento social preventivo y obligatorio (DISPO), La Defensoría del Pueblo de Córdoba implementó o intensificó las vías virtuales disponibles para que la ciudadanía accediera a la institución: formulario en la página web, mail, números de WhatsApp, y a través de los perfiles en Google, Facebook, Twitter e Instagram. Asimismo, se creó el Observatorio de Derechos Humanos y covid-19 con el objetivo de conocer, registrar y sistematizar situaciones, problemáticas e intervenciones institucionales en materia de vulneración y restauración de derechos en contexto de covid-19. Se abordaron los derechos humanos, con especial mirada en violencias, violencia de género, discapacidad, discriminación, etc., dirigido a la población vulnerable; personas mayores, personas en situación de calle, personas del colectivo LGBTI, mujeres en situación de violencia y personas con discapacidad.

1.1. Derechos civiles y políticos

Libertad de circulación: coordinación, orientación y seguimiento

La defensoría recibió consultas sobre distintas situaciones de cordobeses varados en el exterior o en otras provincias o de ciudadanos de otras provincias que se encontraban en Córdoba y necesitaban de la articulación de organismos nacionales y provinciales para poder regresar a sus hogares. En razón de esta necesidad, desde marzo de 2020 se realizaron gestiones ante el Gobierno de Córdoba a los fines de que, en un trabajo conjunto con el Gobierno Nacional, se habilitaran medios de transporte para que estas personas pudieran retornar a casa. Posteriormente, se sumaron las consultas sobre cómo obtener los permisos de circulación. Por último, se brindó orientación y seguimiento de pedidos de aquellos cordobeses que necesitan volver a la provincia y debían realizar en razón de los protocolos vigentes, prueba de hisopado y aislamiento de catorce días en un hotel.

33 <http://dpn.gov.ar/gacetilla.php?id=32201&pagN=1>

En cuanto a los servicios públicos, se destacan planteos por posibles errores o sobrefacturación de los servicios, consultas por el Decreto N° 311/20 y N° 320/20 e inconvenientes con entes bancarios y organismos de crédito.

En cuanto a la Dirección de Registro Civil y Capacidad de las Personas, se dieron respuesta a pedidos de procurar en menor tiempo turnos para la obtención del Documento Nacional de Identidad, como así también solicitudes de actas de nacimiento, casamientos y defunciones. De otro lado, se identificó un número significativo de personas que no contaban con DNI y tuvieron dificultades durante el ASPO para tramitarlo, lo que dificultó el acceso a otros recursos y derechos.

Merece especial mención las consultas y requerimientos por inconvenientes en las relaciones entre vecinos, las que fueron derivadas y atendidas por el Centro de Mediación Comunitaria del Defensor del Pueblo, creado para promover la paz ciudadana. Este centro habilitó un número para receptor consultas y brindar asesoramiento sobre conflictos de convivencia social.

1.2. Derechos económicos, sociales y culturales

La institución resolvió numerosas consultas sobre obras sociales, acceso a la salud, pensiones no contributivas y seguridad social; entre estas últimas, la mayoría sobre la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Programa de Atención Médica Integral (PAMI), tales como: reprogramación de turnos para diversos trámites; Alta de Datos Personales (ADP) para el acceso al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE); reclamos por no haber cobrado el bono de 3.000 \$ otorgado en abril por el Gobierno Nacional a todos los jubilados y pensionados que cobran el haber mínimo; generación de claves de la seguridad social (imprescindible para el ingreso al sistema de ANSES); altas de beneficiarios y fechas de cobro de nuevos jubilados y pensionados; reclamos por despidos por parte de empleadores; Asignación Universal por Hijo; asesoramiento para la compra de medicamentos por receta digital; cobertura de vacunación antigripal para personas de alto riesgo; altas y constancias de afiliaciones al no poder acceder de manera presencial por la cuarentena; solicitud de corrección del historial laboral de los empleados; asesoramiento para la carga web de trámites de jubilación o pensión, entre otros. Además, se recibieron pedidos de respuesta de trámites para acceder a programas sociales (tarifa social del programa vida digna) y de ayudas económicas para subsistencia y salud.

Durante el período de aislamiento y distanciamiento social se llevaron a cabo intervenciones, gestiones y pedidos al municipio para la asistencia urgente a personas en situación de calle, en función de cada situación particular, con el consecuente seguimiento de las intervenciones. En el marco de la declaración del ASPO, el Defensor del Pueblo

Otros derechos: usuarios, buena administración, paz social

Prestaciones sociales

Derecho a la vivienda: personas en situación de calle

solicitó al intendente de la ciudad y al ministro de Salud de la provincia que se implementaran, de manera urgente, medidas de prevención y protección para las personas en situación de calle como así también a las instituciones que atienden esta población. Entre mayo y junio de 2020, se relevaron 152 personas alojadas en albergues y hogares de la ciudad y 61 personas que pernoctaban en la vía pública.

1.3. Personas en situación de vulnerabilidad

Mujeres: violencia de género

Ante el aumento de riesgo de violencia de género, el Instituto de Género de la defensoría sugirió a los equipos técnicos de los municipios del interior provincial, las siguientes recomendaciones mínimas: a) a nivel comunitario, generar una red de contención y protección, con organismos e instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales del lugar o zona de influencia; establecer y dinamizar un protocolo mínimo de actuación y respuesta temprana entre los distintos actores institucionales, con información de contacto (teléfono, WhatsApp) fácil y accesible; y reforzar el rol de la escuela y los docentes ante posibles casos de violencia; b) a nivel profesional, reforzar aspectos de formación en los equipos técnicos, sobre la violencia, sus causas y consecuencias y el modo de abordaje, atención y ayuda a las víctimas; c) a las víctimas, acompañar y orientar sobre sus derechos, los recursos, especialmente tecnológicos y su uso, y los cuidados; reforzar el contacto telefónico para un seguimiento y acompañamiento; reforzar la información sobre los recursos en todo momento, y garantizar respuesta inmediata.

Para monitorear el impacto de la pandemia y el aislamiento social obligatorio dispuesto, se llevaron a cabo distintas consultas y encuestas (a través de redes sociales) sobre tiempo libre, maternidad, salud emocional y trabajo. Se construyó una red con equipos técnicos de diferentes municipios para la formación en asistencia a mujeres víctimas de violencia y para hacer efectiva su intervención en casos de violencia de género y se coordinaron acciones con los equipos del Ministerio de la Mujer para la asistencia de mujeres en situación de violencia.

Personas adultas mayores: estudios de necesidades

El estudio *Personas mayores en contexto de ASPO por covid-19*, buscó conocer algunas características y condiciones en que esta población de Córdoba vivió el periodo de aislamiento social, preventivo y obligatorio. Se prestó especial atención a la asistencia y la prevención en materia de salud. Contestada en mayoría por mujeres con edad promedio de 67 años, se destacó que se trata de una población autovalente, aunque enferma, que toma medicación habitualmente y que enfrentó serias dificultades de acceso al medicamento, gestión de la vida cotidiana y estabilidad económica.

LGBTI: estudio y mediación

Se dispuso la creación del Observatorio de Diversidad para monitorear las problemáticas que vive la población LGBTI, en tanto su realidad se vio profundamente agravada en este contexto, principalmente en

lo que refiere al acceso a la alimentación y a un empleo formal. Además se trabajó junto al área de mediación comunitaria para la atención de conflictos que vive esta población.

2. SANTA FE

Para garantizar la comunicación y la atención de todas las personas que pretendieren realizar planteos o consultas a la Defensoría del Pueblo, como así también para posibilitar el desarrollo de sus funciones, la institución modificó en cuanto resultaron necesarios sus funcionamientos ordinarios, recurriendo a la utilización y ampliación de diversas vías de comunicación y labor, utilizando al máximo los medios digitales, Whatsapp, Facebook, correos electrónicos y llamadas telefónicas. Convencidos de la importancia de que las personas conozcan sus derechos y garantías, la defensoría puso especial énfasis en la labor de promoción de derechos. En la página web de la institución se publicaron y actualizaron en forma permanente campañas, recomendaciones e informaciones sobre diversos temas vinculados a las situaciones y particularidades que planteara la pandemia en diferentes ámbitos y materias. Se organizaron y realizaron diversos encuentros virtuales y conferencias especializadas en las que se analizaron situaciones y particularidades y se reflexionó en torno a las responsabilidades y posibilidades de respuestas institucionales ante los nuevos desafíos planteados por la situación excepcional de la pandemia.

Continuidad del trabajo de la institución

2.1. Derechos civiles y políticos

El cierre de fronteras (que tendría su correlato en decisiones fácticas en los límites internos de provincias, distritos y hasta ciudades del país) dejó a partir del 26 de marzo de 2020 a miles de ciudadanos y residentes de la Argentina fuera de sus hogares, en algunos casos a miles de kilómetros y en medio de una gran incertidumbre. La Defensoría del Pueblo de Santa Fe (a cargo la coordinación del Cono Sur de la Red de Comunicadores de la FIO, ComFIO) creó un grupo de trabajo especial para la repatriación, con la finalidad de que cualquier ciudadano que careciera de contactos cercanos y oficiales de su país, allí donde hubiere quedado varado, pudiera acercarse a las defensorías del pueblo para posibilitar la vinculación con fuentes de su propio país. Desde este espacio se facilitó la comunicación de personas en el exterior con sus familiares en la Argentina, el acceso a medicamentos u otros insumos necesarios, y se ofició de nexo con los planes oficiales, sobre todo la planificación gubernamental de los viajes de repatriación, intermediando para facilitar las inscripciones en los listados oficiales o los desplazamientos desde el lugar donde se encontraban a los sitios con aeropuertos y vuelos ha-

Libertad de circulación: coordinación de acciones a nivel internacional y nacional

bitantes. Un aspecto que se contempló especialmente fue la contención psicológica y emotiva de las personas varadas cuya paciencia fluctuaba a medida que los días y meses sin solución a sus casos se sucedían, sus recursos menguaban y su ansiedad crecía.

La Defensoría del Pueblo de Santa Fe recibió numerosas solicitudes por parte de las demás defensorías del pueblo de Argentina, que se pusieron en contacto a partir de pedidos de ciudadanos de sus jurisdicciones que quedaron sin poder ingresar al país cuando se cerraron las fronteras, a fin de ser incluidos en los radares el grupo de repatriación FIO+RINDHCA, que también buscó promover y vincularse activamente con redes *online* de personas en tal situación en cada país.

La Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe articula habitualmente en la ciudad de Santa Fe con una red de instituciones de la sociedad civil llamada FOS. A través de ella, la defensoría integró el Comité de Crisis por la pandemia de covid-19 creado por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia. A partir de las múltiples actividades del mencionado comité en el marco de la emergencia, la Defensoría de Santa Fe se vinculó con las autoridades del Ministerio de Seguridad provincial que participaban del comité a fin de poner en práctica procesos de movilización de personas que hubieren quedado varados no ya en el exterior sino dentro país pero lejos de sus hogares, cuando la circulación de toda clase de transporte en el territorio nacional se había suspendido.

Con el dictado de la Resolución conjunta 2/2020 de los ministerios de Transporte y del Interior se brindó una respuesta institucional que habilitó el regreso a sus hogares de muchas personas. Sin embargo, surgieron diversas dificultades en numerosos casos, muchas vinculadas a dificultades en torno a los trámites necesarios para viabilizar los traslados que fueron resueltas a través de gestiones institucionales que permitieron la obtención del permiso de circulación. En algunos casos se coordinó con los centros de salud correspondientes a los domicilios de destino los protocolos para el cumplimiento de cuarentena.

Para posibilitar los traslados de las personas la defensoría trabajó en articulación con organismos provinciales de Turismo y Seguridad, los organismos de otras provincias, las defensorías del pueblo nucleadas en APTRA y el Consejo Federal de Oficinas de Asistencia a la Víctima de Delito, habiendo logrado el traslado seguro de más de doscientas personas. En estos desplazamientos se privilegiaron las situaciones de personas con enfermedades o condiciones de motricidad reducidas, gestionando para cada caso los permisos de todas aquellas jurisdicciones por donde esos móviles debieron transitar más los que requieran las fuerzas federales de seguridad que controlan la circulación vehicular en rutas y caminos del país.

Se remitieron numerosas notas al Banco Central de la República Argentina sobre prórroga de vencimientos de tarjetas de créditos; prórroga de los vencimientos de las cuotas de créditos hipotecarios UVA,

se expresó preocupación por la concurrencia de personas ante la apertura de sucursales bancarias solicitando medidas urgentes, proponiendo medidas; sobre la restricción del uso de cajeros automáticos; sobre medidas complementarias a las adoptadas para Pymes; sobre el pago por ventanillas de beneficios sociales como seguro de desempleo, entre otros, sobre inconvenientes en la percepción del tercer pago del IFE en sucursales de la ciudad de Santa Fe del Banco Nación. Corresponde señalar que en todos los casos se consiguieron respuestas.

2.2. Derechos económicos, sociales y culturales

Se remitieron notas a la ANSES relativas al ingreso familiar de emergencia, pidiendo agilización de trámites y respuestas, solicitando el establecimiento de canales de consulta alternativos a los existentes. Se expresó preocupación por las consultas recibidas en la defensoría que daban cuenta de la imposibilidad de realizar ciertos trámites que requerían la presencia de los beneficiarios o sus representantes por haberse suspendido la atención al público en las diferentes UDAI. Se señalaron restricciones para cobro e inscripción del IFE, como también para la percepción de otros beneficios.

De otro lado, se remitieron numerosas notas para el mejor cumplimiento de los derechos sociales; entre ellas: al Ministerio de Infraestructura provincial, sobre la prohibición de corte del servicio de los ciudadanos económicamente más vulnerables; al Ministerio de Salud solicitando información relativa a acciones en torno a la pandemia; al Ministerio de Producción provincial, planteando la situación de determinadas actividades económicas afectadas por el aislamiento social, preventivo y obligatorio; a la secretaria de Comercio, sobre el control y vigencia de los precios máximos; a la directora ejecutiva del organismo a cargo de la prestación por desempleo, por falta de pago; al ministro de Desarrollo Social, sobre tarjetas alimentarias; o al IAPOS, sobre acceso al tratamiento y medicamento de sus afiliados y test de detección del virus. También la defensoría colaboró directamente en acciones asistenciales, como la entrega de artículos de higiene y ropa.

En junio de 2020 se publicó el documento *Desafíos del covid-19 para los sistemas de salud*³⁴, que aborda los desafíos que atraviesa el sistema de salud en Argentina y en la provincia de Santa Fe, en un repaso sobre la infraestructura necesaria para hacer frente a la covid-19, el equipamiento hospitalario, los recursos humanos, el acceso a los test diagnósticos, a los elementos de protección, a medicamentos esenciales, la nueva normativa en la materia, y la respuesta del Estado ante la emergencia.

Prestaciones sociales

**Derecho a la salud:
publicación**

34 <https://www.defensoriasantafe.gov.ar/publicaciones/desafios-del-covid-19-para-los-sistemas-de-salud>

2.3. Personas en situación de vulnerabilidad

Publicación de guía

La Defensoría del Pueblo elaboró y publicó una *Guía de respuestas inclusivas en un contexto local*³⁵, sobre la base de los lineamientos de la *Guía Práctica* de la Organización de los Estados Americanos. Se trata de un trabajo realizado por el equipo de profesionales de las diferentes áreas de la Defensoría del Pueblo, que tiene el objetivo de poner al alcance de todas las personas las indicaciones, recomendaciones y lineamientos señalados por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, como también la aplicación de las medidas dispuestas por los órganos ejecutivos y otros organismos competentes, con relación a los derechos de los grupos vulnerables en el marco de la pandemia covid-19.

Mujeres: violencia de género

Advirtiendo las dificultades que se generarían en torno a los trámites y medidas judiciales en los casos de violencia de género, el 20 de marzo de 2020 se instó, mediante presentación ante el Poder Judicial de la Provincia, a que el procurador de la Corte resolviese que las medidas cautelares de protección adoptadas por tribunales y juzgados de familia en casos de violencia de género se mantuvieran vigentes durante la pandemia. La procuración de la Corte dispuso la prórroga y puso en conocimiento de la situación a las cámaras civiles para la comunicación a los juzgados respectivos, e informó especialmente esta instrucción particular al Ministerio de Seguridad provincial, para que este notificara a la fuerza policial bajo su mando.

A fines de marzo se solicitó al procurador de la Corte que se instrumentaran formas que posibilitaren y facilitaren la presentación de denuncias y el acompañamiento por las instituciones del Estado. El 1 de abril de 2020 la Procuración de la Corte publicó la Instrucción General N° 3, autorizando a las oficinas de asistencia de las víctimas de violencia de género y doméstica a aceptar por vía electrónica (sea por correo electrónico, mensaje de texto, servicios de mensajería y/o mediante el empleo de redes sociales) las denuncias y en especial las solicitudes de prohibición de acercamiento, dándole curso e ingresándolas a los tribunales correspondientes, siguiendo y adaptando los actuales criterios generales de actuación con relación a la identidad de la persona denunciante, de acuerdo a los considerandos, no pudiendo constituir impedimento para su recepción, la falta de presencia física de la denunciante.

En materia de discapacidad, se trabajó en torno a la situación de la renovación por vencimientos del Certificado único de discapacidad, y sobre salidas y obtención de los correspondientes permisos de circulación de acuerdo con las normativas vigentes y protocolos especiales emitidos por la Provincia. De otro lado, se intervino ante la Subsecretaría de personas con discapacidad para la realización de juntas evalua-

Personas con discapacidad: necesidades especiales

³⁵ <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/publicaciones/guia-de-respuestas-inclusivas-en-un-contexto-local>

doras por casos que requerían la urgente obtención del certificado de discapacidad para obtener la cobertura de prestaciones determinadas por parte de las obras sociales. También se intervino ante el IAPOS con motivo de la necesidad de reconocimiento de las prestaciones específicas para las personas con discapacidad. En virtud de que en la provincia de Santa Fe no se regulaba dicha temática, desde la defensoría se instó a dar respuestas al respecto. En forma casi inmediata, el IAPOS emitió la Disposición N° 5/20 por la cual se reconoció una serie de prestaciones a distancia, y se dispuso una disminución del monto de los aranceles a los prestadores de las prestaciones de discapacidad, en caso de no poder acreditar de forma documentada la prestación a distancia.

La Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe intervino frente a la situación planteada por un grupo de migrantes en situación de vulnerabilidad a quienes desde la Dirección Nacional de Migraciones se les requería el pago de la tasa de radicación (de aproximadamente 4.500 \$), para iniciar el trámite de radicación precaria, que no podía ser afrontada. Se realizaron entrevistas y se elaboraron informes socio-económicos a fin de solicitar la exención del pago de la tasa de radicación correspondiente.

Migrantes: tasa de radicación

C) DEFENSORÍAS MUNICIPALES

1. BUENOS AIRES

Debido a la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud y las consecuentes medidas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) decretado por el Poder Ejecutivo Nacional, la Defensoría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires profundizó su trabajo en todas las áreas que integran la institución para defender, proteger y promover los derechos humanos. Desde el inicio de la pandemia al 15 de septiembre de 2020, la institución atendió 38.463 casos, inició 16.614 trámites, y se encontraba en el seguimiento de 26 causas judiciales relacionadas con problemáticas derivadas de la pandemia. El número de consultas se incrementó notablemente en este tiempo, sobre todo en canales que solían tener menos cantidad de reclamos, como las redes sociales (Facebook, Twitter e Instagram), por lo que desde la institución se fortaleció la comunicación y atención a través de estos canales. A través del programa de radio «La Defensoría con Vos», que también funciona como un canal para el ingreso de consultas, se recibieron 2.298 llamados, resueltos con asesoramiento directo, o derivados a las áreas específicas, así como también, dado el alcance nacional del programa, derivados a organismos locales o nacionales.

Continuidad del trabajo de la institución

**Diálogo y reflexión,
nacional e
internacional**

Desde la defensoría también se estuvo articulando con todas las defensorías del país, con una agenda dinámica de seminarios e intercambios con defensorías de iberoamérica, compartiendo experiencias en el marco de la gestión de la pandemia. Asimismo, como institución de derechos humanos empezamos a reflexionar y pensar el proceso de la pospandemia, manteniendo en ese marco, conversaciones y charlas con diversos expertos. En la necesidad de pensar en la Agenda 2030 en contextos como el presente, se realizó un conversatorio con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur.

También se ha realizado un fuerte trabajo en lo que respecta a las tareas de difusión y promoción de derechos, con la comunicación de noticias, protocolos sanitarios de diversos ámbitos e informes que se fueron realizando desde las diferentes áreas de la institución. Asimismo, se realizaron campañas de difusión de temáticas específicas, a través de los distintos medios de comunicación con los que cuenta la defensoría³⁶.

1.1. Derechos civiles y políticos

**Libertad e
integridad:
detenciones y malos
tratos**

Durante la pandemia se iniciaron trámites por hechos de maltrato, abuso o exceso en el uso de la fuerza tanto por parte de la Policía de la ciudad como por fuerzas federales (Gendarmería Nacional y Policía Federal Argentina). En todos los casos se puso en conocimiento de los hechos a la Secretaría de Seguridad de la Jefatura de Gabinete de la CABA y a la Secretaría de Seguridad de la Nación, se solicitó el inicio de investigaciones administrativas y se dio seguimiento a los casos. También se registraron treinta consultas sobre la ausencia de información con relación a detenciones por falta de permiso para circular en el marco del ASPO, se brindaron los asesoramientos suministrándose la información necesaria y, en algunos casos, se realizaron gestiones ante las dependencias respectivas.

En cumplimiento de sus funciones de velar por los derechos humanos de las personas en contexto de encierro, se realizó monitoreo diario de las detenciones en el marco del DNU 297/20 sobre el incumplimiento del ASPO a través de comunicaciones con autoridades judiciales y dependencias del Ministerio de Seguridad del Gobierno de la ciudad. Asimismo, se realizó monitoreo en el Departamento Central de Alcaldías, alcaldías y comisarías de la ciudad. Más en concreto, se ofició a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, expresando la preocupación por la cantidad de detenciones, y se solicitó dotar de más personal al Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal de turno. Asimismo, se solicitó información acerca de las me-

36 <http://www.defensoria.org.ar/biblioteca/>

didadas adoptadas a fin de resguardar el derecho a la salud de las personas alojadas en alcaldías, comisarías y centros de contravenciones.

La defensoría cuenta con dos programas de patrocinio jurídico gratuito: el Programa de Patrocinio Jurídico Gratuito y Acceso a la Justicia de los Habitantes de Villas de Emergencia y el Programa de Patrocinio Gratuito Especializado en Violencia de Género. Desde el inicio de la pandemia, se han recibido más de 400 consultas y se interviene en más de 150 causas judiciales; se intensificaron las consultas realizadas por mujeres, quienes siguen siendo un grupo por demás vulnerable, sobre todo debido al impacto que ha tenido el ASPO en la problemática de violencia de género. Específicamente, a través de estos programas, la defensoría patrocinó, entre otras, a personas en situación de calle diagnosticadas covid-19 positivo y que no lograban que el GCBA les brindara la asistencia sanitaria que requerían, a grupos familiares en los que se encontraba en juego el derecho a la salud de alguno de sus integrantes a fin de que se consiga la tutela efectiva del derecho a la vivienda y a personas con discapacidad y enfermedades que las obras sociales no cubrían medicamentos vitales, obteniendo resultados positivos. Asimismo, se participó en numerosos expedientes de Derecho de familia, en casos de merma de ingresos (por economía informal), lo que se sumó al incumplimiento del deber alimentario de los padres de sus hijos. Se patrocinó también a muchas mujeres en causas de violencia civil, denunciándose incumplimientos de las medidas de protección legales y solicitándose alimentos provisorios en el marco de ese proceso.

Se evaluó la protección de la privacidad y los datos personales en la APP «Cuidar», lanzada por el Gobierno Nacional, analizándose sus términos y condiciones y solicitando informes a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y la Secretaría de Innovación Pública. Asimismo, se evaluó la protección de datos personales y la privacidad en el entorno virtual y la viabilidad de la vigilancia virtual con fines de denuncia penal, proponiendo un protocolo al Ministerio de Seguridad de la Nación.

Se intervino frente a denuncias de casos concretos respecto a la protección de datos personales en el entorno virtual, por las figuras de hostigamiento digital y difusión no consentida de imágenes íntimas. También se emitió opinión sobre dos proyectos de ley, uno sobre la inclusión del sistema de reconocimiento facial en la ley de seguridad y otro que proponía modificar la ley de protección de datos personales. Asimismo, se sentó posición sobre la penalización de la difusión no consentida de imágenes íntimas de carácter sexual. Se continuó con talleres de protección de datos en el entorno virtual destinados a adultos mayores y niños, niñas y adolescentes, padres, madres y docentes. Se realizaron una serie de propuestas para acompañar el laboro que realizará la Nación en el marco de la organización de la campaña de *Grooming*.

**Acceso a la justicia:
programas gratuitos
de patrocinio**

**Protección de datos:
diversas actuaciones**

**Libertad de
circulación:
gestiones y
colaboración**

Las consultas por cuestiones derivadas de la pandemia comenzaron tiempo antes de que se decretara el aislamiento. Los primeros casos atendidos se debieron a la suspensión de viajes desde Europa y Asia, de países catalogados de riesgo; luego, de Latinoamérica, como consecuencia de las cancelaciones de vuelos desde Perú y Panamá. A esto se sumaron consultas acerca de la obligación, por parte de los pasajeros provenientes de los países de riesgo, del aislamiento preventivo al llegar al territorio nacional, que se vio agravado tras el cierre de fronteras. Respecto a los argentinos varados en el exterior, la defensoría realizó gestiones ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, ANAC, las agencias de turismo y las aerolíneas. La mayoría de los turistas lograron ser incluidos en los cronogramas de repatriación. Desde la defensoría se siguió apoyando y asistiendo a los consulados y embajadas que necesitaron comunicar nuevos vuelos de repatriación o cualquier tipo de información a sus conciudadanos. Asimismo, hubo un refuerzo de las solicitudes de repatriación y asistencia económica, empleo de las redes sociales en la difusión de los cronogramas de los vuelos de repatriación. En el caso de la Dirección Nacional de Migraciones, se colaboró en transmitir las nuevas metodologías para iniciar trámites de manera *online*.

En lo que concierne a turistas varados en Argentina y que deseaban regresar a sus respectivos países, se intervino ante las embajadas y consulados correspondientes, realizando un trabajo de coordinación y cooperación internacional en vuelos de repatriación. Se atendieron también casos de movimientos interprovinciales, es decir, ciudadanos que quedaron varados en otras provincias de Argentina y querían volver a sus hogares. En esos casos se trabajó conjuntamente con diversas defensorías del pueblo del país, tanto provinciales como municipales, el Ministerio de Transporte de la Nación, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, la Dirección Nacional de Migraciones y autoridades interprovinciales, para dar una mejor respuesta a los reclamos de personas de todo el territorio nacional.

Desde el inicio del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, se recibieron numerosos casos relativos a problemas para obtener el permiso de circulación, los cuales fueron resueltos de forma satisfactoria en colaboración con el Gobierno Nacional. Se asistió el retorno de residentes de CABA que se encontraban en otros lugares al inicio del ASPO, como de residentes de otras provincias que habían quedado varados en la ciudad, constituyéndose una mesa de coordinación junto al Gobierno de la Ciudad para agilizar los trámites pertinentes.

Se presentaron inquietudes y reclamos respecto a solicitud de devolución o reprogramación de *tickets* y servicios turísticos adquiridos en agencias, cancelaciones y suspensiones de vuelos, alquileres turísticos de plataformas como Airbnb y Booking y seguros de asistencia al viajero. Los casos se fueron resolviendo de distintas maneras conforme las propuestas de las agencias, aerolíneas o seguros de viaje. Aquellos ca-

**Derecho de
propiedad: usuarios
de servicios públicos
y privados**

sos que no tuvieron resolución fueron derivados a la Dirección Nacional del Consumidor (COPREC) o al Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación.

Asimismo, se solicitó al Ente Nacional Regulador de Electricidad y el Ente Regulador de Agua y Saneamiento que habilitaran canales de comunicación para lograr la facturación acorde a la realidad del usuario, evitando así la liquidación de consumos no realizados; se logró que habilitaran canales *online* e instaran a las distribuidoras a retomar la lectura de los medidores y facturar por el consumo realmente realizado. Esto contempló también a pequeñas y medianas empresas, y comercios barriales que debieron cerrar por la pandemia, obteniéndose la refacturación y reconocimiento de la exención tributaria.

Se iniciaron y resolvieron numerosos reclamos relacionados con servicios de telefonía, cable e internet (aumentos o distorsiones en la tarifa, caída de la prestación, problemas en la conexión Wi-Fi con *módems*, señal, dispositivos), gestiones bancarias, infracciones de tránsito, compras garantías y devoluciones, planes de ahorro, medicina y otros temas relacionados con cuotas de gimnasios, colegios, suscripciones a servicios, entre otros. También se acercaron dificultades para obtener reposición de plásticos de tarjetas de crédito y atención prioritaria a jubilados y personas no bancarizadas, y por ello se ofició al Banco Central de la República Argentina, quien dispuso distintas medidas e instrucciones a las entidades bancarias para asegurar los cobros.

Frente a distintos reclamos acerca del impedimento de acceso a menores de edad en familias monoparentales que concurrían a supermercados y comercios para la provisión de alimentos y elementos de primera necesidad, se dio curso de notas y gestiones ante la Secretaría de Comercio y la Asociación de Supermercados Unidos, regularizándose la situación. Asimismo, ante inconvenientes e incumplimientos en las compras *online*, se realizaron conciliaciones con empresas, además de una reunión con la Cámara Argentina de Comercio Electrónico, para que dicha entidad inste a sus asociados a mejorar los canales de información y cumplir con las ofertas.

En lo que respecta a derechos políticos, desde el observatorio electoral se realizaron propuestas para el desarrollo de elecciones en un contexto de pandemia y pospandemia, a raíz de la suspensión de los comicios municipales a desarrollarse en Río Cuarto, provincia de Córdoba. Las mismas fueron presentadas ante la autoridad electoral de dicho municipio, y recibidas por distintas fuerzas políticas de dicha ciudad, teniendo en cuenta a la hora de elaborar un protocolo sanitario.

La defensoría se encuentra trabajando en las elecciones a desarrollarse en Argentina en el año 2021, y en ese marco, mantuvo reuniones con el Ministerio del Interior de la Nación y con la Cámara Nacional Electoral. En el mismo sentido, estuvo trabajando junto con la Defensoría del Pueblo de Bolivia para las elecciones de 18 de octubre de 2020, a fin de poder realizar observación electoral tanto en aquel país como

**Derecho de sufragio:
elecciones en Río
Cuarto, en 2021, y
en Bolivia**

en Argentina, respecto al voto de ciudadanos bolivianos residentes en Argentina.

1.2. Derechos económicos, sociales y culturales

Derecho al trabajo: condiciones sanitarias en el entorno laboral

Se solicitó a la Dirección General de Protección del Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires, las direcciones de hospitales y la Dirección General de Abastecimiento de Salud, la inspección de hospitales a los fines de verificar las condiciones de trabajo y de medio ambiente (CyMAT), y la entrega y uso de los elementos de protección personal y a los protocolos de prevención relacionados con la pandemia. En el mismo sentido, se elaboraron recomendaciones al Ministerio de Salud, tomadas en cuenta, a fin de garantizar la entrega de elementos de protección personal para el personal de salud, y recomendaciones a los ministerios de Salud de Nación y CABA, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Jefatura de Gabinete de Ministros de CABA sobre la implementación de protocolos en los ámbitos laborales en el marco de la covid-19. En el marco de las reaperturas comerciales, la defensoría también se encuentra realizando relevamientos de núcleos comerciales y condiciones de trabajo, con el objetivo de relevar el cumplimiento de los protocolos sanitarios en los espacios de trabajo; cuidado de la salud de trabajadores y trabajadoras; acceso a la información de medidas sanitarias generales y particulares según actividad; modificaciones en los procesos de trabajo, y asistencia a la producción, al trabajo y los ingresos.

Vigilancia de despidos y prestaciones

Asimismo, se brindó asesoramiento en materia laboral (despidos, requerimientos de ATP e irregularidades en el cumplimiento del protocolo covid-19) a sectores del ámbito privado, se brindó asesoramiento y se realizaron gestiones de seguimiento sobre pensiones no contributivas y subsidios de desempleo en comunicación con la Agencia Nacional de Discapacidad, ANSES y los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social. Se envió un oficio a ANSES a los fines de aclarar interrogantes respecto al ingreso familiar de emergencia dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional, y se solicitó una nueva inscripción para quienes no habían podido gestionarlo, aun cumpliendo con los requisitos para acceder al beneficio.

Derecho a la salud: informes y recomendaciones

Se remitió al Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires el informe *Estado de situación de los centros de salud y acción comunitaria dependientes del Ministerio de Salud del GCBA en el contexto de pandemia por covid-19, y Recomendaciones al GCBA en el marco de la pandemia de covid-19*. Asimismo, se ofició a distintos ministerios para el requerimiento de equipamiento de elementos de bioseguridad para efectores de salud, dispositivos de alojamiento para personas en situación de calle; testeos en hospitales, dispositivos de alojamiento y residencias para adultos mayores; conformación de comités de crisis en hospitales; protocolos de trabajo para cada sector;

entre otras cuestiones. Se llevó a cabo el relevamiento permanente en hospitales y dispositivos de alojamiento.

Se recomendó al Ministerio de Salud la elaboración de un protocolo para humanizar las prácticas de aislamiento institucional, garantizando el derecho de los/as pacientes con covid-19 a un trato digno y respetuoso respecto de la decisión sobre el final de la propia vida y el acompañamiento familiar. También se requirió asegurar el acceso a la salud de manera oportuna y eficaz, y de garantizar los derechos fundamentales a la salud y a la vida de quienes residen en las villas o barrios populares de la ciudad.

En materia legislativa, la defensoría presentó un proyecto de declaración en la Legislatura porteña para que aquellos jóvenes estudiantes que habían participado en tareas voluntarias durante la emergencia sanitaria tuvieran prioridad en los concursos de residencia, concurrencia y para cargos públicos en la ciudad.

A partir del ASPO se produjo un incremento exponencial de consultas referidas a la salud mental. Se conformó un equipo de trabajo de atención y contención psicológica con profesionales de la salud, atendiendo un promedio de 150 llamados semanales y se creó una línea telefónica para personas que quedaron aisladas de su red de contención sociofamiliar. Se realizó, entre otras gestiones, el seguimiento y contención de personas aisladas en hoteles provenientes del exterior del país, el acompañamiento a personal de la casa que sufrieran algún tipo de afectación en la salud mental vinculada a la covid-19, y el seguimiento a personas en situación de enfermedad terminal y de duelo. Asimismo, la defensoría participó como veedora conforme a lo dispuesto por la Justicia en el marco de la acción de amparo «Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) c/ GCBA s/ amparo salud», y se trabajó con la Dirección Nacional de Salud Mental a partir del reclamo de pacientes y acompañantes terapéuticos para su acreditación como integrantes del equipo de salud mental tratante.

Se remitió al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires informes sobre: *El derecho a una vivienda adecuada. Medidas adoptadas en el marco de la pandemia covid-19, Asistencia alimentaria en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires en el contexto de la pandemia covid-19, y Estado de situación de los dispositivos que integran la red de alojamientos transitorios del GCBA en el contexto de la pandemia de covid-19*. Respecto a personas en situación de vulnerabilidad que habitan en hoteles, se solicitó al Ministerio de Salud de CABA que se realizaran acciones de control y prevención de coronavirus, obteniendo informes de las acciones desplegadas por las autoridades requeridas.

Asimismo, se intervino en desalojos en hoteles familiares y barrios populares, con mediaciones y conciliaciones entre los vecinos y el Instituto de la Vivienda de la ciudad a los fines de evitar desalojos en barrios populares, con resultado positivo en todos los casos. También

Salud mental

Derecho a la vivienda: informes y mediaciones

se realizaron conciliaciones y mediaciones ante reclamos por recisión de contratos en época de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, deudas de alquileres de viviendas y expensas, alquileres comerciales, multas en consorcios e irregularidades en general en la administración de consorcios.

Seguridad y calidad de las viviendas

Ante requerimientos por desprendimientos o situaciones de emergencia en inmuebles que podrían poner en riesgo la vida de personas, se dio intervención y curso a la autoridad de Guardia de Auxilio y Emergencias. Asimismo, se abrieron trámites vinculados con la violación de las restricciones impuestas a la actividad de la construcción en el marco del ASPO y obras supuestamente antirreglamentarias y se dio seguimiento a los casos y solicitud de inspecciones a las direcciones de Registro de Obras y Catastro, de Interpretación Urbanística y de Fiscalización de Obras y Catastro. Se remitieron a dependencias del Gobierno de la ciudad informes técnicos ante trámites particulares, entre otras temáticas, por condiciones habitacionales de viviendas en barrios populares, de infraestructura, habitabilidad y seguridad en edificios escolares, y condiciones de conservación y seguridad de edificios de interés patrimonial como una iglesia declarada Monumento Histórico Nacional.

Derecho a la educación: materiales educativos y jardines de infancia

A raíz del inicio de trámites por parte de ciudadanos de la ciudad, se ofició al Ministerio de Educación por materiales educativos faltantes para el nivel inicial, primario y secundario, y a fin de que informara acerca del proyecto de protocolo del programa «Conéctate en la Escuela». Asimismo, se realizó un requerimiento para evitar el cierre de los jardines de infantes de gestión privada y para la percepción de los subsidios estatales que correspondan en el marco de la pandemia.

Derechos culturales: apoyos al sector cultural

En función de las necesidades transmitidas por los distintos colectivos culturales, el Defensor del Pueblo adhirió al proyecto de ley 649-2020, presentado en la Legislatura de la CABA, que propuso declarar la Emergencia Cultural y una serie de medidas de apoyo a la actividad, y al proyecto de ley 665-2020, que propuso un subsidio mensual mientras dure la imposibilidad de trabajar de los artesanos y manualistas de las ferias emplazadas en la CABA, para atender la situación de necesidad económica en que se hallan muchos de estos trabajadores. En el mismo sentido, se requirió al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la CABA que se contemplara la situación de vulnerabilidad habitacional de un conjunto de artesanos y manualistas que trabajan en ferias emplazadas en espacios públicos de la ciudad y no pueden abonar el alquiler de su vivienda.

Asimismo, se dio curso a decenas de trámites de espacios culturales que recibieron facturaciones por los servicios públicos de electricidad, agua y cloacas, y gas, con montos elevados, cuyo consumo fue mal estimado por las empresas prestadoras de servicios. En su gran mayoría, los reclamos fueron resueltos. Se mantuvieron contactos con la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP) para resolver

consultas de espacios culturales independientes que procuraban aplicar a la exención de los tributos de que son beneficiarios por ley.

1.3. Personas en situación de vulnerabilidad

Desde el inicio de la pandemia se realizó un abordaje de las consultas y problemáticas que involucran a la población infantil y adolescente de la ciudad vinculadas principalmente a traslados de niños, niñas y adolescentes en el contexto del ASPO, situaciones de violencia hacia este grupo, institucionalizaciones en dispositivos de alojamiento, y régimen de comunicación y alimentos, solicitando información y/o articulándose con el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la CABA. También se realizó un control de las políticas públicas implementadas por el GCBA en materia de niñez y adolescencia. Se solicitó a la Dirección General de Niñez y Adolescencia información sobre medidas de prevención, los recursos, el estado de situación, y se requirió la implementación de determinadas acciones respecto a: 1) la población alojada y del personal de los paradores del circuito de atención de la población infanto-juvenil en situación de calle, 2) hogares propios del GCBA, y 3) hogares convenidos con el GCABA. Asimismo, se realizaron o se encuentran en estado de ejecución, visitas y relevamientos en los tres tipos de instituciones.

Durante el inicio del ASPO se tomó conocimiento de la suspensión del funcionamiento del Programa Adolescencia, el cual apuntaba a la inclusión social de la población adolescente a través de actividades recreativas y educativas, en pos de contribuir a su autonomía y proyecto de vida. Desde la institución, se remitió vía oficio un pedido de informes a la Dirección General de Niñez y Adolescencia (DGNyA) dependiente del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la CABA, en el que se solicitó que informe la cantidad de adolescentes, ONG y trabajadores/as afectados/as tras la suspensión y que evalúe la implementación de una modalidad virtual para el cumplimiento efectivo del Programa Adolescencia, a través de las distintas plataformas y redes sociales utilizadas por la población objetivo. Se informó que se continuaría el compromiso en determinados casos y se evaluaría la implementación virtual para ciertas actividades.

Durante el ASPO las llamadas a Línea 144, que asiste a víctimas de violencia de género en la ciudad y la provincia de Buenos Aires, se incrementaron en un 47 % en relación al mismo período del 2019. En articulación con distintas áreas de la institución, se continuó con la orientación de mujeres en situación de violencia de género, con situaciones agravadas o con particularidades por el ASPO; se sumaron durante el período 23 mujeres derivadas de diferentes organismos con sus respectivos seguimientos. Se libraron oficios a la Dirección General de la Mujer solicitando información sobre la modalidad de atención de los

Niñez y adolescencia: problemas particulares y control de políticas públicas

Suspensión de programas de inclusión

Mujeres: violencia de género

Centros Integrales de la Mujer (CIM), el funcionamiento de los hogares, refugios y casas de medio camino de mujeres.

Mujeres gestantes

Se realizaron pedidos de informes y notas referidas a la necesidad de extremar los recaudos para la atención de las mujeres y personas gestantes embarazadas en el sistema de salud, velando para la prevención del contagio, sin dejar de tener en cuenta las difíciles condiciones en que se desenvuelve la tarea profesional de los equipos de salud y de la falta de personal motivado por el aislamiento preventivo, por el contacto de casos estrechos e incluso por contagio del propio personal. En este marco, y a raíz de consultas y denuncias acercadas a la defensoría, se solicitaron informes acerca de los procedimientos en distintos hospitales que radican en la ciudad, y a la Dirección General de Hospitales del Ministerio de Salud del GCABA.

Personas adultas mayores: residencias, proyecto de ley y vacunaciones

Se realizaron gestiones directas ante instituciones de adultos mayores (establecimientos geriátricos), Ministerio de Salud y Defensa del Consumidor, respecto a la atención de ellos en contexto de pandemia, siendo uno de los grupos más vulnerables de la enfermedad. Se presentó un proyecto de ley para modificar la actual legislación, a fin de incorporar mecanismos de protección especial a las personas mayores (consideradas como consumidores hipervulnerables) y a sus familiares responsables para asegurar el derecho a la información y a la protección de intereses económicos en las cuotas mensuales a pagar.

Se realizaron recomendaciones para prevenir el contagio del virus, y la difusión de medidas tomadas desde el Poder Ejecutivo que involucraban al sector. A su vez, se participó junto al Instituto de Vivienda de la ciudad, los centros de salud y acción comunitaria, y el Cuerpo de Evacuación y Primeros Auxilios en las campañas de vacunación de adultos mayores en barrios populares.

Migrantes: diversas actuaciones

Se realizó atención personalizada para la resolución de consultas vinculadas a decretos del Poder Ejecutivo Nacional con la Dirección Nacional de Migraciones, se realizaron gestiones tendientes a lograr la repatriación de una persona de origen senegalés que tiene familia en la República Argentina y se respondieron más de 200 consultas relativas a dificultades para obtener la residencia precaria solo en el mes de mayo y aproximadamente 600 durante el resto del período en estudio.

Por último, se articuló con la Dirección Nacional de Migraciones, el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), y los servicios sociales de los hospitales públicos y centros de salud y atención comunitaria, para la resolución de consultas sobre obtención de turnos en dependencias gubernamentales. Se coordinó entre distintas áreas de la institución, la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural y la Vicejefatura de Gobierno CABA, a fin de concretar la entrega de bolsones alimentarios para personas migrantes en situación de emergencia social y alimentaria ante la imposibilidad de acceder al IFE.

El Comité Local de Prevención de la Tortura, que funciona en el ámbito de esta defensoría del pueblo, emitió la Recomendación I/2020, donde se expresó que las alcaldías de la Policía de la ciudad no cumplieran con los requisitos necesarios para el tipo de alojamiento prolongado que implica una prisión preventiva o condena, y se recomendó disponer el realojamiento de las personas alojadas en alcaldías de la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, requiriendo al Servicio Penitenciario Federal el otorgamiento inmediato de cupos en sus complejos penitenciarios. También este comité local participó en el *habeas corpus* de la causa judicial 11260/20 como *amicus curiae*, con relación a las condiciones de detención de las personas privadas de libertad en casos de flagrancia a disposición del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

Personas privadas de libertad: acciones del Comité Local de Prevención de la Tortura

Se realizó seguimiento de casos de coronavirus en centros penales juveniles y monitoreos en centros de regímenes cerrados. Se ofició al Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes, para que informe medidas de bioseguridad en los dispositivos y la modificación de las mismas a partir del registro de casos positivos. Asimismo, se le solicitó que indicara la articulación con el Ministerio de Salud acerca de la realización de los testeos a los jóvenes alojados y a los trabajadores que tuvieron contacto con los casos positivos y/o sospechosos, y se evaluara el testeo de la totalidad de los centros de régimen cerrados dependientes del Consejo de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Centros penales juveniles

A partir de trámites ingresados a la institución, se solicitó al Servicio Penitenciario Federal información acerca de las medidas de higiene y cuidado, y cumplimiento del protocolo establecido por el Ministerio de Salud de la Nación. Se intervino en un conflicto iniciado el 24 de abril y concluido el 6 de mayo en el Complejo Penitenciario CABA a través de mesas de diálogo con delegados de las personas privadas de la libertad, autoridades del poder ejecutivo, judicial, entre otros.

Control de condiciones sanitarias y mediaciones

A través de la FALGBT, organización que co-gestiona la Defensoría LGBT, se realizaron campañas para recaudar fondos para ayudar a los sectores más vulnerados a hacer frente a las necesidades básicas de alimentación, higiene y limpieza. La FALGBT firmó un acuerdo con la Fundación Huésped a través del que recibe un aporte mensual para operativos de asistencia y distribución de ayuda alimentaria y sanitaria. Se atendieron consultas y trámites de manera remota, con mayor intensidad, relacionados a: acceso a medicamentos, problemas con los permisos de circulación, dificultades en el registro para planes y programas sociales del estado, desalojos y necesidades alimentarias.

LGBTI: múltiples acciones

Con relación a la gran demanda de asistencia alimentaria, se formalizaron notas de pedidos de asistencia a organismos de Nación, de provincias, del Gobierno de la Ciudad y Municipios, adjuntando a esas notas los listados correspondientes de personas que requieren la asistencia; esta información fue recabada en forma directa a través de las organizaciones que integran la FALGBT en todo el país. La recepción

y respuesta fue bastante favorable: se atendieron graves situaciones de desalojos de hoteles, de personas trans, la mayoría trabajadoras sexuales, migrantes. Detectamos en esos hoteles que mucha población migrante no había regularizado su situación migratoria, en consecuencia se iniciaron gestiones con la Dirección Nacional de Migraciones, y se llevaron adelante jornadas de asistencia en el barrio porteño de Constitución, se tomaron trámites *online* en articulación con la DNM que brindó exención de pago de aranceles y dio curso a los mismos. A través de distintas gestiones y reclamos, acompañando también el reclamo de las organizaciones sociales, se instó a que el Gobierno de la ciudad distribuyera ayuda alimentaria en los domicilios de las personas trans, refugiados LGBT+ y migrantes, a fin de cumplir con el aislamiento y resguardar la salud; y así fue hasta el mes de septiembre, donde se establecieron puntos de distribución por comuna. Desde el equipo jurídico de los programas, además de asesorar y atender las consultas permanentes, se judicializaron temas urgentes de emergencia habitacional y la defensoría es parte de una acción de amparo colectivo en representación de la población trans en la ciudad, que tramita ante la Justicia porteña; en articulación con la Defensoría LGBT, Casa Trans y el Centro Integral de la Mujer Pepa Gaitán realizamos los informes sociales, requerimiento esencial para dar curso al pedido judicial.

Se asiste permanentemente a refugiados LGBT, que en muchos casos no hablan nuestro idioma, informando sobre las medidas dispuestas en la cuarentena y les asiste en lo que necesitan (medicación, comida, ropa). El equipo de consultas canalizó el ingreso de personas trans y no binarias al Programa Potenciar Trabajo, se creó un formulario de ingreso de datos y se realizó un seguimiento constante con el Ministerio de Desarrollo de la Nación que lleva adelante la carga y aprobación. En la actualidad más de 5.000 personas trans y no binarias de todo el país se encontraban percibiendo el Potenciar Trabajo; gran parte de esos ingresos fueron a través de la articulación de la defensoría con las organizaciones de la FALGBT en todo el país.

2. SAN CARLOS DE BARILOCHE

Continuidad del trabajo de la institución

En el contexto de la emergencia sanitaria dictada por el Ministerio de Salud de la Nación el 20 de marzo de 2020, el compromiso con los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo de San Carlos de Bariloche se mantuvo vigente más que nunca, buscando la adecuación de los instrumentos disponibles para seguir cerca de la gente y a disposición de la ciudadanía para proteger sus derechos. En este escenario, se puso a disposición de la ciudadanía el contacto por los canales virtuales (mail y redes sociales) y teléfonos para evitar la propagación del virus y que las personas se quedaran en sus hogares. Ante la incertidumbre por falta de información oficial, se recibieron consultas que fueron atendidas

y respondidas basándose en datos provenientes de fuentes fidedignas a las que se consultó con ese fin. Otra manera de dar respuesta a las inquietudes de la ciudadanía tuvo que ver con la búsqueda de canales alternativos de los organismos con injerencia en cada temática con el propósito de vehiculizar de forma directa los reclamos. Además, se transmitió la información de interés comunicada por el Estado nacional, provincial y municipal.

Áreas más demandadas y gestiones realizadas

Hasta el 31 de julio de 2020 se habían contabilizado un total de 605 consultas; de entre ellas, las áreas más demandadas (con diez o más consultas) fueron las siguientes:

- a) Alquiler: quejas por aumento de alquileres, eficiencias edilicias en los inmuebles, corte de servicios por parte de propietarias por imposibilidad de pago en los alquileres, imposibilidad de pagar alquileres, amenaza de desalojos y retrasos en pagos. En algunos casos se derivó a asesorías jurídicas, se informó sobre las normativas sobre el DNU (congelamiento de los alquileres hasta que termine la pandemia, prohibición de desalojos, intereses y punitivos congelados). En lo referido a corte de servicios por parte de propietarias por imposibilidad de pago en los alquileres, imposibilidad de pagar alquileres o amenaza de desalojos, se dio la posibilidad de realizar una mediación comunitaria.
- b) Asistencia: personas que necesitaban ayuda económica, alimentaria, vivienda o construcción; conflictos sobre manutención; módulos alimentarios de los CAAT; ayuda a merenderos; asistencia a personas que conforman el grupo de riesgo; acceso a elementos de higiene; imposibilidad de abonar colegios privados; tarjeta «Alimentar»; Plan Calor; imposibilidad de acceder a ayuda del Estado por no cumplir con los requisitos. En algunos casos se pidió la intervención del Área de Desarrollo Social, Cultural y Deportivo y se coordinó con los CAAT para la entrega de módulos de alimentos, sobre la tarjeta «Alimentar», sobre el no acceso al IFE.
- c) Bancos: problemas con tarjetas de débito o crédito; descuentos sobre dinero de beneficios del Estado; solicitudes de baja de tarjetas y servicios (seguros); imposibilidad de pagar créditos; deudas. Se pidió la intervención de OMIDUC (Oficina Municipal de Información y Defensa al Usuario y Consumidor), o en algunos casos la defensoría se comunicó directamente con el Banco, en búsqueda de una solución más expeditiva.
- d) Consumidor: sobreprecios en supermercados, farmacias y kioskos; bajas de tarjetas de créditos de supermercados; internet y telefonía (falta de servicio, aumento, intereses por mora); planes de autos (cuotas, intereses por mora); compras de productos y servicios *online*; reclamos por subida de precios e intereses

por mora; devoluciones de reservas turísticas; Cerro Catedral. Se sugirió realizar la denuncia en OMIDUC (se envió el formulario de denuncia junto con el teléfono y mail de la dependencia idónea para tales reclamos) y luego se realizó el seguimiento del trámite.

- e) Convivencia vecinal: ruidos molestos; problemas edilicios (filtraciones, construcciones); violencia, amenazas, ventas ilegales; construcción de una estación de servicio. En todos los casos se ofreció la posibilidad de una asesoría jurídica y una mediación.
- f) Discapacidad: acceso a la información oficial para personas que se comunican en lenguaje de señas; medicamentos para personas con discapacidad; cobertura de personal de la salud; consulta sobre trámites específicos; atención de la Junta Evaluadora; solicitud de construcción de una rampa para un vecino en silla de ruedas; vencimientos de los CUD; tarifa social en servicios (gas, luz, agua); estacionamiento para discapacitados. Se brindó la información oficial emitida por las distintas instituciones. Para los vencimientos se indicó que los plazos fueron extendidos. Para la cobertura de medicamentos se enviaron notas al Hospital Zonal Ramón Carrillo. Para la cobertura de servicios médicos se enviaron notas a las distintas obras sociales. Asimismo, la defensoría se puso en contacto con la Secretaría de Obras Públicas para solicitar la construcción de una rampa para un vecino en silla de ruedas que vivía en un edificio con escaleras.
- g) Fauna urbana: perros en la vía pública; maltrato animal; perros mordedores; perros comunitarios. En los casos enmarcados en la Ordenanza 1931-CM-07, la defensoría solicitó la intervención del área de Sanidad Animal municipal para que impusieran, si correspondía, las multas correspondientes. En los casos enmarcados en la ley nacional de Maltrato Animal (Ley Sarmiento) se solicitó la intervención del área de Sanidad Animal Municipal para que constatará la situación y de ahí derivarlo a la fiscalía.
- h) Ingreso familiar de emergencia: IFE denegado; actualización de datos; cobro por correo; cobro por CBU; compatibilidad con AUH. En todos los casos la institución se comunicó con agentes de la oficina de ANSES local, en procura de resolver la situación y dar respuesta a las personas sobre el caso puntual.
- i) Laboral: horarios de empleados en pandemia; permisos laborales; situación de los empleados eventuales; asesoramiento sobre derechos laborales en pandemia; búsqueda de trabajo. Se brindó la información oficial emitida por las distintas instituciones sobre las que consultaba la persona y se asesoró jurídicamente.
- j) Legal: derechos en pandemia; hijos de padres/madres separados; embargos y deudas; alquileres; acoso virtual; divorcios, casamientos y partidas de nacimiento; amenazas y violencia; cum-

plimiento de leyes; trámites legales; despidos en pandemia. Se realizaron en su mayoría asesoramientos legales. En otros casos se indicó cómo proseguir el trámite o denuncia.

- k) Mediación: convivencia familiar y vecinal; violencia; alquileres; ruidos molestos; acuerdos no cumplidos; problemas edilicios (filtraciones, construcciones). Se tomaron los datos demográficos del/de la requirente y datos del/de la requerido/a y se derivó al área de Mediación Comunitaria.
- l) Medidas ASPO: uso de barbijo; permisos locales para circular; días habilitados para salir a comprar (de acuerdo al DNI); habilitación de los senderos del Parque Nacional; mudanzas.
Las gestiones que se hicieron en este caso fue comunicar a las personas las disposiciones y restricciones que se fueron sucediendo desde que empezó la cuarentena.
- m) Obras sociales: autorizaciones de obras en pandemia; facturaciones a prestadores; falta de cobertura de medicamentos y servicios (psicopedagogos, MAI); empadronamiento; reintegros; cobros extras por pandemia (kit sanitario); quejas sobre falta de atención presencial; deudas. En los casos que correspondía se pidió la intervención de la Superintendencia de Servicios de Salud.
- n) Regreso a casa: personas varadas en Bariloche de otra provincia o país y viceversa; personas de Bariloche necesitando viajar a otra provincia para ir a cuidar a algún familiar y viceversa.
En estos casos a todas las personas se les envió el *link* con el permiso nacional para poder transitar. Después cada provincia publicó en dicha página un formulario para que las personas que necesitaban viajar de regreso a sus hogares pudieran completarlo con sus datos.
- o) Servicios: imposibilidad de pagar los servicios por falta de trabajo; miedo por retiro de medidores por falta de pago; deudas o intereses por mora; posibilidad de plan de cuotas para regularizar deudas. Se gestionó de acuerdo al servicio: luz (CEB), gas (Camuzzi), agua (Aguas Rionegrinas). Mayormente se tramitó la posibilidad de realizar un plan de pago acorde a cada situación, entendiendo que esta coyuntura imposibilita a muchas personas gestionar sus ingresos. También se informó a las personas que están prohibidos por DNU los cortes de servicios por falta de pago.
- p) Trámites en dependencias públicas: secuestro de pertenencias por incumplir las medidas ASPO (autos, motosierra, caña de pescar); entrega de DNI; funcionamiento de instituciones, estudios de abogados/contadores, correo, etcétera, en cuarentena; descuentos por servicios no solicitados; imposibilidad de cobrar seguro por desempleo; renovación de carnet (CUD, licencia de conducir); Plan «Manos a la obra»; trámites en Defensoría Ofi-

cial Federal, juzgados, ANSES, IMTVHS, AFIP, Poder Judicial y Fiscalía; habilitaciones comerciales en ASPO; información en bancos (resumen de cuenta); cambio de domicilio; oficios de embargo; turnos en ANSES o para rendir examen de conducir. Se brindó información oficial emitida por las distintas instituciones sobre las que consultaba la persona.

3. RÍO CUARTO

Defensorías municipales y derechos humanos

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto, una de las más activas de las defensorías municipales argentinas y una de las más comprometidas con la FIO, observó cómo durante la pandemia se incrementaron los problemas estructurales que venía enfrentando durante los últimos años, a saber: reclamos por corte de luz, agua o servicio telefónico, inconvenientes de usuarios de otros servicios públicos, atención de la salud, documentación personal, trámites de regularización migratoria y problemáticas relacionadas con la seguridad social y demás asignaciones no contributivas de las personas más vulnerables. No es frecuente que las defensorías municipales sistematicen sus quejas por derechos vulnerados; no obstante, esta reelaboración contribuiría a reforzar sus argumentos, pues no es lo mismo limitarse a afirmar que el poder público incumplió la normativa o fue ineficaz en el desarrollo de un servicio público que señalar, además, que vulneró derechos humanos.

Actuaciones en defensa de la libertad de circulación y los derechos de los usuarios

En materia de derechos civiles y políticos, esta defensoría trabajó sobre todo a favor de la libertad de circulación, coordinando actuaciones con el Gobierno de la Provincia de Córdoba el regreso de ciudadanos de Río Cuarto varados en distintos puntos del país, atendiendo y brindando orientación jurídica sobre los certificados de circulación y traslados que debían emitir entidades privadas o, en la línea de cooperación con las autoridades sanitarias, recomendando la realización de controles de ingreso y salida de la ciudad. Interesa también mencionar la faceta prestacional de la libertad de circulación, presente en la recomendación a la Municipalidad para que garantizara el servicio público mínimo de transporte urbano.

Siguiendo la opción sistemática de este informe, pueden considerarse garantías del derecho de propiedad las intervenciones en favor de los derechos de los usuarios, especialmente frente a bancos y entidades financieras, que están entre las más frecuentes. En este rubro pueden integrarse también las recomendaciones de congelamiento o prórroga de vencimientos en facturas de energía eléctrica, de revisión de lecturas de consumo de gas, de aplicación de tarifas diferenciales para entidades sin fines de lucro, de control de precios en supermercados, grandes superficies y farmacias o de vigilancia de créditos engañosos dirigidos a personas adultas mayores.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales, la defensoría se centró sobre todo en vivienda y salud. Sobre el primero de estos derechos, intervino frente a particulares con orientación jurídica sobre la nueva ley de alquileres, mediación y muy especialmente diseñando un programa para que comerciantes y propietarios renegociaran el precio de los alquileres en la situación de confinamiento. En materia de derecho a la salud, la institución exigió el cumplimiento de las obligaciones de fertilidad asistida, tratamiento psicológico por medios electrónicos, medicación para diabéticos y obra social para hisopados. Para mejor garantía del derecho, la defensoría solicitó a la Municipalidad información sobre la situación epidemiológica en la ciudad y articuló con ANSES la facilitación de trámites previsionales virtuales. De otro lado, prestó orientación jurídica sobre derechos laborales ante casos de despido.

En cuanto a las personas en situación de vulnerabilidad, la defensoría prestó orientación jurídica a víctimas de violencia de género, migrantes y familiares de personas privadas de libertad.

3. BOLIVIA

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES. 2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19: 2.1. Derechos civiles y políticos; 2.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 2.3. Personas en situación de vulnerabilidad.

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

Desde su creación en 1994, la Defensoría del Pueblo de Bolivia tuvo participación activa en los estados excepcionales. Sus principales intervenciones incidieron en la necesidad de diálogo para sobrellevar el conflicto, tomando una postura objetiva relacionada a la protección y vigencia de los derechos humanos. Las actuaciones más relevantes fueron las siguientes:

El 8 de abril de 2000 se decretó estado de sitio con el objetivo de detener las protestas masivas contra la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado que iniciaron en la ciudad de Cochabamba y que se vieron apoyadas por otras protestas realizadas en el altiplano boliviano. Ante las detenciones producidas contra los manifestantes en las calles cochabambinas, la defensoría logró liberar a más de cien menores de edad detenidos por efectivos de la Policía nacional. Por otro lado, realizó verificaciones en centros hospitalarios para velar por los servicios de salud a favor de las personas heridas y logró que el Ministerio de Gobierno cubriera los gastos de atención hospitalaria de los heridos.

Asimismo, mediante la interposición de un recurso de *habeas corpus* logró la liberación de las personas ilegalmente detenidas y su posterior indemnización por parte del Gobierno¹: 42 personas habían sido detenidas antes de la emisión del Decreto Supremo N° 25.730, de 7 de

**Estado de sitio de
2000: libertad y
salud**

1 <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/ii-informe-al-congreso-nacional.pdf>

**Estado de sitio de
2008: denuncia de
la masacre**

abril de 2000, es decir antes de la emisión de la norma que sustentaría dicha detención².

La defensoría del pueblo actuó de forma inmediata constituyéndose en el lugar, y, durante el estado de sitio declarado únicamente para el departamento de Pando, continuó de forma ininterrumpida con el servicio a la ciudadanía del lugar. Asimismo, durante ese lapso de tiempo inició una investigación respecto a los hechos que fueron el sustento para la declaración del estado de excepción³.

Por otro lado, emitió un informe producto de una investigación de los hechos, en el que se determinó que lo ocurrido en Porvenir fue una masacre; por ello, la defensoría del pueblo se constituyó como parte en seguimiento del proceso iniciado en contra de los autores de estos delitos. Asimismo, la presencia de la defensoría del pueblo en el lugar sirvió para evitar posibles extralimitaciones a su poder por parte de la policía y de las fuerzas armadas.

2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Contexto político

Resulta totalmente pertinente tomar en cuenta el contexto político y social boliviano a efecto de comprender las actuaciones de la defensoría del pueblo, pues, hoy por hoy, es la única institución de protección de derechos humanos dentro del territorio nacional que asume su rol constitucional y la defensa de la sociedad de forma directa ante las arbitrariedades del gobierno transitorio, y no es casual que dos de sus autoridades, entre las que se encuentra la propia defensora del pueblo, cuentan con medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a su favor, ante el sistemático ataque que sufre ella y la institución en su conjunto por parte del Estado y grupos civiles afines a la línea política estatal⁴.

Es importante considerar que Bolivia en un lapso inferior a un año ha sufrido dos crisis profundas, la primera en noviembre del año 2019 luego de la dimisión del presidente Evo Morales, producto de una acentuada convulsión social, y la segunda, iniciada en marzo del año 2020, producto del avance de la covid-19. Es importante tomar en cuenta estos antecedentes porque el gobierno transitorio, desde su asunción del poder, ha pretendido limitar los actos de la defensoría. A causa de la pandemia se postergaron las elecciones nacionales que debían haberse celebrado el 4 de mayo, ahondando la crisis política que sufre Bolivia.

2 <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/iii-informe-al-congreso-nacional.pdf>

3 <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/informe-defensorial-de-los-hechos-de-violencia-suscitados-en-el-mes-de-septiembre-de-2008-en-el-departamento-de-pando.pdf>

4 <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/67-19MC1127-19-BO.pdf>

Sin importarle el contexto adverso, la defensoría no dejó de prestar su servicio y a pesar de las restricciones de circulación se analizaron otros medios para tomar las denuncias de la población; por ejemplo, se dio un especial realce a los medios virtuales, como la página web y el uso de la aplicación Whatsapp⁵, que permitió que cada Delegación Departamental y Coordinación Regional atendiera regionalmente al público. Por ello, entre el 22 de marzo al 31 de mayo, es decir, desde el inicio de la cuarentena rígida y hasta su conclusión, la defensoría del pueblo atendió 954 casos a nivel nacional.

Atención durante la pandemia

Se debe tomar en cuenta que el estado de excepción fue declarado sin seguir el procedimiento establecido en la Constitución Política (*supra*, XXX), es decir, las medidas asumidas por el Gobierno transitorio no fueron ratificadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Por este motivo, la defensoría del pueblo remitió e impulsó en la Asamblea Legislativa un proyecto normativo para la promulgación de la Ley de Reglamento de Estados de Excepción, pues en Bolivia no existe una norma infraconstitucional que regule la declaración de estados de excepción.

Declaración ilegal de estado de excepción y omisión legislativa

2.1. Derechos civiles y políticos

La defensoría del pueblo otorgó datos diarios sobre la cantidad de personas arrestadas a nivel nacional durante la cuarentena rígida, datos obtenidos del seguimiento de oficio realizado por las oficinas de la institución en diferentes centros de detención. Los cuadros diarios están disponibles en la página web de la institución⁶.

Detenciones arbitrarias

En reiteradas oportunidades, la defensoría se vio obligada a denunciar públicamente los excesos en los que incurrió la Policía boliviana, el Ministerio Público y las altas autoridades del gobierno transitorio, pues bajo la creación de conductas penales establecidas en el Decreto Supremo 4.200, realizaron persecución penal de forma discrecional en contra de contendientes políticos o de personas que no comulgaron con las medidas asumidas por el Gobierno. La defensoría del pueblo actuó hasta donde las atribuciones constitucionales le permitieron, pues la regla asumida por estas autoridades y agentes estatales era el inicio de un proceso penal; luego de iniciado el proceso, esta institución solo tiene la atribución de vigilar el cumplimiento de las garantías del debido proceso.

Asimismo, esta institución denunció públicamente que se hizo uso irracional y desproporcional de la jurisdicción penal para aplacar todo

5 <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/la-defensoria-del-pueblo-habilita-lineas-de-whatsapp-que-atenderan-las-24-horas>

6 <https://www.defensoria.gob.bo/covid-19/1-dia.html>

Derecho a un tribunal independiente e imparcial: detenciones de jueces

tipo de manifestación contraria al Gobierno. La estigmatización política de cualquier movimiento fue evidente durante la cuarentena rígida.

La defensoría del pueblo realizó seguimiento cercano al caso del juez Hugo Huacani, quien por asumir una determinación contraria a los intereses políticos del gobierno de transición, fue detenido arbitrariamente mediante un operativo conjunto entre el Ministerio de Gobierno y la Policía boliviana. La finalidad de tal acto fue la de sentar un precedente a todos los magistrados y jueces con tal de evitar futuros fallos judiciales no adecuados a su línea política. Respecto a este caso, la defensoría del pueblo solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la otorgación de medidas cautelares a favor de este juez.

Asimismo, esta institución sigue de cerca el caso del juez Alan Zárate, quien se vio amedrentado por autoridades gubernamentales por tomar decisiones fuera del marco de los lineamientos que se pretenden establecer a todos los operadores de justicia desde las autoridades del nivel central del Estado; respecto a este caso, se analizó la solicitud de nuevas medidas cautelares ante la comisión.

Libertades de circulación y entrada en el país: acciones judiciales

La libertad de circulación fue el derecho más vulnerado durante el período de cuarentena rígida; como se hizo mención en el anterior capítulo (*supra*, II, 3.3), el gobierno transitorio emitió diferentes normas que restringieron la circulación, cerraron fronteras aéreas, terrestres y fluviales y por tal motivo los viajes tanto al interior del país como al exterior y entre departamentos o provincias estuvieron prohibidos. Esta prohibición implicó la limitación del retorno de ciudadanos bolivianos en el extranjero al territorio nacional; si bien la norma establecía que estaba permitido el retorno de estas personas, en la realidad el Gobierno transitorio, aduciendo la falta de condiciones para cumplir con la cuarentena de catorce días, los dejaron en frontera sin permitirles el correspondiente ingreso.

La defensoría del pueblo respecto a esta problemática efectuó un seguimiento continuo, levantando listas, tomando las denuncias efectuadas en la página web y números de Whatsapp habilitados. En el anterior capítulo (*supra*, II, 3.3) se señaló que, sobre este tipo de restricciones, un senador nacional interpuso una acción de libertad con la finalidad de que el gobierno transitorio permitiera el ingreso de estos ciudadanos bolivianos a territorio nacional, sin que el juez constituido en tribunal de garantías tutelara la acción por temas de forma. Ante la imposibilidad de plantear un nuevo recurso constitucional, la defensoría del pueblo solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la otorgación de medidas cautelares a favor de todos los bolivianos varados en la frontera entre Bolivia y Chile. A la fecha de remisión de la presente información, la solicitud sigue sin una respuesta formal dene-gando u otorgando las medidas⁷.

⁷ <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensoria-del-pueblo-solicita-a-la-cidh-medidas-cautelares-en-favor-de-bolivianos-varados-en-chile-ante-violacion-de-ddhh-por-el-gobierno>

Por otra parte, la defensoría del pueblo, respecto a las personas que no pudieron retornar a su lugar de origen y quedaron en tránsito obligatorio dentro del territorio nacional, interpuso una acción de libertad (*habeas corpus*), pues no existía la posibilidad de interponer otro tipo de recurso o acción por las restricciones y limitaciones a la atención de casos establecidas por el Tribunal Supremo de Justicia a los jueces. La referida acción fue tutelada, por lo que la justicia determinó que el Gobierno debía permitir y garantizar el retorno a sus lugares de origen a por lo menos 450 personas, número que se vio incrementado en los siguientes días.

El Gobierno en calidad de demandado incumplió el fallo constitucional, lo que dio lugar a reiteradas denuncias ante la justicia por parte de la defensoría del pueblo para que se ejecutara la determinación y con ello cesaran las vulneraciones; producto de esta intervención se emitió el Decreto Supremo N° 4.222, de 20 de abril, que creó un procedimiento para el retorno de las personas en tránsito dentro de territorio boliviano.

La defensoría del pueblo atendió casos particulares de periodistas que fueron amedrentados por autoridades gubernamentales, tal es el caso del periodista J. A., que denunció una persecución en contra de su persona y su familia por denunciar un presunto acto de corrupción en el que estarían involucradas altas autoridades del gobierno transitorio.

Por otro lado, se realizó un seguimiento detallado respecto a medios indirectos de restricción al ejercicio del derecho a la expresión por parte de medios de comunicación; el Gobierno, mediante la distribución de propaganda gubernamental, procesos tributarios, omisión y negativa de pago de obligaciones pecuniarias adquiridas con canales de televisión y amenazas públicas de cierre, ahogó económicamente a varios medios que no respondieron a la línea política gubernamental. La defensoría del pueblo instó formalmente a varios ministerios y a la propia presidenta del Estado a cesar o deponer estas actitudes en contra de medios, en especial en contra de radios comunitarias discordantes al gobierno transitorio, tal el caso de la Radio Kausachun Coca.

Por último, ante la emisión de normativa contraria a la libertad de expresión, la defensoría del pueblo interpuso una acción de inconstitucionalidad abstracta con la finalidad de expulsar del ordenamiento jurídico a ciertas disposiciones inmersas en los decretos supremos N° 4.196, 4.200 y 4.231.

En otro ámbito, la defensoría del pueblo propició en reiteradas oportunidades mesas de diálogo entre sectores sociales que se manifestaron exigiendo al Gobierno diferentes medidas, como la flexibilización para trabajar o el acceso a alimentos; como ejemplo se tiene la convocatoria realizada por la defensora del pueblo para prevenir una escalada de violencia en el contexto de las protestas de Cochabamba, el 5 de julio de 2020. Como antecedente, en una anterior oportunidad, estos mismos

Libertad de expresión: persecución a periodistas y medios

Acción de inconstitucionalidad

Libertad de reunión: mediación en protestas sociales

sectores cesaron otras protestas gracias a la intervención de la defensoría del pueblo en calidad de mediador⁸.

2.2. Derechos económicos, sociales y culturales

Derecho al trabajo: desvinculación de servidores públicos y trabajadoras del hogar

Durante la pandemia y cuarentena, el Estado en sus diferentes niveles desvinculó a un número considerable de servidores públicos. La defensoría del pueblo ante estos hechos siguió caso por caso para determinar si dichas desvinculaciones fueron justificadas o no; en caso de verificarse que las mismas respondían a fines apartados a la norma, se presentaron las correspondientes acciones de defensa constitucional para la reincorporación de estas personas. Sin embargo, de entrada, la defensoría del pueblo hizo un acercamiento a cada institución denunciada a efecto de obtener información y de advertir que tal acto era potencialmente una vulneración al derecho de estas personas. De otro lado, se gestionó ante el Ministerio de Trabajo, la protección de las trabajadoras del hogar durante el período de cuarentena.

Derecho a la salud: negligencias, omisión de protección y proyectos normativos

Por otro lado, esta institución defensorial, realizó seguimiento a casos individuales que denunciaron negligencia médica⁹ que tuvo incidencia directa en la muerte de personas o casos generales de falencias estatales sobre equipamiento de hospitales y dotación de equipos de bioseguridad a agentes estatales que controlaron la cuarentena como ser policías y militares¹⁰, así como tampoco a personal de primera línea de lucha contra la covid-19 como ser médicos y enfermeras.

Tomando en cuenta que las medidas que pueda asumir el Gobierno para la lucha contra la covid-19, si bien son a efecto de resguardar la salud, en el actual contexto boliviano, se tornaron en medidas que incidían directamente en el derecho a la vida de la población, por ello, esta institución impulsó dos proyectos normativos ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para resguardar la vida de la población, el primero relacionado a no mercantilización en la donación de plasma hiperinmune por parte de pacientes curados de covid-19, el segundo proyecto normativo, relacionado a la atención de hospitales y clínicas privadas de forma gratuita durante la pandemia, ambas normas se encuentran en fase de aprobación en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

8 <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/con-la-mediacion-de-la-defensoria-del-pueblo.-vecinos-de-k-ara-k-ara-firman-un-acuerdo-para-levantar-su-bloqueo>

9 <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensoria-del-pueblo-inicia-investigacion-tras-identificar-vulneraciones-en-la-atencion-medica-de-fallecido-por-covid-19>

10 <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensoria-del-pueblo-advierte-que-la-salud-y-vida-de-policias-y-militares-esta-en-peligro-y-corren-riesgo-de-convertirse-en-transmisores-covid-19>

2.3. Personas en situación de vulnerabilidad

Respecto a este grupo vulnerable, la defensoría del pueblo gestionó el pago desburocratizado de diferentes bonos establecidos por Ley a favor de este grupo, tomando en cuenta que durante la pandemia es uno de los sectores más vulnerables en la sociedad¹¹.

Asimismo, se realizaron verificativos en 28 centros de acogida de larga estadía, resultando el informe defensorial: *Vulneración de derechos en centros de acogida de larga estadía para personas adultas mayores durante la cuarenta declarada por el covid-19*, Resolución Defensorial N° DP/AVEDH/04/2020, en la cual se identificó la ausencia de pago de rentas y bonos, la falta de acceso a alimentos y medicamentos, así como falencias en la atención interdisciplinaria, medidas de limpieza y bioseguridad¹².

La defensoría del pueblo demandó una especial atención para los privados de libertad, solicitando se analice la emisión de un indulto presidencial que tenga la finalidad de reducir el hacinamiento en las diferentes cárceles del país¹³, de forma posterior a esta demanda pública realizada por la defensora del pueblo, el gobierno transitorio emitió el Decreto Supremo N° 4226 de amnistía e indulto para privados de libertad, sin embargo, la tramitación del mismo a través del tiempo fue muy burocrática, la defensoría hizo notar tal falencia y propuso mecanismos ágiles para lograr reducir el hacinamiento carcelario¹⁴. Al contrario de la propuesta, el Gobierno retiró al personal idóneo que podía llevar a cabo este procedimiento.

Asimismo, se realizó un escrito sobre la situación de los privados de libertad en Bolivia durante la pandemia, documento que fue remitido a la CIDH y a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para su conocimiento. Asimismo, se realizó verificaciones defensoriales a 16 centros de reintegración social para adolescentes (100 % de centros del nivel nacional) en el contexto de las medidas de Emergencia Sanitaria y Cuarentena Total por la covid-19.

Personas adultas mayores: pago de bonos y control de residencias

Personas privadas de libertad: solicitud de indulto e informe

11 <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensoria-del-pueblo.-gestora-publi-ca-y-organizaciones-de-adultos-mayores-definen-acciones-para-facilitar-el-co-bro-de-sus-rentas-y-bonos>

12 <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensoria-del-pueblo-identifica-caren-cias-y-necesidades-que-vulneran-derechos-de-personas-adultas-mayores-en-28-cen-tros-de-acogida>

13 <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensora-pide-al-gobierno-emitir-in-dulto-extraordinario-para-privados-de-libertad-y-declarar-estado-de-emergencia-peni-tenciaria-ante-el-covid-19>

14 <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensoria-del-pueblo-plantea-tra-mites-agiles-y-menos-formales-para-beneficiar-a-privados-de-libertad-con-el-indul-to-y-amnistia>

4. BRASIL

1. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. 2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. 3. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.

Considerando a rede articulada entre PFDC, PRDCs e PDCs (sistema PFDC), pode-se afirmar que inúmeras atuações coordenadas em plano nacional foram realizadas de atuação sobre a crise do covid-19, sendo efetivadas ainda incontáveis iniciativas regionais e locais em todo o território nacional sobre o tema, considerando em especial a deliberação realizada pelo STF na ADI 6341, que definiu como de competência concorrente a tomada de providências normativas e administrativas por parte dos estados, Distrito Federal e pelos municípios, cabendo aqui pois ressaltar as atuações de relevo nacional e especialmente levadas a efeito pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

1. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

A PFDC propôs que o Estado brasileiro adotasse medidas para prevenir o surgimento de um contingente de casos de pessoas desaparecidas na sequência da emergência sanitária ocasionada pela covid-19. Nesse sentido, encaminhou ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Ministério da Saúde sugestões a fim de complementar a Portaria Conjunta nº 01/2020, publicada pelos referidos órgãos e que definiu procedimentos excepcionais quanto a sepultamentos e cremação de corpos durante a durante a declaração de estado de emergência em saúde pública pelo covid-19, sugerindo o estabelecimento de um protocolo de atuação para as autoridades sanitárias, bem como para envolver outras autoridades no trabalho de garantir, ao máximo, as possibilidade de identificação diferida de restos mortais. Esse conjunto de medidas tem como base orientações da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), da Organização Mundial da Saúde (OMS), do Comitê Internacional da Cruz Vermelha Internacional (CICV) e da Interpol. Em 28 de abril de 2020, o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Saúde editaram a Portaria Conjunta nº 2/2020, que trouxe aperfeiçoamentos à regulamentação

**Derecho a la vida:
identificación de
fallecidos**

anterior e passou a definir uma uniformização nacional do protocolo dos casos de vítimas da Covid sem identificação.

**Acceso a la justicia:
intervención en
proyecto de ley**

Em 22 de março de 2020, a PFDC emitiu e enviou ao Congresso Nacional nota técnica para subsidiar a análise parlamentar sobre o Projeto de Lei nº 791/2020, que – ao dispor sobre providências para enfrentamento da emergência de saúde pública da covid-19 – pretendia instituir uma série de medidas que afetariam as competências do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos Nacionais do Judiciário e do Ministério Público, apontando em referido documento que, mesmo em situações de exceção constitucional (estado de defesa ou estado de sítio) não se admite a restrição a direitos fundamentais relacionados com o acesso ao Poder Judiciário, a independência dos magistrados, a autonomia do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como a preterição do juiz natural e, muito menos, a mitigação da separação de Poderes.

**Acceso a la
información:
diversas actuaciones**

Em 29 de abril de 2020, a PFDC solicitou ao Ministério da Saúde (MS) informações sobre a ocorrência de subnotificação de casos da covid-19 no país, considerando que a análise dos dados divulgados e dos critérios adotados pelo referido ministério para registro de casos tem suscitado a hipótese de existência de um universo de casos suspeitos de contaminação, hospitalização e óbitos não computados nas estatísticas divulgadas pela pasta. Foram elencados 12 pontos a serem esclarecidos considerando o direito à informação e o interesse coletivo sobre dados relevantes da pandemia.

A PFDC conjuntamente com 18 subprocuradores-gerais da República, encaminhou ao Procurador-geral da República (PGR) representação para apresentação ao Supremo Tribunal de ação para estabelecer como inconstitucional toda publicidade feita pelo governo federal no enfrentamento do coronavírus que estimule o retorno da população às atividades normais (ressalvada nova orientação da Organização Mundial da Saúde - OMS). O PGR enviou a solicitação à Procuradoria da República no Rio de Janeiro, que conta com procedimento administrativo acerca da matéria e ação civil pública na primeira instância da Justiça Federal sobre o mesmo tema.

A PFDC conjuntamente com quatro Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR) do MPF, assinaram documento enviado ao PGR contendo pedido para que fosse apresentada à Presidência da República recomendação quanto às informações e comunicados feitos por toda e qualquer autoridade do Poder Executivo Federal no contexto de enfrentamento ao novo Coronavírus. O documento destacou a necessidade de que a veiculação de pronunciamentos e informações relacionados à pandemia seja realizada de forma coerente e em sintonia com as orientações das autoridades sanitárias nacionais e da Organização Mundial de Saúde (OMS) – bem como com o Plano Nacional de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Coronavírus, do Ministério da Saúde. O pedido de recomendação foi arquivado pelo Procurador-geral da Re-

pública sob alegação de que não houve indícios de eventual prática de ilícito de natureza criminal por parte do presidente da República.

Tendo em conta o anúncio de decisão de autorizar algumas cidades a relaxarem medidas de distanciamento social, em 7 de abril de 2020, a PFDC solicitou esclarecimentos do MS sobre as fundamentações técnicas que embasaram a orientação, que passaria a ser adotada. Diante da necessidade de assegurar o direito à informação, bem como o controle social das ações e políticas adotadas pelo Estado, a PFDC solicitou ao MS um conjunto de esclarecimentos acerca da transição de regimes de distanciamento social. O MS prestou os esclarecimentos por meio de ofício enviado pela Secretaria de Vigilância em Saúde e complementou por meio do Boletim Epidemiológico n.08.

2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Constatando-se denúncias de atrasos no pagamento de bolsa-salário de residentes em Saúde, a PFDC pediu esclarecimentos ao MS. No documento que requisita as informações, é apontado que centenas de profissionais da Saúde estariam sofrendo com atrasos do pagamento das bolsas-salário de residência.

Derecho al trabajo: salario de profesionales de la salud

Considerando o inevitável impacto na renda das pessoas em maior vulnerabilidade em que a prestação de serviços de modo informal e precário é mais presente, situação mesmo eventualmente mitigada pelo auxílio emergencial, determinou que a PFDC demandasse à Caixa Econômica Federal (CEF) sobre as medidas adotadas em favor dos mutuários da Faixa I do Programa Minha Casa Minha Vida (famílias com renda mensal de até R\$1.800,00), no contexto da pandemia provocada pela covid-19.

Derecho al mínimo vital: actuaciones sobre ayudas sociales

Considerando a existência de denúncias a apontarem que embora a região Nordeste brasileira concentre mais de 36% famílias das famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza na fila de espera do programa assistencial Bolsa Família, essa população estaria sendo preterida no acesso ao referido programa, a PFDC recomendou em 20 de março de 2020 ao Ministério da Cidadania (MC) que disponibilizasse em sua página na internet a quantidade de novos benefícios do Programa Bolsa Família concedidos desde janeiro de 2019. Em resposta à recomendação o MC acabou por prestar esclarecimentos sobre os critérios de habilitação, seleção e concessão do benefício bem como informou que os dados solicitados já estavam disponíveis no site do órgão, encaminhando ainda planilhas com o detalhamento das concessões de benefícios por UF e por região.

Com o objetivo de atender à população em situação de vulnerabilidade, em 25 de março de 2020, a PFDC recomendou ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) a realização de mutirão para análise dos pedidos de concessão dos Benefícios de Prestação Continuada

(BPC), que estivessem há mais de 45 dias aguardando decisão administrativa. Considerando que referido BPC destina-se essencialmente a pessoas com deficiência e idosos com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção (ou de tê-la provida por sua família), a solicitação no contexto da crise do covid-19 busca reduzir os impactos sociais da pandemia sobre pessoas em situação de vulnerabilidade. A recomendação indica ainda que no mutirão deverá o INSS adotar critérios simplificados e céleres de análise dos requisitos para a concessão do benefício. Considerando a ausência de resposta do INSS, o procedimento em que expedida a recomendação foi encaminhada à PRDC que já possuía procedimento instaurado, para a adoção das medidas judiciais cabíveis.

Em consideração ao auxílio emergencial instituído pela Lei nº 12.982, de 02 de abril de 2020, diversas medidas foram realizadas pela PFDC e pelos PRDCs, podendo ser destacadas as seguintes atuações. Em 13 de abril, a PFDC solicitou esclarecimentos ao governo federal sobre providências para assegurar que o público apto a receber o auxílio emergencial concedido em razão da quarentena imposta pela pandemia da covid-19 não fosse excluído de seu direito em razão de eventual irregularidade no Cadastro de Pessoas Físicas e Jurídicas (CPF).

Também foi solicitada informação ao presidente da República e aos ministros da Economia e da Cidadania, sobre medidas adotadas para efetiva concessão do auxílio emergencial a integralidade dos trabalhadores informais, microempreendedores individuais, autônomos e desempregados, conforme previsto na legislação que instituiu o benefício. Em 17 de abril de 2020, a PFDC solicitou à CEF esclarecimentos sobre os fundamentos adotados para o indeferimento de pedidos do auxílio emergencial. Também foi objeto de encaminhamento à presidência da CEF, de solicitação de informações sobre: (a) divulgação dos fundamentos de indeferimento do Auxílio Emergencial; (b) possibilidade de alteração cadastral nos pedidos. Solicitado ainda à CEF esclarecimentos sobre a possibilidade e meio de apresentação de recursos em relação a decisões de negativa de concessão do benefício. Diversos ajustes foram realizadas nos sistemas de concessão do auxílio emergencial, em especial aos fatos apontados pela PFDC.

Considerando as medidas de distanciamento social, bem como de suspensão de atos presenciais em processos judiciais, a PFDC demandou ao Conselho Federal de Medicina (CFM) informações sobre facilitação de perícia para acesso a benefícios do INSS durante pandemia, e em especial sobre a possibilidade de realização de perícias *online* para a concessão de benefícios do INSS, bem como sobre realização de perícia indireta (realizada com base em documentos médicos e outras informações), no contexto da crise ocasionada pelo COROVID-19.

Em 6 de maio de 2020, a PFDC recomendou ao CFM para que não adotasse quaisquer medidas contrárias à realização de perícias eletrônicas e virtuais por seus profissionais durante o período de pandemia da

covid-19, no contexto de processos administrativos e judiciais relativos ao acesso a benefícios assistenciais e previdenciários, bem como se abstinhasse de instaurar procedimentos disciplinares contra médicos por elaboração de Parecer Técnico Simplificado em Prova Técnica Simplificada. A mesma orientação é feita quanto à realização de perícia fracionada – na qual é realizado um exame documental, posteriormente complementado com exame físico.

Duas atuações da PFDC quanto ao direito à alimentação podem ser ressaltadas no âmbito de crise do covid-19. Uma atuação direcionada à necessidade de fortalecer estratégias voltadas ao combate à insegurança alimentar e nutricional no Brasil, decorrente da elevação de preços de alimentos e da perda de poder aquisitivo das famílias de baixa renda. A PFDC em ofício encaminhado em abril de 2020 ao Ministério da Agricultura e ao Ministério da Cidadania ressalta a necessidade de reforçar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que contém duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para isso, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como àquelas atendidas pela rede socioassistencial.

Outra atuação refere-se ao alerta realizado em 2 de maio de 2020 pela PFDC sobre a insuficiência dos recursos disponibilizados pelo governo federal ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no contexto da pandemia da covid-19.

Em 7 de abril de 2020 foi publicada a Lei nº 13.987/2020, autorizando a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante a suspensão das aulas na rede pública. No entanto, havendo informações de que as diretrizes que organizam o funcionamento do programa não estariam sendo cumpridas, inclusive no que se refere à aquisição de produtos oriundos de agricultura familiar, a PFDC pediu esclarecimentos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, considerando o contexto de vulnerabilidade alimentar e nutricional de estudantes que estão fora das escolas em decorrência da suspensão de aulas por conta da pandemia.

Em 11 de abril de 2020, a PFDC emitiu nota pública alertando os gestores que afrouxarem distanciamento social sem sistema de saúde preparado para atendimento da pandemia podem ser responsabilizados por improbidade administrativa. No posicionamento, a PFDC destaca que os gestores de estados e municípios de todo o país que decidirem flexibilizar medidas de distanciamento social deverão assegurar a oferta de um sistema de saúde com disponibilidade suficiente de respiradores, equipamentos de proteção individual, testes laboratoriais, leitos de UTI e internação, capazes de absorver o eventual impacto do aumento de número de casos de covid-19 motivados pela redução dos esforços de supressão de contato social.

**Derecho a la alimentación:
precios y programas**

Protección de la salud pública

Em 30 de março de 2020 o Ministério da Cidadania publicou a Portaria nº 340/2020, estabelecendo medidas para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) decorrente de infecção humana pelo covid-19, no âmbito das comunidades terapêuticas. A PFDC solicitou informações sobre as providências concretas adotadas para fiscalizar as medidas implementadas no enfrentamento ao contágio pelo covid-19 nesses estabelecimentos. Também destacou a PFDC sobre eventuais contradições nesse ato normativo.

Em 14 de abril de 2020, a PFDC estabeleceu o prazo de cinco dias para que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) informasse as orientações e medidas de prevenção e controle a serem adotadas em relação à covid-19 em hospitais psiquiátricos, clínicas psiquiátricas e comunidades terapêuticas em todo o país, uma vez que esses estabelecimentos se caracterizam como instituições de longa permanência que mantêm pacientes idosos e outros grupos de risco, muitos deles com alto grau de dependência institucional. A mesma preocupação se estende a dispositivos abertos da Rede de Atenção Psicossocial (RAPs), composta por leitos de saúde mental em hospitais gerais, Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs) e Unidades de Acolhimento (UAS), entre outros equipamentos.

Salud mental

Em 29 de junho de 2020, o Ministério da Saúde publicou a Portaria nº 1.325/2020 que extinguiu o «*Serviço de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei*». A PFCD solicitou informações ao Ministro da Saúde rogando a apresentação, dentre outros pontos julgados importantes: a) análise concreta e detalhada sobre a eficácia, efetividade e economicidade da atuação das Equipes vinculadas ao Serviço de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei; b) análise acerca das razões que motivaram a baixa adesão de outros entes federativos à política pública em questão – se decorrente do mero desinteresse dos estados-membros ou da falta de estímulos e medidas concretas que deveriam ser adotadas pela União para viabilizar essa adesão; c) esclarecimentos a respeito do fato de a rubrica orçamentária na qual estava inserido o programa em questão não apresentar dotações a partir do ano de 2017, explicitando também como se procedeu à efetivação do custeio do programa entre os anos de 2017 e 2020; e à Associação Brasileira de Saúde Mental (ABRASME), à Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) e ao Conselho Federal de Psicologia para que se manifestassem sobre o tema, encaminhando os subsídios que entenderem pertinentes.

Derecho al medicamento

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão após recebimento de representações do Deputado Federal Alexandre Padilha (PT/SP) e o advogado Patrick Marino Gomes (OAB/SP 195.844); do Procurador Regional da República José Leonidas Bellem de Lima, e diante, de um cenário de incertezas científicas a respeito de questões que transcen-

dem a política e o Direito, quanto à conformidade legal e técnico-científica da Nota Informativa nº 9/2020-SE/GAB/SE/MS do Ministério da Saúde que, dentre outras medidas, prevê o manejo dos medicamentos difosfato de cloroquina e sulfato dehidroxicloroquina em pessoas diagnosticadas com covid-19 (coronavírus), expediu ofícios requisitando informações sobre o tema ao Conselho Federal de Medicina (CFM); Sociedade Brasileira de Infectologia (SBI); Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); Universidade de Brasília (UnB) e Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

As respostas foram no sentido de que «até o momento não existem evidências científicas robustas que possibilitem a indicação de terapia farmacológica específica para a covid-19, podendo ainda causar efeitos colaterais graves ao paciente que a usar».

Neste mesmo sentido, a Organização Mundial de Saúde (OMS), por meio de comunicado emitido no dia 25 de maio de 2020 por seu Diretor-Geral, Tedros Adhanon, informou que suspenderia por questões de segurança, os testes realizados com o medicamento hidroxiclo-roquina para o tratamento de pacientes com covid-19¹. Em nota oficial publicada em seu sítio eletrônico por meio do grupo de cooperação internacional *Solidarit*, voltado a pesquisas para a descoberta de medicamentos que auxiliem no tratamento da doença, a Organização também recomendou a não utilização do medicamento – seja por recomendação médica, seja por automedicação – enquanto não houver evidências suficientes de que seu uso não possa causar sérios danos à saúde dos pacientes².

Considerando que usualmente o fornecimento de água e esgoto ocorrem por companhias estaduais e municipais, inclusive por meio de concessões, a PFDC, em 25 de março de 2020, encaminhou às PRDCs dos 26 estados e no Distrito Federal, ofício sugerindo atuação para assegurar o fornecimento de água e esgoto à população durante o estado de emergência causado pela pandemia do coronavírus. A referida orientação de atuação considera a necessidade de conferir especial atenção às populações que se encontram em favelas e bairros com baixa presença de equipamentos públicos, para manutenção da continuidade de prestação dos serviços, independentemente de situação de inadimplência das famílias. Referida orientação gerou a atuação nos diversos Estados pelos PRDCs para acompanhamento e providências para continuidade de prestação dos serviços, independentemente de situação de inadimplência das famílias.

**Derecho al agua en
barrios marginales**

1 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-05/oms-interrompe-ensaio-clinico-com-cloroquina-em-pacientes-com-covid-19>

2 Sítio eletrônico da Organização Mundial da Saúde. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/solidarity-clinical-trial-for-covid-19-treatments>. (Acesso: 29 mai. 2020).

Derecho a la vivienda: órdenes de recuperación de la posesión

A PFDC, com o intuito de buscar coibir a propagação da covid-19, em 17 de março de 2020, solicitou ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a adoção de providências para a suspensão, em todo o país, do cumprimento de mandados coletivos de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais, seja em áreas urbanas ou rurais.

Também foi encaminhado ofício-circular pela PFDC aos comandos das Polícias Militares nos Estados e Distrito Federal dando ciência do pedido de providências feito ao CNJ bem como reforçando o entendimento de que o eventual cumprimento de mandados de reintegrações de posse oferece riscos de propagação do vírus e contaminação de uma maior quantidade de pessoas.

Alguns comandos militares, como o dos Estados de Pernambuco e do Paraná, comunicaram à PFDC que suspenderam o cumprimento de mandados coletivos de reintegração de posse. O pedido de providências da PFDC ao CNJ também foi utilizado por membros do MPF como fundamento em pareceres em ações de reintegração de posse ou de reassentamento coletivo, como, por exemplo, no Amazonas e no Rio Grande do Sul.

Favelas y periferias

Atenta ao fato de que os efeitos da pandemia atingirem de modo mais impactante populações em maior vulnerabilidade social, a PFDC também solicitou ao Ministério da Saúde que informasse qual o planejamento da pasta para o atendimento a favelas e periferias das cidades brasileiras no que se refere ao combate ao covid-19.

Referido documento ressalta que essas comunidades em situação de maior vulnerabilidade não contam com saneamento básico adequado, pouco acesso à água de qualidade e quase nenhum equipamento de saúde, situação que torna muito difícil a adoção das providências recomendadas pelo Ministério da Saúde (MS) de prevenção de contágio e de transmissão do vírus.

Embora o MS tenha indicado dados sobre o acesso a serviços no âmbito da Atenção Primária à Saúde (APS), informações sobre a ampliação da capacidade assistencial das equipes, indicado a oferta de soluções tecnológicas para acesso remoto para casos leves de covid-19, bem como monitoramento remoto para os casos notificados pelas equipes, entendeu a PFDC por solicitar esclarecimentos complementares que detalhem o funcionamento das medidas, inclusive com indicação dos estados e municípios que foram contemplados no atendimento ampliado de horário de funcionamento de suas unidades de atenção primária, com indicação do percentual de serviços com horário efetivamente ampliado em cada uma dessas localidades.

Considerando a ausência de resposta do MS ao pedido de complementação das informações, a PFDC encaminhou o caso à PRDC no Estado do Rio de Janeiro por já ter procedimento na temática, com a finalidade de adoção de medidas cabíveis.

Em 30 de março a PFDC solicitou informações sobre se instituições de ensino subordinadas ao Ministério da Defesa estariam sem suspensão de suas aulas presenciais durante o período de calamidade pública. As instituições responderam informando que as medidas cabíveis foram tomadas. Contudo, a questão foi parcialmente judicializada perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (mandado de segurança nº 5006063-37.2020.4.04.7200), sendo os autos encaminhados pela PFDC à PRDC no Rio Grande do Sul para providências cabíveis.

Ocorrendo a confirmação da manutenção de realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) durante a pandemia, a PFDC cobrou do Ministério da Educação (MEC) informações sobre as medidas adotadas para assegurar o direito de acesso à educação no contexto de desigualdades provocado pela pandemia da covid-19. Na requisição de informações a PFDC apontou que o aumento da desigualdade gerada pela pandemia, no que se refere ao acesso à educação, tem a potencialidade de falsear os resultados do ENEM, seja quanto à concorrência entre os candidatos seja na avaliação da política educacional.

Ainda, em 15 de maio de 2020, a PFDC apontou que a manutenção do Enem durante pandemia geraria impactos desproporcionais, além de violar a Constituição. Em nota técnica enviada ao MEC, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep) e ao Conselho Nacional de Educação, a PFDC destacou que o fornecimento de conteúdo escolar em período de pandemia segue cercado de precariedade, diversidade de situações e, principalmente, desigualdade – contrariando o que estabelece a Constituição Federal de 1988 ao tratar dos objetivos fundamentais da República.

Em momento subsequente, a realização do ENEM foi adiada pelo MEC, não havendo ainda a fixação de data para o referido exame se realizar.

3. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

A PFDC, em atenção à saúde da mulher, solicitou informações às Secretarias de Saúde dos 26 estados e do Distrito Federal sobre o funcionamento dos serviços de atendimento à saúde da mulher durante a crise da covid-19, bem como para que fosse indicado quais serviços ordinariamente disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) foram suspensos durante a pandemia bem como as razões de eventual suspensão. As Secretarias de Saúde também foram instadas a informar se houve redução ou suspensão do fornecimento de métodos contraceptivos e de controle de natalidade, inclusive quanto à colocação de Dispositivo Intrauterino (DIU).

Em 26 de março de 2020, a PFDC encaminhou ofício-circular às PRDCs nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal para compartilhar experiências no âmbito do enfrentamento ao covid-19 e para esti-

Derecho a la educación: suspensión de clases presenciales

Examen Nacional de Enseñanza Media

Salud de la mujer

Intercambio de experiencias

mular atuações voltadas à proteção de populações vulneráveis durante pandemia do covid-19. O ofício destaca atuações já implementadas pelas PRDCs no Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com enfoque na proteção a pessoas em situação de rua, em favelas e nas periferias. O objetivo foi de estimular a adoção de medidas para assegurar estrutura e condições mínimas de higiene, limpeza, alimentação, repouso, segurança, dignidade, bem-estar e acesso à saúde.

5. COLOMBIA

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES. 2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19: 2.1. Derechos civiles y políticos; 2.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 2.3. Personas en situación de vulnerabilidad.

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

Desde su creación en la Constitución Política de 1991, la Defensoría del Pueblo de Colombia ha jugado un papel estratégico en la defensa y protección de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional, particularmente en el marco de la declaratoria de estados de excepción. Únicamente destacaremos dos actuaciones a título de ejemplo.

Respecto del proceso de control constitucional automático al Decreto Legislativo 1.370 de 1995, mediante el cual se decretó el estado de conmoción interior en razón de la alteración del orden público por masacres y acciones de la delincuencia común y organizada, la defensoría del pueblo solicitó que se declarase la inexecutable del referido decreto, por ir en contravía del artículo 213 de la Carta Política, al no cumplir con los requisitos de gravedad de los hechos, inminencia de los mismos y excepcionalidad, lo cuales son exigidos para declarar el estado de conmoción interior. En este sentido, la defensoría argumentó que los hechos invocados para declarar el estado de conmoción interior hubiesen podido «ser afrontados con el ejercicio de las potestades policiales ordinarias», así como señaló que en Colombia estos hechos tienen «un carácter crónico, pues ellos han venido reiterándose y repitiéndose a lo largo de los pasados años»¹. La decisión de la Corte Constitucional fue declarar inconstitucional el Decreto 1.370 de 1995.

Igualmente, de manera más reciente, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada como consecuencia de la avalancha que afectó en el año 2017 a la ciudad de Mocoa, en Putumayo,

Inconstitucionalidad del estado de conmoción interior de 1995

Emergencia en Mocoa en 2017

1 Sentencia Corte Constitucional C-466 de 1995. Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-466-95.htm>

la defensoría del pueblo acudió mediante una comisión integrada por funcionarios de varias dependencias de la entidad, con el fin de realizar un seguimiento a la situación de derechos humanos de la población afectada, haciendo particular énfasis en personas con mayores índices de vulnerabilidad como la población carcelaria, las mujeres y las víctimas del conflicto, y logrando que se implementara una estrategia de atención psicosocial y acompañamiento comunitario con el fin de salvaguardar los derechos a la vida, integridad y seguridad de la población en riesgo y víctimas de la catástrofe.

2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Continuidad del trabajo de la institución

Con el ánimo de garantizar los derechos a la libertad económica, el trabajo en condiciones dignas, el mínimo vital, la libertad de asociación, el acceso a la información, entre otros derechos, la defensoría del pueblo solicitó a las entidades competentes atender las numerosas quejas remitidas por los ciudadanos, de cara al cumplimiento de las medidas expedidas por el Gobierno Nacional para mitigar los efectos adversos de la crisis por la covid-19 (*supra* II.5.3).

De las 1.458 peticiones recibidas y tramitadas por la defensoría del pueblo desde el inicio del actual estado de emergencia social, económica y ecológica, con el fin de restablecer o garantizar los derechos de los ciudadanos afectados, el 35 % corresponden a vulneraciones al derecho fundamental a la salud y el 15 % al derecho al mínimo vital. Por otro lado, la defensoría del pueblo ha coordinado e interpuesto a nivel nacional y regional un total de 17 acciones de tutela² por presuntas vulneraciones a los derechos a la vida, la salud y el derecho colectivo a la salubridad pública. Gran parte de los riesgos coyunturales identificados se encuentran agrupados en la Resolución Defensorial 072 del 2020, que incluye 46 recomendaciones dirigidas a distintas autoridades del orden nacional para conjurar las posibles vulneraciones a los derechos humanos por causa de la pandemia.

2.1. Derechos civiles y políticos

Vida e integridad: alerta temprana frente a la violencia de actores armados ilegales

Ante la persistente situación de violencia causada por diversos actores armados ilegales contra la población civil, la defensoría emitió la Alerta Temprana de Inminencia N° 018-20, de alcance nacional, el 30

² La Acción de Tutela es la garantía que ofrece la Constitución de 1991 del derecho que tienen todas las personas a la protección judicial inmediata de sus derechos fundamentales. Esto está expresado en el Artículo 86 de la Constitución Política.

de abril de 2020³. En esta alerta, la entidad identificó cómo diversos actores armados ilegales, so pretexto de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretadas por el Gobierno Nacional (*supra* II.5.3), emprendieron amenazas colectivas e individuales en contra de la población; endurecieron sus controles e imposición de normas, incluyendo restricciones a la circulación de personas, bienes y suministros, controles sobre precios de alimentos e implementos sanitarios; presionaron a líderes/as sociales para hacer acatar sus disposiciones; e incluso cometieron homicidios en contra de personas acusadas de transgredir el aislamiento, entre otras prácticas violentas. Con el ánimo de impulsar acciones urgentes a favor de la población civil que habita los territorios con presencia y accionar de actores armados ilegales, la alerta temprana en mención formuló recomendaciones al Ministerio del Interior para que adoptara medidas de prevención y protección en coordinación con las administraciones locales (alcaldías y gobernaciones); a la Fiscalía General de la Nación para que definiera un plan para investigar las amenazas realizadas por los actores armados ilegales en contra de la población civil; y al Ministerio de Defensa Nacional, a través del Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección de la Policía Nacional, para que identificara las zonas en los territorios focalizados mediante la alerta temprana, que requerían refuerzo de presencia de la fuerza pública para controlar a los actores armados ilegales, a fin de prevenir posibles brechas de protección institucionales que incentivarían la escalada de violencia en contra de la población civil y reiteradas vulneraciones a sus derechos.

Por otra parte, debido a la preocupación por las amenazas y expresiones de rechazo denunciadas por los profesionales de la salud en Colombia en medio de la crisis por la covid-19, el defensor del pueblo hizo un llamado a la solidaridad del pueblo colombiano con los trabajadores del sistema de salud, de modo que no se siguieran presentando esas situaciones. Adicionalmente, la defensoría abrió un canal de atención especial y confidencial para los profesionales de la salud amenazados.

La institución, a través de sus defensorías regionales⁴, articuló y gestionó con las autoridades competentes el traslado de personas y familiares que, posterior al primer decreto de aislamiento preventivo obligatorio (*supra* II.5.3), se encontraban en municipios diferentes al de su residencia habitual.

Amenazas al personal sanitario

Libertad de residencia: coordinación con las autoridades

3 El Sistema de alertas tempranas de la defensoría del pueblo tiene el propósito de monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno y promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas. Ampliar información en:

<https://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm>

4 Actualmente la Defensoría del Pueblo de Colombia cuenta con 38 oficinas regionales, ubicadas en los 32 departamentos del país.

Derecho de propiedad: control de precios

Por otro lado, evidenció ante la Superintendencia de Industria y Comercio, las debilidades del Decreto Legislativo 507 de 2020 respecto al control efectivo de precios de productos de primera necesidad, los cuales se alteraron como consecuencia del aislamiento preventivo obligatorio.

2.2. Derechos económicos, sociales y culturales

Salud y derechos laborales del personal sanitario

En conjunto con la Procuraduría General de la Nación, la defensoría del pueblo presentó ante el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo, la compleja situación laboral que enfrentan los profesionales de la salud, que están en la primera línea de contención del virus en Colombia y reclaman elementos de protección personal de bioseguridad así como soluciones de fondo frente a la precarización laboral que les ha afectado por años. Como resultado, dichos ministerios establecieron mesas de trabajo virtual con los jefes del Ministerio Público, con el propósito de presentar las propuestas frente a esta situación y hacer seguimiento a las medidas implementadas. Dentro de las propuestas acogidas por el Gobierno Nacional en estas mesas se destaca la medida para fortalecer la responsabilidad que tienen los empleadores y las Aseguradoras de Riesgos Laborales (ARL) en la provisión de elementos de bioseguridad para el personal de salud, así como propender por los derechos de los pacientes a recibir atención oportuna y continúa, independientemente de estar afectados o no por el virus.

Obligaciones empresariales

La defensoría recordó a empresas de múltiples sectores económicos su deber de solidaridad y respeto por los derechos humanos, con el propósito de no afectar el trabajo de sus colaboradores en el marco de la crisis por la covid-19, así como de garantizar el acceso de los usuarios a sus servicios, tratándose de servicios esenciales y de aquellos indispensables para la adecuada gestión de la pandemia. Lo anterior, en razón a que la mayor parte de quejas y solicitudes recibidas han versado sobre: a) usuarios del sector financiero que no pueden acceder a las líneas de crédito especialmente destinadas por el gobierno para la emergencia; b) trabajadores/as y contratistas de empresas privadas que no contaban con los implementos de bioseguridad requeridos para prevenir la propagación del virus y continuar trabajando con las medidas necesarias; c) propietarios de pequeñas y medianas empresas que necesitaban conocer las medidas del gobierno para sortear la sostenibilidad económica de su negocio; d) trabajadores que solicitaban la continuidad de sus condiciones laborales, entre ellas las personas vinculadas al sector educación; e) usuarios que denuncian presuntos sobrecostos en tarifas de servicios públicos domiciliarios.

Control de recursos e igualdad tributaria

Desde una perspectiva de derechos económicos, sociales y culturales y transparencia, la defensoría advirtió al Gobierno Nacional de la necesidad de hacer un control riguroso y una rendición de cuentas

transparente sobre la destinación final de los rubros apropiados de manera extraordinaria para mitigar los efectos adversos de la crisis, con el objetivo de evitar desviaciones de estos o que no llegasen a los destinatarios finales.

En la misma línea, la entidad también presentó concepto ante la Corte Constitucional solicitando la declaratoria de constitucionalidad condicionada respecto del Decreto Legislativo 568 de 2020, mediante el cual se creó un impuesto solidario para atender las necesidades de las familias dependientes del trabajo informal y a la clase media en condiciones de vulnerabilidad, el cual se cobraría a los empleados y contratistas del Estado con ingresos mensuales superiores a los COP \$10'000.000⁵. Lo anterior, con el fin de que la Corte extendiese dicho impuesto a los trabajadores y contratistas del sector privado con ingresos equivalentes, con el fin de garantizar una mayor cantidad de recursos para la atención de la finalidad referida y de proteger los principios constitucionales de igualdad y progresividad tributaria.

2.3. Personas en situación de vulnerabilidad

En relación con las situaciones de vulneración de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y adulto mayor, la defensoría del pueblo recibió y tramitó 27 casos asociados a circunstancias de la pandemia y asesoró a un total de 887 niños, niñas y adolescentes y sus familias migrantes y retornadas, activando las rutas correspondientes para la atención y protección de sus derechos. Asimismo, elaboró una guía metodológica para el desarrollo de conversatorios virtuales con este colectivo con el fin de identificar las condiciones, percepciones y sentires de esta población respecto a la situación de aislamiento preventivo obligatorio.

De manera puntual, la defensoría realizó seguimiento al cumplimiento de las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional respecto a las modificaciones transitorias del Programa de Alimentación Escolar (PAE)⁶ durante el período de la emergencia. Igualmente, expidió y socializó el protocolo de «Activación de mecanismos y ruta defensorial para la protección y exigibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual».

Como consecuencia del preocupante aumento de las cifras de violencia basada en género (en adelante VBG) con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio, la defensoría del pueblo con el apoyo de ONU

Niñez y adolescencia: guía, alimentación y violencia sexual

Mujeres: violencia de género

5 Unos 2.700 USD al cambio actual.

6 De acuerdo con el Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina, el Programa de Alimentación Escolar consiste en «el suministro organizado de un complemento nutricional con alimentos inocuos, a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo público, y el desarrollo de un conjunto de acciones alimentarias, nutricionales, de salud y de formación, que contribuyen a mejorar el desempeño de los escolares y apoyar su vinculación y permanencia en el sistema educativo».

Mujeres, coordinó e impulsó acciones y estrategias desde el Grupo de Articulación de Alto Nivel para la Respuesta a la VBG en el marco de la pandemia. Este espacio cuenta con participación de representantes de entidades del orden nacional y organismos de cooperación internacional, con la finalidad de identificar barreras y coordinar una respuesta conjunta frente a estas. Igualmente, este grupo se ha configurado como un mecanismo para que las entidades reporten las acciones tomadas para garantizar los derechos humanos de mujeres y niñas en el marco de la pandemia.

De la misma manera, la defensoría continuó con la atención a casos de VBG en los territorios a través de sus duplas de género⁷ usando herramientas tecnológicas que permiten la virtualización de la prestación de servicios. Desde el inicio del estado de emergencia, se atendieron 1.178 casos de VBG. Respecto a la promoción de los derechos de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD), la entidad diseñó y difundió piezas de comunicación dirigidas a la ciudadanía para informar sobre los canales de atención especializada.

Personas adultas mayores: restricción a la movilidad

Frente a la situación de las personas mayores, la defensoría del pueblo alertó sobre la posible vulneración a los derechos civiles de las personas de 70 o más años, como consecuencia de las medidas de restricción a la movilidad producto del aislamiento preventivo obligatorio.

Personas con discapacidad: atención especial

Con respecto a las personas con discapacidad, la defensoría del pueblo participó virtualmente en las instancias de articulación del nivel nacional para coordinar las rutas especiales de atención en el marco de la crisis por la covid-19.

Migrantes en tránsito

Con el propósito de actuar de manera oportuna para proteger los derechos de la población migrante en la frontera entre Colombia y Venezuela, las defensorías del pueblo de ambos países se comprometieron a velar por las garantías de los ciudadanos que transitan en la frontera, así como a promover el acceso a servicios de salud de dicha población, sin importar el lugar donde se encuentren y a activar los canales correspondientes frente a una contingencia binacional en la cual pueda propagarse el virus.

Personas privadas de libertad: diversas actuaciones

En atención a la crítica situación de la población privada de la libertad (en adelante PPL), La defensoría del pueblo solicitó al Gobierno Nacional acelerar la expedición del decreto legislativo de emergencia carcelaria, ya que la condición de sobrecapacidad de las cárceles del país traería consigo un mayor riesgo de contagio del virus covid-19 para la PPL y el personal de guardia, y por tanto urgían medidas para evitar la propagación del virus. Del mismo modo, la defensoría instó al Gobierno a aprovechar la emergencia carcelaria para hacer frente ante

⁷ Las Duplas de Género hacen acompañamiento jurídico y psicológico a mujeres víctimas de violencia basada en género en distintas regiones del país, con el apoyo del Programa de derechos humanos de USAID Colombia.

la superación del Estado de Cosas Inconstitucionales en los establecimientos penitenciarios y carcelarios⁸.

Como resultado de esta gestión, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 546 del 2020⁹, el cual fue considerado por la defensoría como una norma necesaria, razonable y proporcional, ya que con la normatividad ordinaria no era posible enfrentar la crisis sanitaria en las cárceles del país. Ahora bien, la propuesta de la entidad era mucho más garantista y de mayor alcance para la PPL; no obstante, la defensoría reconoce los esfuerzos del Gobierno y que tuviera en cuenta las solicitudes, en especial la relacionada con el trabajo virtual de los defensores públicos y servidores de la defensoría que atienden estas situaciones. Para ello, la entidad estableció un protocolo con el procedimiento para seguir brindando la asistencia técnica, representación judicial, entrevista y visitas a la PPL, priorizando la virtualidad y el uso de herramientas tecnológicas y de comunicación para garantizar el acceso a la Administración de Justicia, el derecho de defensa y el debido proceso, en relación con las 52 quejas tramitadas relacionadas con los derechos de la PPL.

Con ocasión del decreto en mención y debido a los primeros casos positivos de covid-19 en el establecimiento penitenciario de Villavicencio (municipio capital del Departamento del Meta), circunstancia que llevó a la expedición del Auto de la Corte Constitucional 157, de 6 de mayo de 2020, la defensoría del pueblo generó un protocolo específico para dar cumplimiento las órdenes contenidas en dicha resolución y apoyó la coordinación de los planes de contingencia expedidos por los diferentes establecimientos penitenciarios y carcelarios en todo el territorio nacional.

En virtud de la protección de los derechos de los campesinos, la entidad requirió y recomendó al Ministerio de Agricultura sobre los mecanismos de priorización para los beneficiarios de incentivos económicos dirigidos a los y las trabajadoras y productoras del campo, que fueron creados mediante el Decreto Legislativo 486 de 2020. Por último, respecto a los operativos de erradicación forzada de cultivos ilícitos adelantados por la Fuerza Pública en época de emergencia, los cuales generaron enfrentamientos con la comunidad campesina afectando sus derechos fundamentales, el Defensor del Pueblo se pronunció

**Población
campesina: ayudas y
cultivos ilícitos**

8 Ver sentencias de la Corte Constitucional: T-153 de 19982, T-388 de 20133 y T-762 de 20154.

9 Decreto 546, de 14 de abril del 2020, por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente a la covid-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Ver en:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20546%20DEL%2014%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

solicitando que dichos procesos se hicieran en el marco del respeto a los derechos humanos. Sin embargo, instó al Gobierno Nacional a cumplir los acuerdos de paz para proteger los derechos de los campesinos¹⁰.

**Salud de grupos
étnicos**

Los grupos étnicos son poblaciones extremadamente vulnerables al contagio del virus covid-19 por encontrarse en zonas remotas, lo que limita su acceso a servicios de salud. Por tal motivo, la defensoría del pueblo emitió algunas recomendaciones de salud pública, a través de intérpretes, a estas poblaciones para minimizar los riesgos de contagio.

**Víctimas del
conflicto armado**

Para garantizar el continuo desarrollo de la gestión defensorial en materia de derechos de las víctimas del conflicto armado interno (acceso a las medidas sustanciales de aprovisionamiento de necesidades fundamentales) en tiempo de emergencia, la entidad generó parámetros especiales para ser aplicados por los equipos socio-jurídicos en territorio, con especial énfasis en la planeación, evaluación y estrategias de seguimiento a las respuestas de las instituciones que implementan planes y programas de atención y reparación integral a las víctimas.

10 Caracol Radio «Defensoría pide que erradicaciones de cultivos ilícitos respeten DD.HH» ver en: https://caracol.com.co/radio/2020/06/02/judicial/1591055291_129870.html

6. COSTA RICA

1. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. 2. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.

La Defensoría de los Habitantes realizó una labor de vigilancia y alerta a las instituciones gubernamentales en los distintos campos del quehacer generado por la pandemia, a fin de velar por la protección y respeto a los derechos humanos de todas las personas habitantes del país. Las «Alertas Tempranas» son una de las tantas formas de intervención con que cuenta la defensoría para el cumplimiento de su mandato, y que fue implementada en esta emergencia sanitaria; está contemplada en el *Manual de Macroprocesos* institucional, como una estrategia de actuación que procura prevenir, predecir o mitigar afectaciones o violaciones a los derechos de las y los habitantes.

Continuidad del trabajo de la institución; Alertas Tempranas

1. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

En cuanto al desempleo generado por la emergencia sanitaria, se solicitó información diaria al MTSS, siendo claro que las políticas adoptadas (sin covid-19) no generaron más empleo ni tampoco reactivación de la economía. Debido a esta coyuntura, la defensoría considera que la política pública, en estos momentos, debe enfocarse en dos tipos de estrategias. Una estrategia de supervivencia, que es de muy corto plazo y debe buscar sostener el empleo y los ingresos de los hogares para que estos puedan satisfacer sus necesidades y hacer efectivos los derechos humanos. Asimismo, se requiere de una estrategia de recuperación económica, para el corto y mediano plazo, que sienta las bases para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano. El sistema de derechos humanos al que pertenece nuestro país, se rige por el principio de no regresión o de prohibición de retroceso, el cual dispone que las acciones y jurisprudencia que emita todo órgano público no pueden implicar un retroceso en los niveles de protección y realización de los derechos humanos alcanzados por la sociedad con anterioridad. Por ello, las acciones y nuevas normas o legislación, no deben ni pueden empeorar el

Derecho al trabajo: política de derechos humanos

grado o nivel de realización de los derechos humanos preexistente en cuanto a su alcance, amplitud y efectividad.

**Mínimo vital
(«Bono Proteger»):
deficiencias
administrativas**

El «Bono Proteger» es una ayuda económica temporal dirigida a las familias que han perdido sus ingresos o los han visto severamente disminuidos debido a la afectación generada por la covid-19, dada la disminución de las jornadas laborales o suspensión de las mismas. En los meses en análisis los motivos de queja relacionados con el Bono Proteger han sido los siguientes: problemas de acceso y funcionamiento de la plataforma; carencia de resolución o información sobre el estado de la solicitud; notificación de «impedimentos»; comunicación de aprobación del bono pero sin realizar el depósito; depósito retenido parcial o totalmente por una entidad bancaria; notificación de resolución de revocatoria del otorgamiento del bono y de devolución obligatoria del monto depositado. La defensoría oportunamente advirtió a las autoridades y dio seguimiento a esas situaciones y debilidades para que fueran subsanadas.

**Derecho a la salud:
accesibilidad y
seguridad**

En cuanto a las medidas sanitarias tomadas por el ente rector en salud, como lo es el Ministerio de Salud y, en cuanto a la atención en salud de las y los habitantes, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la defensoría veló porque los servicios de salud estuvieran disponibles para todas las personas, cumpliendo con las características de accesibilidad sin ningún tipo de discriminación, respetando la ética médica y de buena calidad. También se ha garantizó cumplir el derecho de los trabajadores sanitarios, que son los que se encuentran en la primera línea de defensa y están más expuestos al contagio, de contar con todos los implementos y condiciones necesarias para ejercer su labor de la forma más segura y apropiada.

**Control sanitario
de transporte del
exterior**

En cuanto al transporte de bienes por vía terrestre, se implementaron medidas para el control sanitario de los choferes de camiones que venían a dejar productos al país o que iban a transitar por el territorio nacional. Ello inicialmente produjo choques con los gobiernos de Nicaragua y Panamá, quienes manifestaron en contra de la implementación de estos controles. Al respecto, la defensoría gestionó ante el Gobierno de la República, la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y el Consejo Centroamericano de Procuradores y Defensores de Derechos Humanos (CCPPDH), con la finalidad de mantener las líneas de diálogo y llegar a acuerdos beneficiosos para las partes, respetando siempre las disposiciones sanitarias.

**Pesca y derecho a la
alimentación**

Tratándose de las acciones concretas para mejorar la situación del sector pesquero, la defensoría ha venido trabajando con el sector pesquero de Guanacaste para incentivarle y darle las herramientas necesarias para que levantaran un centro de acopio, que les permitiera vender productos del mar directamente al público, sin intermediarios, y hoy es una realidad.

Pobreza y agua

En la valoración de las diferentes alternativas para la atención de las personas en situación de indigencia, en el marco de la atención de la

emergencia nacional por la pandemia, la defensoría remitió una serie de observaciones a la Municipalidad de San José, como el valorar la instalación de lavamanos permanentes a lo largo de los bulevares, plazas y parques de la capital por parte del ayuntamiento, para que todas las personas que lo requirieran pudieran lavarse las manos todas las veces que sean necesarias.

La prevención de la transmisión de persona a persona del virus covid-19 puede estar respaldada por la promoción de los derechos de acceso al agua potable y al saneamiento, al apoyo de la infraestructura de agua potable y de aguas residuales, el saneamiento y la higiene en comunidades, hogares, escuelas, mercados e instalaciones sanitarias. No obstante, la defensoría recibió desde el inicio de la instauración de las medidas de confinamiento, múltiples denuncias de habitantes que indicaban que no tenían acceso al agua potable en sus viviendas. Al respecto se hicieron distintas intervenciones, acciones judiciales y seguimiento.

El siguiente cuadro es consecuente con las visitas realizadas por la defensoría, así como las acciones judiciales interpuestas, en atención al llamado de diferentes comunidades de la provincia de San José y Cartago, donde su derecho de acceso al agua potable, estaba siendo violentado.

Los 10 cantones con más solicitudes de intervención en el 2020 por problemas con el servicio de agua potable	
Cantón	2020
Moravia	109
San José	100
Aserrí	51
Desamparados	39
Paraíso	37
Alajuela	28
Alajuelita	22
Liberia	16
Cartago	15
Santa Bárbara	13
Otros	292
Total general	722

Fuente: elaboración propia con datos recibidos en la Defensoría de los Habitantes, 2020

2. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Niñez y adolescencia: alerta temprana, educación y albergues

Identificada la niñez y la adolescencia como una población vulnerable en tiempos de pandemia, desde finales del mes de marzo, la defensoría generó una alerta temprana a las autoridades competentes, para la activación de respuestas eficaces que permitieran prevenir o minimizar afectaciones o violaciones a los derechos de esta población. Sobre el tema de la brecha en educación, por ejemplo, a finales de abril 2020 se solicitó un diagnóstico particularmente sobre el acceso, especialmente considerando poblaciones vulnerables tales como estudiantes con discapacidad y estudiantes indígenas, dentro del proceso de implementación de la estrategia de educación a distancia Aprendo en Casa.

Además, se recalcó la importancia de la labor que realizan las y los auxiliares de servicios infantiles de albergues del PANI, sin lugar a dudas trascendental para el desarrollo integral de las personas menores de edad protegidas.

Mujeres: violencia doméstica

En materia de violencia doméstica, la defensoría monitoreó (con ayuda del servicio 911) el eventual aumento de las denuncias al respecto. Asimismo, gestionó ante el INAMU que se continuaran brindando los servicios necesarios a las mujeres que acudieron por cuestiones de violencia doméstica o discriminación, en asuntos de carácter laboral como reducción de jornadas, despidos o afectaciones a trabajadoras embarazadas, o en período de lactancia, considerando la vulnerabilidad económica de las mujeres ante la crisis.

Salud de personas adultas mayores, privadas de libertad y con discapacidad

Atendiendo las poblaciones de mayor riesgo por covid-19, se identificó que este se agudiza en lugares de detención, como las prisiones, así como en instituciones residenciales para personas con discapacidades y centros para personas adultas mayores, especialmente si no se accede a la atención médica. A este respecto, la defensoría evaluó las acciones llevadas a cabo por el Estado desde febrero de 2020, a fin de prevenir la infección, de forma que no se vieran disminuidas las prestaciones sanitarias a estos grupos de personas.

En razón de reportes por parte de autoridades sanitarias penitenciarias respecto de la vulnerabilidad a la que estaban expuestas las personas privadas de libertad, la defensoría solicitó formalmente a las autoridades sanitarias nacionales una serie de medidas especiales. Concretamente desde finales del mes de marzo 2020 se manifestó a las autoridades del Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y CCSS, la urgente necesidad de fortalecer y apoyar la capacidad preventiva del sistema penitenciario nacional, de cara a la demanda sanitaria ante esta pandemia; dada la inacción, a finales de abril de 2020 se hizo llegar una alerta temprana, para que se procediera al cumplimiento de los Lineamientos Nacionales covid-19, refiriendo los planes de acción y

coordinación interinstitucional, con fecha y responsables para su debida implementación.

Por otra parte, y debido a que la CCSS acondicionó el Centro Nacional de Rehabilitación para atender los casos de pacientes que requerían hospitalización normal y cuidados intermedios por covid-19, con la consecuente afectación a la población con discapacidad; se generó una directriz para reubicar a los pacientes de este centro, los servicios de rehabilitación y de cirugías ambulatorias en el Hospital del Trauma del Instituto Nacional de Seguros (INS). Además, con el fin de verificar las condiciones de estas personas y asegurar la continuidad de su atención, la defensoría se puso en contacto con las autoridades de la CCSS, y quedó satisfecha con las medidas adoptadas para proteger los intereses de las personas con discapacidad.

7. ECUADOR

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES.
2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19: 2.1. Derechos civiles y políticos. 2.2. Derechos económicos, sociales y culturales. 2.3. Personas en situación de vulnerabilidad.

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

La Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE), en el marco del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo 884, del 3 de octubre de 2019, inició los procesos tendientes al monitoreo, la protección y tutela de los derechos de los habitantes del país, para lo cual patrocinó acciones de garantías jurisdiccionales, ejerció y promovió la vigilancia del debido proceso e inició estrategias y acciones para impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.

También realizó las siguientes acciones: monitoreo del ejercicio de derechos en el contexto del paro nacional, visitas a las unidades judiciales de delitos y contravenciones, vigilancia del debido proceso en las instancias judiciales por procesos derivados de las manifestaciones sociales, exhortos a autoridades competentes del Ejecutivo, Corte Constitucional y Asamblea Nacional, pronunciamientos públicos llamando al diálogo y exhortando a las autoridades para que se respetara la movilidad de los pueblos indígenas y se precautelara la seguridad de la población ecuatoriana en general, en el marco de defensa de los derechos humanos. También, se efectuaron visitas a las provincias de Tungurahua, Chimborazo y Cotopaxi, a fin de buscar mecanismos de diálogo así como verificar el estado en el que están las personas detenidas, retenidas, dueños/as de locales saqueados y ciudadanos/as heridos/as.

Adicional a ello, la DPE exhortó al Ministerio de Gobierno para que proporcionara información sobre las personas detenidas en el marco del paro nacional y estado de excepción, información que fue brindada el 3 de octubre de 2019 y actualizada el 6 de octubre, mediante Oficio Nro. MDG-2019-2577-OF.

Estado de excepción de octubre de 2019: múltiples actuaciones

También la DPE mediante Resolución No. 098-DPE-DP-2019, de 16 de octubre de 2019, conformó la Comisión especial por realizar una investigación defensorial respecto de los hechos ocurridos en el Ecuador entre el 3 y 13 de octubre de 2019. El 12 de noviembre de 2019, a través de Resolución 112-DPE-CGAJ-2019, se designó a los integrantes de la Comisión Especial para la Verdad y Justicia.

2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Pronunciamiento general de la institución

Frente al estado de excepción declarado por Decreto Ejecutivo 1.017, de 16 de marzo de 2020, la DPE el 28 de marzo de 2020 emitió un pronunciamiento y exhortó al Estado a que respetaran los derechos humanos en el contexto del estado de excepción y toque de queda. Además, recordó al Gobierno que central que «El estado de excepción no es absoluto y esto implica que ni las autoridades nacionales ni las y los agentes del orden, pueden vulnerar los derechos humanos con sus actuaciones, tampoco atentar contra la integridad física, psicológica y, mucho menos, sexual de las personas, por lo que cualquier exceso deberá ser investigado y sancionado»¹).

2.1. Derechos civiles y políticos

Derecho a la vida: identificación y recuperación de fallecidos

La DPE emitió varios pronunciamientos y exhortos manifestando su preocupación por los reiterados problemas denunciados respecto al manejo e identificación de cadáveres en el país, en el contexto de la covid-19, y exhortó al Gobierno nacional a fortalecer y aplicar las medidas necesarias para garantizar que los procesos de manejo e identificación de cadáveres se realizaran adecuadamente, brindando celeridad, eficiencia y seguridad y priorizando la adecuada asistencia e información a las y los familiares de las personas fallecidas o extraviadas que, en virtud de la emergencia sanitaria, se encontraban incluso en condiciones de confinamiento y aislamiento social.

También presentó una acción de protección a favor de las familias guayaquileñas que no recuperaron los cuerpos de sus parientes fallecidos en el contexto de la pandemia, para que se declarara la vulneración, por parte del Estado ecuatoriano y varias entidades del Ejecutivo, de los derechos constitucionales a la dignidad humana, integridad personal, derecho a recibir servicios públicos de óptima calidad y seguridad

1 Defensoría del Pueblo de Ecuador, Pronunciamientos: La defensoría del pueblo exhorta al Estado a que se respeten los derechos humanos en el contexto del estado de excepción y toque de queda, 2020, en: <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-exhorta-al-estado-a-que-se-respeten-los-derechos-humanos-en-el-contexto-del-estado-de-excepcion-y-toque-de-queda/>

jurídica de las familias que no pudieron localizar los restos mortales de sus parientes que fallecieron en el contexto de la emergencia sanitaria por la covid-19, en la capital de la provincia de Guayas. Asimismo, se requirió que a manera de reparación integral se realizaran las investigaciones necesarias para determinar la ubicación de los restos mortales; se procediera con la reparación material e inmaterial de parte de la entidad responsable y que como medida de satisfacción, una vez finalizada la declaratoria de emergencia sanitaria las entidades responsables efectuaran un acto simbólico para pedir disculpas públicas a las familias que no encontraran los cadáveres de sus parientes fallecidos en Guayaquil².

Frente a la situación de personas ecuatorianas que se quedaron varadas en el exterior durante la pandemia, la DPE emitió alertas, exhortos y comunicaciones a las autoridades competentes para que atendieran las necesidades urgentes de los compatriotas en condiciones de vulnerabilidad por la pandemia, en muchos casos por la falta de recursos económicos para continuar afrontando gastos imprevistos (*supra*, II.7.3). Se habilitó en la página de la DPE el formulario de personas ecuatorianas o residentes en Ecuador que desean retornar a Ecuador³, información sistematizada que es remitida a la Cancillería para que se fortalezca su atención en los consulados correspondientes.

También se interpuso una medida cautelar, que fue negada en su totalidad, el 3 de abril de 2020, bajo el argumento de su improcedencia, por existir otras garantías jurisdiccionales en la Constitución y porque podría desnaturalizar la finalidad de la medida cautelar. Ante tal decisión se apeló solicitando la revocatoria de la decisión, la que a su vez fue negada. El 15 de abril de 2020, la DPE remitió el oficio No. DPE-DP-2020-0199-O, instando a la autoridad del Consejo de la Judicatura a tomar los correctivos necesarios para garantizar el acceso a la justicia y la tutela efectiva de los derechos. Tras lo cual se logró presentar la acción de protección, dentro de la causa No. 17460-2020-01647, en la que se alegó la inexistencia de políticas públicas que garanticen los derechos a retornar, a la debida asistencia consular, al acceso a la información y a la salud. Dicha acción de protección también fue negada. Además, la DPE ha realizado acciones oficiosas en casos puntuales de personas extranjeras a quienes las autoridades negaron protección.

El 21 de abril de 2020 se presentó una acción de protección en contra del Gobierno Nacional por la ineficiente política pública de retorno de las y los connacionales a Ecuador en el contexto de la emergencia

**Libertad de entrar
en el país: diversas
actuaciones**

2 Defensoría del Pueblo de Ecuador, Pronunciamientos: La defensoría del pueblo presentó una acción de protección a favor de las familias guayaquileñas que no recuperan los cuerpos de sus parientes fallecidos/as en el contexto de la pandemia, 2020, en la red: <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-presento-una-accion-de-proteccion-a-favor-de-las-familias-guayaquilen%ce%83as-que-no-recuperan-los-cuerpos-de-sus-parientes-fallecidos-as-en-el-context/>

3 <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeTJExC5CclgZu41bgul-fiCQqSn-tpcaiz4Vcu3hm2OdY9WA/viewform>

sanitaria por la covid-19. A través de este instrumento se solicitó al juez constitucional que declarara la violación de derechos y ordenara a la Cancillería de Ecuador, a través de sus oficinas diplomáticas, calificar la condición de vulnerabilidad de las y los ecuatorianos en el exterior que deseaban retornar al país. También se solicitó al juez que la Presidencia de la República ordenara la gestión autónoma de las oficinas diplomáticas para el retorno de las personas afectadas y que informaran al juez sobre sus avances y resultados⁴.

Acceso a la información: exhortos y dictámenes

La DPE exhortó al Estado ecuatoriano a que cumpliera la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho de acceso a la información veraz, verificada, oportuna y contextualizada sobre la covid-19, así como también acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general relacionados con esta emergencia sanitaria, sin restricciones de información, a excepción de aquella confidencial y/o reservada⁵.

Adicionalmente, al ser la Defensoría del Pueblo en Ecuador el ente rector en materia de acceso a la información, en el marco de sus competencias emitió dictámenes para que las entidades que conforman el COE Nacional transparentaran la información respecto al manejo y consecuencias de la pandemia.

Libertad de información (límites): monitoreo

De otro lado, la DPE realizó monitoreo diario de medios de comunicación en el contexto de la emergencia sanitaria por la covid-19, a fin de alertar a las entidades competentes respecto a cualquier vulneración de derechos.

2.2. Derechos económicos, sociales y culturales

Derecho al trabajo: despidos y Ley de apoyo humanitario

La DPE expresó su preocupación ante el Acuerdo Ministerial MDT-2020-081, que reformó el Acuerdo Ministerial MDT-2017-135, permitiendo despidos por fuerza mayor o caso fortuito de las y los trabajadores. También solicitó al procurador general del Estado aclarar las regulaciones normativas laborales ante las masivas denuncias de despidos⁶ (*supra*, II.7.3).

4 Defensoría del Pueblo de Ecuador, Noticias, Se presentó acción de protección contra el Gobierno Nacional para facilitar el retorno de las y los ecuatorianos en el exterior, de 21 de abril de 2020, en la red:

<https://www.dpe.gob.ec/se-presento-accion-de-proteccion-contra-el-gobierno-nacional-para-facilitar-el-retorno-de-las-y-los-ecuatorianos-en-el-exterior/>

5 Defensoría del Pueblo de Ecuador, Pronunciamientos, Ante la emergencia sanitaria, la defensoría del pueblo convoca a una oportuna coordinación y difusión de información institucional, 17 de marzo de 2020, en: <https://www.dpe.gob.ec/ante-la-emergencia-sanitaria-la-defensoria-del-pueblo-convoca-a-una-oportuna-coordinacion-y-difusion-de-informacion-institucional/>

6 Defensoría del Pueblo de Ecuador, Pronunciamientos, Exhortó y exigió al Gobierno Nacional dejar sin efecto las resoluciones que determinan que la coronavirus no constituye un accidente de trabajo, de 29 de abril de 2020, en: <https://www.dpe.gob.ec/>

Frente al Proyecto de Ley Orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada de la covid-19, manifestó su preocupación ante la falta de socialización de esta ley y porque las reformas planteadas en dicha normativa aumentarán la brecha de desigualdad en el territorio ecuatoriano, so pretexto de la crisis sanitaria⁷ (*supra*, II.7.3). Además, la DPE alertó sobre una de las objeciones presidenciales como es la interpretación normativa que la llamada Ley de Apoyo Humanitario realiza respecto del artículo 169 numeral 6 del Código del Trabajo, ya que aprobar el texto propuesto por el presidente de la República permitiría que los despidos que, hasta la fecha se han realizado en aplicación de esta norma, sean justificados, y por lo tanto, las personas no puedan reclamar sus indemnizaciones de acuerdo a lo determinado en el artículo 188 del Código Laboral, pues se admitiría la terminación de las relaciones laborales basada en la discrecionalidad de la o el patrono sin ningún tipo de pago de indemnización por despido intempestivo⁸.

También se realizaron informes de análisis normativo y observaciones al Proyecto de Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas y al Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada de la covid-19 (LOAH, publicada el 22 de junio de 2020), esto en virtud que con la LOAH se pretende institucionalizar los mecanismos de flexibilización laboral, reducción de jornada y salario, regímenes laborales con estándares por debajo de los mínimos establecidos en la CRE, con duraciones de hasta cuatro años, que rebasan la lógica de la crisis y provocarán el engrosamiento del desempleo en el Ecuador.

La DPE advirtió al vicepresidente de la República que las fumigaciones realizadas a escala nacional en el marco de la emergencia sanitaria podrían afectar la salud de la población⁹.

**Derecho a la salud:
fumigatorios y
hospitales**

[la-defensoria-del-pueblo-exhorta-y-exige-al-gobierno-nacional-dejar-sin-efecto-la-resolucion-que-determina-que-el-coronavirus-no-constituye-un-accidente-de-trabajo/](#)

7 Defensoría del Pueblo de Ecuador, Pronunciamientos, defensoría del pueblo exhorta a garantizar el derecho a la protesta social ante la regresividad de derechos laborales que contempla la ley humanitaria en el país, 26 de mayo de 2020, en: <https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-exhorta-a-garantizar-el-derecho-a-la-protesta-social-ante-la-regresividad-de-derechos-laborales-que-contempla-la-ley-humanitaria-en-el-pais/>

8 Defensoría del Pueblo de Ecuador, Pronunciamientos, La defensoría del pueblo reitera su preocupación por la promulgación inminente de la ley de apoyo humanitario y alerta sobre la propuesta presidencial que dejaría en indefensión a las y los trabajadores del país, del 18 de junio de 2020, en: <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-reitera-su-preocupacion-por-la-promulgacion-inminente-de-la-ley-de-apoyo-humanitario-y-alerta-sobre-la-propuesta-presidencial-que-dejaria-en-indefension-a-las-y-los-trabajador/>

9 Defensoría del Pueblo de Ecuador, Oficios, Exhorto al Gobierno Nacional sobre las fumigaciones a nivel nacional en el marco de la crisis sanitaria por covid-19, de 20 de marzo de 2020, No. DPE-DP-2020-0158-O, en: <https://twitter.com/DEFENSORIAEC/status/1241194021093023744/photo/1>

También propuso aplicar una declaratoria de uso y servicio público para clínicas, hospitales privados y hoteles debido a la emergencia sanitaria, evitando cualquier intento de ánimo de lucro; ofreciendo alternativas de alimentación y atención adecuadas a las y los ciudadanos en cuarentena en dichos lugares, como el servicio de lavandería y farmacia; más aún, en el caso de quienes pertenecen al grupo de atención prioritaria, como menores sin acompañamiento, madres embarazadas, personas adultas mayores y personas con enfermedades preexistentes que requieran un tratamiento idóneo¹⁰.

Derecho a la educación: promoción, accesibilidad y no regresividad

La DPE ha realizado las siguientes acciones: plan de activación de cursos virtuales por emergencia en el aula virtual de la DPE; participación en el clúster de educación por la emergencia covid-19; campañas edu-comunicacionales en la emergencia sanitaria; construcción de procesos de enseñanza aprendizaje virtuales (MOOC) y material educativo; construcción del Sistema de Asistencia psicosocial de la DPE Ecuador a través de sus canales oficiales y una encuesta sobre educación virtual para conocer los problemas en la educación virtual que están recibiendo los niños, niñas y adolescentes en el país en medio de la emergencia (supra, II.7.3).

También alertó sobre la afectación a los derechos humanos ante el cierre de 880 infocentros a escala nacional, que afectaría el acceso a los derechos de las aproximadamente 4,2 millones de personas que usan este servicio anualmente, así como también de las 1.200 personas que trabajan en estos espacios. Estas acciones dieron como resultado una decisión preliminar anunciada, el 13 de abril de 2020, por parte del ministro de Telecomunicaciones de continuar con el proyecto.

Igualmente presentó un informe ante la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional y resaltó que el recorte de aproximadamente 100 millones de dólares para la educación superior dejará fuera del sistema educativo a miles de estudiantes.

2.3. Personas en situación de vulnerabilidad

Niñez y adolescencia: asesinatos y ciberacoso

La DPE alertó y expresó su preocupación ante el incremento de asesinatos de niños, niñas y adolescentes en el país en el contexto de la pandemia, y exhortó al Gobierno nacional, a priorizar la creación de espacios seguros para nuestras niñas, niños y adolescentes, donde el Estado, la sociedad y la familia sean garantes del disfrute de sus derechos. Asimismo, exigió a todas las autoridades públicas a que se dé atención

¹⁰ Defensoría del Pueblo de Ecuador, Pronunciamientos, La defensoría del pueblo propone aplicar una declaratoria de uso y servicio público para clínicas, hospitales privados y hoteles debido a la emergencia sanitaria, de 30 de marzo de 2020, en la red: <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-propone-aplicar-una-declaratoria-de-uso-y-servicio-publico-para-clinicas-hospitales-privados-y-hoteles-debido-a-la-emergencia-sanitaria/>

prioritaria al diseño de normativa y ejecución de políticas públicas de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, enmarcadas en su interés superior. De otro lado, se realizó una campaña para evitar el ciberacoso en niños, niñas y adolescentes, posibilitando la denuncia mediante el portal de la defensoría.

La DPE desarrolló una plataforma de monitoreo de derechos sobre posibles casos de vulneración de derechos en el contexto covid-19 y hasta el 5 de julio se reportaron un total de 1.267 alertas, de las cuales 108 correspondieron al derecho a la igualdad y no discriminación por razón de género. Esto representa el 8,2 % de la totalidad de las alertas, mismas que en su mayoría se presentan en las provincias de Guayas, Pichincha y Manabí.

Además, a través del Mecanismo para la Prevención de la Violencia contra la Mujer y basada en Género (MPVCMGB), se realizaron las derivaciones de casos, exhortos y alertas a las delegaciones provinciales de la DPE y a otros entes estatales. En la mayoría de casos, las alertas emitidas estuvieron relacionados con los derechos a la vida e integridad, igualdad y no discriminación y debido proceso. En menor medida reportaron casos relacionados con derechos a la salud, trabajo y educación. Cabe señalar que estos casos se observaron de forma transversal, analizándose también como casos de vulneración de la igualdad y no discriminación.

La DPE solicitó información respecto a los contagios ocurridos en casas de acogida y se gestionó con las instituciones competentes la entrega de raciones de alimentos a personas adultas mayores de escasos recursos económicos.

La DPE monitoreó la gestión de las instituciones públicas llamadas a garantizar los derechos de las personas con discapacidad, para lo cual se realizaron pedidos de información y reuniones con las autoridades de las instituciones competentes, que dieron lugar a recomendaciones, exhortos y alertas de vulneraciones de derechos como por ejemplo la falta de acceso a medios idóneos que permitieran a la niñez y adolescencia con discapacidad continuar sus procesos educativos, la situación de las personas con discapacidad fuera del registro social y sobre los servicios para personas con discapacidad durante la emergencia.

También se ha brindó atención a casos específicos de personas con discapacidad, en los que estaba en riesgo su salud, integridad y vida y se emitió un exhorto al Gobierno Nacional y al COE Nacional sobre la accesibilidad a la información de las personas con discapacidad.

Asimismo se enfatizó la preocupación de la institución respecto al derecho a la educación de la niñez y adolescencia con discapacidad en etapa de escolarización, solicitándose informe sobre las medidas adoptadas por el MINEDUC para que continuaran su proceso educativo, tanto en el período de la sierra-amazonia como para el régimen costa.

Mujeres: alertas y violencia de género

Personas adultas mayores: residencias y alimentación

Personas con discapacidad: monitoreo y vulnerabilidad múltiple

Personas privadas de libertad: vulneración de derechos y acción de protección

La DPE presentó varios exhortos, llamados de alerta y solicitudes de información a las autoridades competentes, con el fin de velar por la protección de los derechos de las personas privadas de libertad, al ser un grupo de atención prioritaria, en especial, los relacionados al acceso a la salud, a una vida digna e integridad personal, debido a las condiciones de hacinamiento, infraestructura sanitaria deficiente e insuficiente, falta de insumos de protección como mascarillas o artículos de aseo personal y suministro de agua para el consumo humano de manera permanente, entre otros, que constituyen una evidente vulneración de derechos fundamentales a este grupo de atención prioritaria. En concreto, presentó una acción de protección en favor de este colectivo¹¹.

Derecho a la salud de la comunidad SIEKOPAI-SECOYA

El 27 de mayo de 2020, la DPE exigió la intervención inmediata ante posibles contagios masivos de covid-19 en la nacionalidad SIEKOPAI-SECOYA y exhortó al Gobierno nacional, al COE nacional y cantonal de los municipios de Shushu ndi y Cuyabeno, a que brindaran atención y tratamiento médico preventivo, inmediato y adecuado a esta nacionalidad¹².

11 Defensoría del Pueblo de Ecuador, Pronunciamientos, La defensoría del pueblo presenta acción de protección en favor de las personas privadas de la libertad en el país, de 19 junio de 2020, en la red: <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-presenta-accion-de-proteccion-en-favor-de-las-personas-privadas-de-la-libertad-en-el-pais/>

12 Defensoría del Pueblo de Ecuador, Pronunciamiento, La defensoría del pueblo exige intervención inmediata ante posibles contagios masivos de covid-19 en la nacionalidad SIEKOPAI-SECOYA, de 27 de mayo de 2020, en: <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-exige-intervencion-inmediata-ante-posibles-contagios-masivos-de-covid-19-en-la-nacionalidad-siekopai-secoya/>

8. EL SALVADOR

1. INTRODUCCIÓN. 2. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. 3. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. 4. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.

1. INTRODUCCIÓN

Desde que la Organización Mundial de la Salud declarara la epidemia de la covid-19 como una emergencia de salud pública de preocupación internacional (30 de enero), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) dio seguimiento a las actuaciones de los organismos internacionales que velan por el derecho humano a la salud, y estuvo en constante vigilancia de las actuaciones estatales. En ese sentido, la PDDH mantuvo la atención de personas usuarias a nivel nacional, utilizando distintos medios¹.

Datos de las actuaciones de la PDDH

Del 21 de marzo al 6 julio de 2020, la PDDH recibió un total de 1.758 denuncias, las cuales en atención a los derechos afectados se dividen de la siguiente manera: a) derecho a la libertad personal, vinculados a detenciones por incumplimiento de la cuarentena domiciliar (687); b) derecho a la salud, por la falta de atención médica y ausencia de pruebas covid-19 en los centros de cumplimiento de cuarentena (CCC) y por falta de atención a otras enfermedades como efecto colateral (385); c) derecho al trabajo, por falta de insumos para protección laboral y falta de pago de salarios y prestaciones, entre otros (241); d) derecho de acceso a la información, relativos a dudas con respecto a medidas estatales y negativa para entregar pruebas de resultado covid-19 (206); y e) derechos al agua, alimentación y no discriminación, por falta de acceso al agua o alimentos, situaciones de exclusión y abuso (164).

¹ Recepción de denuncias: utilizando distintos medios, al inicio de modo presencial, pero una vez confirmados los primeros casos de coronavirus, solo por vía telemática y llamadas telefónicas. De manera particular, el 26 de marzo de 2020 se lanzó la plataforma virtual: «PDDH EN LA EMERGENCIA». Todas estas medidas fueron la respuesta institucional que garantizó la continuidad de la defensa de los derechos humanos de la población en el marco de la emergencia de la covid-19, en el contexto de restricciones a la movilización de la población.

Las instituciones más denunciadas son: el Órgano Ejecutivo (87 %), empresas privadas y personas particulares (6 %), gobiernos municipales (5 %), la Fiscalía General de la República (1 %) y el Órgano Judicial (1 %). Entre las que integran el Órgano Ejecutivo, las más señaladas son: El Ministerio de Salud y Asistencia Social, la Policía Nacional Civil, la Fuerza Armada, y autoridades específicas encargadas de los CCC, la Dirección General de Protección Civil, el Ministerio de Trabajo y la Presidencia de la República, entre otros.

De acuerdo con el mandato constitucional de la PDDH de promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden a prevenir violaciones a los derechos humanos y de formular conclusiones y recomendaciones pública o privadamente, y al Reglamento para la Aplicación de Procedimientos PDDH, se han emitido una serie de posicionamientos, incluidos 70 pronunciamientos institucionales de diversas temáticas², se abrieron expedientes de investigación³, se elaboraron notas oficiales⁴ dirigidas a diferentes autoridades estatales, de las cuales resultó evidente la negligencia o indiferencia para proporcionar la información solicitada y atender las recomendaciones realizadas; y se emitieron medidas cautelares relacionadas a las condiciones de los CCC y los hospitales⁵. Además, en acatamiento al proceso de *habeas corpus* 148-2020⁶, la procuraduría presentó diez informes a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; y también se publicaron otros informes

2 Derechos relativos a la salud (7, y 2 medidas cautelares), derecho a la reunión y libertad de tránsito (4), libertad personal (1, y 1 medida cautelar), el acceso a la información (1), derechos de las mujeres (10), derecho a la alimentación (3), libertad de prensa y expresión (1), derecho a la salud, trabajo y alimentación (1), discriminación (1), seguridad e integridad (3), medio ambiente (3), derecho al trabajo (2), acceso a la justicia (1). Grupos en condición de vulnerabilidad: personas refugiadas y salvadoreñas en el exterior y retornadas (4, y 1 medida cautelar), comunidad LGBTI (3), pueblos indígenas (1), personas adultos mayores, niñez y adolescencia (6) personas con discapacidad (1), personas con VIH (1), personas privadas de libertad (1), llamamientos y recomendaciones relacionadas con medidas implementadas por autoridades (9) y otros (5).

3 De manera particular se abrió el expediente único SS-0171-2020, y otros los cuales ya cuentan con su respectiva resolución inicial.

4 En la Procuraduría Adjunta de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se emitieron 112 oficios, a eso se le puede sumar un aproximado de 200 oficios, en los cuales se solicitó información por casos de violación a derechos humanos que fueron denunciados.

5 Se emitieron medidas cautelares, a efecto de que se practicaran pruebas de covid-19 a todas las personas que se encontraban en los diferentes centros de contención del coronavirus (CCC) de 2 de abril de 2020; para garantizar las condiciones sanitarias en el centro de contención habilitado en el Palacio de los Deportes (INDES) suministrando los equipos y la atención médica necesaria, de 2 de abril; y medida cautelar por situación de personas en los hospitales nacionales, de 31 de marzo, entre otras.

6 Mediante resolución de fecha 15 de abril de 2020, la Sala de lo Constitucional, delegó al procurador para verificar el acatamiento de las medidas cautelares por parte de las autoridades señaladas.

sobre violaciones a derechos humanos⁷ todos en aras a garantizarlos y prevenir violaciones a los mismos.

También se realizaron entrevistas en televisión, radio y prensa escrita las cuales, además dar a conocer del trabajo realizado en este contexto, permitieron difundir información sobre la tutela y mecanismos de protección de los derechos humanos. Además, en redes sociales y páginas web institucionales se publicaron viñetas amigables en las que se divulgaron los datos actualizados de los casos recibidos y los pronunciamientos.

2. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Entre las actuaciones policiales denunciadas se señalaron malos tratos; tratos crueles, inhumanos o degradantes; uso desproporcionado de la fuerza; uso indebido de arma de fuego, amenazas de golpes y de detenciones al grupo familiar de las víctimas por conocer la residencia; toma de fotografías; presentación ante los medios de comunicación; plantones bajo el sol sin agua y alimentos, entre otros castigos. También se conocieron situaciones en que personas que se dirigían a comprar mercadería para su subsistencia fueron amenazas e insultadas por personal policial, detenidas y enviadas a delegaciones policiales⁸.

La procuraduría conoció dos casos emblemáticos particularmente graves: un joven del departamento de Sonsonate y otra persona del departamento de Santa Ana fueron heridos y agredidos por agentes de la Policía Nacional Civil; en las resoluciones de esos casos se estableció la violación del derecho humano a la integridad personal, así como a la libertad personal por detención ilegal.

Ante esta situación se emitieron comunicaciones y pronunciamientos, donde se recomendó al ministro de la Defensa y al director de la Policía Nacional Civil, informe sobre la legalidad de los hechos descritos, diligencias de investigación realizadas y pendientes de ejecutar a fin de deducir responsabilidades, individualizando a los elementos de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional Civil que participaron en los hechos, garantizando el respeto al debido proceso, y que además se informara sobre cualquier otro dato que estimaran pertinente sobre el caso.

Las principales medidas emitidas por el Poder Ejecutivo para contener la pandemia fueron la cuarentena domiciliar y las detenciones para quienes la incumplieran, habiendo facultado a la Policía Nacional Civil (PNC) y a los efectivos del Ministerio de la Defensa Nacional (MDN)

**Integridad personal:
malos tratos
policiales**

**Libertad personal:
detenciones
en centros de
contención de
coronavirus**

⁷ Publicados (4), enviados a la Asamblea Legislativa (2), y presentados ante la Corte Suprema de Justicia, en adelante CSJ, en cumplimiento de lo ordenado en el Proceso de habeas corpus 148-2020 (10).

⁸ Expediente SS-0171-2020 Acumulado.

para hacer cumplir las medidas, lo cual generó una gran cantidad de denuncias, por lo que se realizaron verificaciones en las distintas fronteras terrestres y en los diferentes centros de contención de coronavirus, pudiendo constatar la falta de condiciones higiénicas, ausencia de medicamentos o tratamientos médicos para personas con enfermedades crónicas y falta de atención inclusiva a grupos en condición de vulnerabilidad (personas adultas mayores, personas con VIH, personas con discapacidad, personas transexuales y niñez, entre otros).

En ese sentido, se decretaron medidas cautelares sobre las detenciones y las condiciones de las personas que estaban albergadas en algunos CCC⁹.

El 8 de abril de 2020, se solicitó informe al director general de la Policía Nacional Civil, sobre la legalidad de las privaciones de libertad cometidas, de las amenazas hechas a personas y del traslado a delegaciones policiales en los casos vinculados. Además, se exhortó al presidente y a las autoridades de salud a que designaran lugares para que las personas detenidas guardaran cuarentena sin perjudicar a quienes ya se encontraban en los albergues cumpliendo cuarentena desde hacía varios días (el 2 de abril de 2020 se contabilizaban a nivel nacional 98 CCC, con más de 5.000 personas)¹⁰.

También se solicitó al órgano judicial hacer efectivas las garantías judiciales indispensables para la protección de derechos, a efecto de que la suspensión de garantías no excediera la medida de lo estrictamente necesario para atender la emergencia, y que la actuación de los poderes públicos no desbordara los límites señalados en las disposiciones, aun dentro de la situación de excepcionalidad jurídica vigente. Al respecto, se tuvo conocimiento de varios procesos de *habeas corpus* y amparos resueltos, pero que no fueron acatados por las autoridades¹¹.

El cierre del Aeropuerto Internacional de El Salvador San Óscar Arnulfo Romero y Galdámez impidió el ingreso de las personas salvadoreñas que tenían planificado regresar al país, contrariando lo establecido en el artículo 5 de la Constitución y varios instrumentos internacionales. En este sentido, salvadoreños en el extranjero denunciaron que no se les garantizó el derecho a la información, a la protección

**Libertad de entrada
en el país: diversas
actuaciones**

9 Expediente SS-0171-2020 Acumulado.

10 El 2 de abril de 2020 se contabilizaban a nivel nacional 98 CCC, según datos oficiales, totalizando 4.303 personas en cuarentena sanitaria obligatoria por haber ingresado al país proveniente de diferentes destinos, de estos 2.845 eran hombres y 1.455 eran mujeres. Además, en ese mismo sitio oficial se reflejaba un total de 712 personas que desde el 21 de marzo fueron «retenidas» por el presunto incumplimiento de la cuarentena domiciliar, de estas 641 eran hombres, mientras que 71 eran mujeres. El sitio web no especificaba dónde estaban esos centros, pero debido a las denuncias recibidas se tuvo conocimiento de algunos ubicados en San Salvador: el Palacio de los Deportes del Instituto Nacional de los Deportes (INDES); Ciudad Mujer Lourdes, Colón y Ciudad Mujer San Martín. El 10 julio de 2020, se registraron 24 CCC y 2.424 personas restringidas por violar la cuarentena: <https://covid19.gob.sv/>

11 Consultar todos los procesos activos en la Sala de lo Constitucional: <https://twitter.com/SalaCnaSV>

consular y a la salud, y que la respuesta brindada por las autoridades fue limitada y no inclusiva, sin un diálogo que permitiera establecer de manera amplia información certera sobre su situación y la negativa inicial de permitir el ingreso.

Al respecto, el 20 de marzo de 2020¹² la PDDH exhortó a la ministra de Relaciones Exteriores a que realizara por medio de la red consular salvadoreña en el exterior la divulgación de las acciones de protección¹³. Asimismo, se solicitaron los lineamientos o protocolos implementados por los consulados de El Salvador en otros países en el contexto de la emergencia¹⁴, para la protección, monitoreo, información y recomendaciones a la población de personas salvadoreñas residentes en el exterior, así como un detalle de los casos documentados de los salvadoreños en el exterior que solicitaron gestiones, asistencia y protección consular; sin embargo, no se obtuvo respuesta, y las condiciones de las personas en el exterior se agravaron debido a que muchas se encontraban desprovistas de medios para su subsistencia, y sufriendo afectaciones psicosociales.

El 8 de abril de 2020, se emitió resolución¹⁵ en la cual se calificó la medida adoptada por el Poder Ejecutivo de impedir el ingreso de las personas salvadoreñas, como una afectación al derecho de las personas referidas, por considerar que las omisiones de las acciones contrariaban el artículo 5 de la Constitución y los instrumentos internacionales. De igual manera, el 8 de mayo de 2020, la PDDH remitió consideraciones¹⁶ relacionadas al proceso de amparo 167-2020, en que la Sala de lo Cons-

12 Pronunciamiento del señor procurador para la Defensa de los derechos humanos, licenciado José Apolonio Tobar Serrano, sobre la situación de las personas salvadoreñas en el exterior, personas retornadas en centros de contención por la pandemia covid-19, 29 de marzo de 2020.

13 Comunicado conjunto ACNUR, OIM, OACDNUDH y OMS, Los derechos y salud de las personas refugiadas, migrantes y apátridas deben ser protegidas en la respuesta ante la covid-19, 2019.

14 3 de abril de 2020.

15 Resolución SS-171-2020, 8 de abril de 2020, se solicitó a la misma autoridad informará sobre los protocolos de atención y protección adoptados para el proceso de retorno de personas salvadoreñas en el exterior, que conllevaran una atención integral de atención psicosocial, humanitaria, legal y de atención diferenciada, realizar las gestiones necesarias con las autoridades sanitarias salvadoreñas en el país, para la atención de este grupo en el caso de ingreso y cumplimiento de la cuarentena, para que contaran con las condiciones necesarias en los lugares a los cuales fueran referidos.

16 A) En lo que concierne a la documentación requerida, para la repatriación, se recomendó no burocratizar estos requisitos, contraviniendo lo mandatado en el amparo 167-2020 de la Sala de lo Constitucional. B) Es imprescindible que el plan cuente con un cronograma que defina los tiempos en que tales acciones se llevarán a cabo, asimismo, que establezca claramente las fuentes de financiamiento o recursos que serán utilizados para la ejecución del mismo. C) Se sugirió que el plan defina los medios oficiales de comunicación con las personas salvadoreñas varadas en el exterior y de los familiares o referentes en el país para proporcionar la información u orientación que sea necesaria. D) Que en el plan se haga una verificación de trastornos psicológicos pre-existentes en la población en el momento de su ingreso al país o antes del mismo.

titudinal mandó al Poder Ejecutivo elaborar un plan de repatriación ordenado y consecuente con la protección de los derechos humanos de las personas retenidas en otros países.

El 21 de mayo se realizó el Webinar denominado: *Salvadoreños Varados en el Exterior*, en el que se analizó el impacto de los derechos humanos por las medidas implementadas que restringían el ingreso de estas personas al país. Junto con el procurador José Apolonio Tobar, participaron el presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Joel Hernández; Paulo Abrau, secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y José Miguel Vivanco, director de la división de las Américas de *Human Rights Watch*.

Los hechos denunciados se refieren a la falta de información adecuada con relación al tiempo de permanencia en un centro de contención; la negativa de brindar información sobre el resultado de las pruebas de covid-19 (38) y la falta de consentimiento previo e informado con relación al tratamiento de salud en el contexto de la pandemia. También se denunció la falta de transparencia en el manejo de los fondos públicos, donaciones y contribuciones especiales durante la emergencia (inadecuada administración de los recursos públicos), así como la negación del derecho al acceso a la información pública, entre otros¹⁷. De otro lado, además, la Mesa de Periodistas denunció que el gobierno había suspendido el funcionamiento de las oficinas de acceso a la información pública, en momentos en que se vuelve fundamental la información para la ciudadanía, pese a los lineamientos emitidos por el Instituto de Acceso a la Información, amparándose en la suspensión de plazos.

De igual manera, el 11 de abril de 2020 se tuvo conocimiento de que 225 personas que se encontraban en diferentes centros de contención exigían a las autoridades de Salud que les informaran sobre el protocolo de salida para quienes habían cumplido los 30 días de cuarentena preventiva, y a la vez, denunciaban que les habían practicado la prueba covid-19 y no tenían información sobre los resultados, con lo cual consideraban que aumentaba el riesgo de contagio debido a que la mayoría de personas en esa situación permanecían sin las medidas de distanciamiento físico¹⁸.

El 2 de abril de 2020, la PDDH emitió pronunciamiento ante las restricciones a la libertad de prensa y expresión en el contexto de la emergencia por la pandemia de covid-19, en el sentido de que si bien los decretos ejecutivos emitidos aparentemente no restringieron el derecho de expresión, en un principio el gremio periodístico no fue incluido

Acceso a la información: transparencia e información a contagiados

Libertad de expresión: derechos de los periodistas

¹⁷ Difusión deliberada de información falsa por parte de autoridades públicas; el ocultamiento de información sobre resultados de exámenes o pruebas; afectaciones a la privacidad y protección de los datos personales; amenazas o coacción en razón de opiniones públicas o privadas externas; y restricciones al trabajo y circulación de las y los periodistas y personas defensoras de derechos humanos, con el señalamiento de cada uno.

¹⁸ <https://arpas.org.sv/2020/04/exigen-informacion-sobre-protocolo-de-salida-de-centros-de-contencion/>

en la lista de personas autorizadas para transitar, de acuerdo al DE 14. Además, en la práctica se conocieron diversos hechos que constituyeron afectaciones a periodistas que realizaron su labor en diversos escenarios, tal como el impedimento a realizar preguntas en las conferencias de prensa, entre otros¹⁹. En este sentido, se exhortó al presidente de la república a considerar la inclusión en los decretos a las personas periodistas y comunicadoras; y al director de la PNC, prevenir restricciones o afectaciones al ejercicio de la labor periodística que pudieran devenir en violaciones a la libertad de prensa y expresión, o prevenir afectaciones al derecho a la libertad personal o integridad de personas periodistas.

El 17 de abril, la PDDH acompañó a la Mesa de Protección a Periodistas, quien emitió un pronunciamiento por la defensa de la libertad de expresión y el libre ejercicio de la labor periodística durante la emergencia nacional, en el cual se denunció públicamente que es una constante, y con mayor énfasis en esta emergencia, la estigmatización a periodistas que expresan cuestionamientos sobre las medidas desarrolladas por el Gobierno.

3. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Se recibieron denuncias referentes a actos ilegales o atentatorios contra la estabilidad laboral, suspensión o interrupción de los contratos individuales de trabajo por tiempo indefinido; denegación de prestaciones o derechos laborales, y también situaciones de despido que abiertamente violentan lo estipulado en la normativa específica vinculada a la emergencia, la cual prohíbe este tipo de acciones (DL 593)²⁰. Sin embargo, se advirtió la falta de acciones estatales para la protección de las fuentes de empleo y la tolerancia estatal ante los despidos ilegales.

**Derecho al trabajo:
despidos y otras
vulneraciones**

19 Restricciones a realizar preguntas en las conferencias de prensa informativas sobre la situación de los centros de contención, realizadas por el Órgano Ejecutivo, elementos de la Fuerza Armada que han restringido a personas periodistas de radios comunitarias destruyendo material periodístico, agentes de la Policía Nacional Civil (PNC) y elementos de la Fuerza Armada que han restringido la labor informativa a periodistas independientes, debidamente identificados en toma de fotografías y otros periodistas de Casa Presidencial que han impedido la realización de entrevistas a algunos funcionarios, para ampliar información. Así también se ha conocido de diversas situaciones que han enfrentado mujeres periodistas en cuarentena preventiva en centros de contención.

20 Un caso emblemático es el relativo al despido de casi 500 personas de la Maquila Varsity Pro; así como la falta de pago de salarios en la maquila F&D de la Zona Franca de San Marcos, donde laboran más de 700 personas, la mayoría mujeres; contraviniendo lo señalado en el art. 5 del Decreto Legislativo 593 que establece que «No podrá ser objeto de despido todo trabajador o trabajadora que sea objeto de cuarentena por covid-19, ordenada por la autoridad de salud competente, o todas aquellas personas imposibilitadas de regresar al lugar de trabajo por restricciones migratorias o sanitarias decretadas en el país y tampoco podrán ser objeto de descuento en su salario, ambas medidas por ese motivo».

Derechos laborales del personal sanitario

De otro lado, el personal sanitario denunció la falta de protección e insumos ante los riesgos de contagio por el virus en los centros de labores; la falta de capacitación técnica y profesional en el manejo de la pandemia, crisis infecciosa y la falta de disponibilidad o provisión oportuna en cantidades suficientes, de material de bioseguridad, insumos y suplementos médicos. Los casos de personal de salud infectado con covid-19 aumentaron, situación que se agravó por estar en riesgo el derecho a la salud e integridad no solo de las personas trabajadoras de la salud, sino también de sus familias, siendo necesaria la atención inmediata por parte del Estado, por lo que el 31 de marzo de 2020, mediante resolución de medida cautelar se solicitó al ministro de salud dotar de los insumos necesarios al personal de salud en primera línea de contención del virus.

Derecho al agua: desabastecimiento

La procuraduría recibió denuncias por el desabastecimiento sistemático del servicio, cobros excesivos y restricciones ilegales para acceder al agua potable, entre otros²¹. El 22 de junio se pronunció ante el desabastecimiento de agua potable en diferentes municipios de El Salvador, y dio seguimiento a las recomendaciones.

Derecho a la alimentación: omisiones

En cuanto al derecho a la alimentación, las denuncias se produjeron por las omisiones del Estado para proveer alimentos durante la cuarentena, especialmente a los grupos en condición de vulnerabilidad, recomendándose generar de manera progresiva las condiciones que permitan el acceso a los alimentos en la cantidad y calidad necesarias para el desarrollo y asegurar la disponibilidad de alimentos necesarios en

21 Abastecimiento del servicio en condiciones no aptas para su consumo (2), restricciones para el funcionamiento de los sistemas de abastecimiento de las juntas de agua y la prestación irregular del servicio, con una vez cada uno.

condiciones de calamidad y desastre natural. El 30 de marzo, el Poder Ejecutivo anunció la entrega de una compensación de 300 dólares, lo cual generó desórdenes en la entrega de la misma, por lo que la PDDH exhortó al presidente a que adoptara de manera inmediata las medidas idóneas para garantizar que las familias beneficiadas del subsidio alimenticio ofrecido recibieran dicha prestación de forma ordenada, ágil y segura, evitando las aglomeraciones de personas; además, que al momento de ordenar una medida para hacer frente a la crisis humanitaria que estaba viviendo el país, tuviera diseñado un plan operativo que impidiera la improvisación.

El 18 de abril de 2020, la PDDH se pronunció con relación a la medida extraordinaria de cerco sanitario ordenada en el Puerto de La Libertad; y el 14 de mayo de 2020 se emitió un pronunciamiento ante expresiones de personas por escasez de alimentos en sus hogares, quienes colocaron banderas blancas en las ventanas de sus casas o salían con ella a las calles principales.

La PDDH recibió denuncias relacionadas con la falta de diagnóstico y tratamiento de la covid-19; el ocultamiento o tergiversación de información fundamental para la protección de la salud y el tratamiento de enfermedades; la inadecuada infraestructura, equipo y funcionamiento de los centros de salud; el desabastecimiento de medicamentos; la denegación de atención médica gratuita en casos de emergencia; la falta de disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud mental; la denegación de asistencia médica a grupos en condición de vulnerabilidad según sus necesidades específicas; y la denegación de acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud como resultado de la discriminación de cualquier tipo, entre otros.

Al respecto la PDDH solicitó información a todas las autoridades que conforman el Sistema Nacional Integrado de Salud, a fin de establecer enlaces oficiales de comunicación y colaboración para velar por el respeto y garantía de los derechos humanos. Además, se emitieron pronunciamientos públicos²², mediante los cuales se dictaron recomendaciones, a las que se dio seguimiento para garantizar su cumplimiento.

Debido a las denuncias constantes sobre las irregularidades suscitadas en los diferentes centros de salud y centros de contención, el 31 de marzo de 2020, la procuraduría emitió resolución de Medida Cautelar sobre las condiciones de pacientes con covid-19 en el Hospital Nacional General de Neumología y Medicina Familiar Dr. José Antonio Saldaña, requiriendo al ministro de Salud entre otras cosas, «proporcionar los insumos necesarios para la protección y bioseguridad del personal

**Derecho a la salud:
insuficiencias e
irregularidades**

22 No solo para recabar, procesar y presentar datos sobre la situación de la covid-19, sino más aun, para desarrollar y fomentar una cultura de análisis constante de la información y su uso, a fin de contribuir a la toma de decisiones que mejor garanticen la vida y la salud de las personas.

médico, enfermeras y demás personal de apoyo hospitalario»²³. Asimismo, el 4 de abril y 5 de mayo, se emitieron medidas cautelares a efecto de que se practicaran pruebas de covid-19 a todas las personas que estaban en los diferentes CCC.

4. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Solicitud de información

En el contexto de la declaratoria de la cuarentena, a raíz de los decretos legislativos n° 593 y 594, el 25 de marzo de 2020, se solicitó informe a la Fiscalía General de la República, al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, a la Dirección General de Protección Civil, a la Presidencia de la República, a la Policía Nacional Civil, a la Procuraduría General de la República, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Salud, sobre las medidas compensatorias, atención particular a grupos vulnerables, específicamente sobre la mujer, mujer embarazada, mujer con discapacidad, medidas sanitarias, de plan de trabajo, estrategias económicas, mecanismos de denuncias, respeto de la dignidad humana, y sobre materiales de información, ideografías, aplicación de protocolos epidemiológicos, entre otros, y se le dio seguimiento.

Niñez y adolescencia: salud, propia imagen y educación

Sobre niñez y adolescencia, la mayor cantidad de denuncias recibidas correspondieron a vulneraciones a los derechos a la salud, como la falta de protección a niños, niñas y adolescentes sin cuidados familiares para prevenir el contagio o la omisión del Estado en la provisión de alimentos a personas restringidas en su libertad ambulatoria por encontrarse en cuarentena, por mencionar algunos²⁴.

La PDDH se pronunció en contra del uso de la imagen de niños en el sitio oficial de la Presidencia de la República, lo cual afecta la dignidad, el honor y la imagen de la niñez y adolescencia²⁵ en las comunidades beneficiarias del Plan de bienestar social, iniciativa propuesta por el Poder Ejecutivo para garantizar la alimentación durante la cuarentena obligatoria; así, se exhortó al presidente abstenerse de usar la imagen de la niñez y adolescencia en actividades humanitarias relacionadas a ese ramo, y se recomendó a la Procuradora General de la República que iniciara proceso investigativo sobre el hecho.

La suspensión de clases en el sector de educación formal y no formal comenzó el 11 de marzo, por lo que muchos centros educa-

23 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Expediente SS-0171-2020. Resolución de Medida Cautelar de fecha 31 de marzo de 2020, p. 12, Recomendación 1.4.

24 Otros hechos generadores de vulneraciones a los derechos humanos de NNA señaladas son: Desalojo por la falta de pago durante la emergencia nacional por covid-19; Falta de medidas de prevención del abuso y la violencia intrafamiliar, facilitando el acceso a los medios de denuncia y actuando con la debida diligencia ante las denuncias realizadas.

25 Artículo 46 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia LEPINA.

tivos se vieron obligados a recurrir a la educación en línea o a distancia para poder continuar con sus actividades. El 31 de marzo de 2020, la ministra de Educación, Ciencia y Tecnología, en respuesta a una solicitud de informe, compartió información²⁶ sobre los planes y programas que se estaban implementando, requiriendo la PDDH que se hiciera más para que sea fuera una realidad, ya que no todos los estudiantes poseían una computadora con conexión a internet²⁷.

En cuanto a los derechos específicos de las mujeres las denuncias fueron por falta de respuesta o prestación de servicios inadecuados para la atención de la violencia de género, en particular la violencia intrafamiliar y la violencia sexual en el contexto de la cuarentena domiciliar; maltrato físico, psicológico o moral ejercido por agentes del Estado prevaleciéndose de sus prerrogativas; y por falta de incorporación de la perspectiva de género a partir de un enfoque interseccional en el diseño, implementación, ejecución y monitoreo de las medidas y políticas adoptadas en el contexto de la pandemia; entre otros²⁸.

El 17 de abril de 2020 se obtuvo respuesta del director general de Protección Civil²⁹, en la cual este detalló que se contaba con un censo poblacional de CCC de 1.111 mujeres (50 niñas, 396 jóvenes y 665 adultas), sin señalar la referencia utilizada para ubicar a la población en esas únicas tres categorías. Sobre mujeres con discapacidad, transexuales, embarazadas, lactantes, con enfermedades preexistentes y mujeres nacionales y extranjeras no se poseía censo. Lo anterior no garantiza la atención diferenciada a la población de mujeres, para atender sus necesidades particulares garantizándoles un trato digno sin discriminación³⁰.

El 4 de julio de 2020 se emitió un pronunciamiento a favor de los derechos laborales de las mujeres en estado de embarazo, sujetas a despidos o suspensiones de sus empleos e impago de salarios, exhortando-

Mujeres: violencia de género y otros problemas

26 Contestación oficial al Oficio enviado el 25 de marzo por esta procuraduría bajo el número DIC027/2020 proveniente del despacho de la señora ministra de Educación Ciencia y Tecnología, Carla Evelyn Hanania de Varela de fecha 31 de marzo de 2020.

27 Fuente: FUSADES, 21 de abril de 2020: <http://fusades.org/lo-ultimo/blog/el-sistema-educativo-salvadore%C3%B1o-frente-la-pandemia-del-covid-19>

28 Desmejora o restricción en las condiciones, prestaciones y oportunidades laborales (4); la falta de recursos adecuados para la ejecución de sus tareas laborales, atención en salud mental, así como medios para reducir la carga doble de trabajo que tienen acumulando el rol profesional y las tareas de cuidado doméstico (2); omisión del Estado para promover cambios culturales y educativos estructurales para eliminar la discriminación y violencia contra la mujer (2); finalmente, la falta de disponibilidad y continuidad de los servicios de salud sexual y reproductiva durante la crisis de la pandemia, y la falta de medidas para adoptar canales alternativos de comunicación, ampliación de los medios de denuncia y órdenes de protección en el contexto de la cuarentena domiciliar, con 1 vez cada uno.

29 Oficio Ref. MIGOB-DGPC-DG-AZ-103-2020, de 17 de abril de 2020.

30 El 30 de abril de 2020, la PDDH emitió pronunciamiento ante hechos de Violencia hacia las Mujeres durante el Estado de Emergencia y la Cuarentena Domiciliar por la Pandemia covid-19.

se al Ministerio de Trabajo y otras instituciones a que cumplieran con la Ley de trabajo y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

**Personas adultas
mayores: denuncias
recurrentes**

Las denuncias más recurrentes se refirieron a traslados a lugares donde las personas adultas mayores pudieron contagiarse de covid-19; mala planificación estratégica para prevenir y combatir enfermedades contagiosas y pandemias; denegación de asistencia médica; falta de acceso a ingresos económicos y medios de subsistencia que impidieron cumplir las medidas de protección y contención durante la pandemia; y falta de medidas para atender la necesidad particular de las personas adultas mayores de mantener conexión con sus familiares, para quienes se encuentran solos o en residencias de largo plazo, facilitando medios alternativos de contacto familiar, comunicación telefónica o por internet, teniendo en cuenta la necesidad de remediar la brecha digital. Las autoridades más señaladas por esas vulneraciones fueron el MINSAL, las autoridades responsables de los CCC, la PNC y la Presidencia de la República.

La PPDH tuvo conocimiento de un contagio masivo en el Centro de Atención de Ancianos Zara Zaldívar, en el que de una población de 220 adultos mayores se habían contagiado 143, y fallecidos 15, al 9 de junio de 2020, por lo que se enviaron notas oficiales al ministro de Salud con copia al presidente de la República y demás autoridades. Se realizaron entrevistas *in situ* a empleados del referido centro. Ante la falta de respuesta, se preparó una resolución de responsabilidad.

**Personas con
discapacidad:
derecho a la
alimentación y
pronunciamento**

Las personas con discapacidad constituyen otro colectivo con grandes desventajas y necesidades particulares que deben ser tomadas en cuenta en las medidas estatales en la actual crisis de salud y económica. Como otros grupos en condición de vulnerabilidad, pueden o son víctimas de una doble o incluso múltiple discriminación por vulneración a sus derechos humanos. En ese marco, la PDDH conoció y registró denuncias por la omisión del Estado para asegurar el acceso de grupos en situación de vulnerabilidad a los alimentos. Muchas personas con discapacidad que carecen de un empleo formal o que están desempleadas, que viven en condición de pobreza (sumado el factor de ruralidad o marginalidad de su domicilio), no fueron incluidas como beneficiarias de tal bono de compensación económica para alimentación (conocido también como subsidio económico de 300 dólares).

El 3 de mayo de 2020 se emitió pronunciamento público en el marco del décimo segundo año de entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo; y el 15 de junio, se emitió un Pronunciamento en conmemoración del Día mundial de la toma de conciencia del abuso, maltrato, discriminación y negligencia contra las personas adultas mayores.

**Personas con VIH:
derechos a la salud y
a la alimentación**

La PDDH verificó que se cumplieran las directrices que el MINSAL había girado para estos casos especiales, de manera que se continuara la atención en VIH. El 2 de abril de 2020 se enviaron notas al ministro de Salud y a las principales instituciones de salud en el sentido de

solicitar información sobre la atención de más de 800 personas VIH positivo, debido a que se habían constatado riesgos por cambios en el esquema de tratamiento retroviral sin ningún criterio clínico. Asimismo, se solicitó información sobre las limitantes para obtener ingresos de subsistencia, pues muchas de estas personas se dedican al comercio informal y cada día de trabajo adquieren los recursos que necesitan para su alimentación diaria.

Según denuncias registradas en la procuraduría, las personas migrantes reportaron vulneraciones, la mayoría asociadas a sus derechos a la vida, la salud, la vivienda, la integridad y la seguridad personal, la libertad de expresión y derecho de acceso a la información, la igualdad y no discriminación. Se recomendó a diversas autoridades garantizar a las personas retornadas la protección necesaria no solamente en el tema de salud física y mental, sino también identificando otras necesidades de protección, por ejemplo determinando si las personas migraron por causa de un temor fundado de persecución por violencia social o de género y por lo tanto al finalizar las restricciones impuestas por las medidas, implementar otras acciones adicionales para proteger su integridad, proporcionando los medios necesarios de acceso al trabajo para su integración a la sociedad.

Desde el 29 de marzo se dio seguimiento a las condiciones de las personas salvadoreñas retornadas, que se encontraban en centros de contención. De acuerdo a verificación *in situ* realizada por personal de la procuraduría a la Dirección de Atención al Migrante de la Dirección General de Migración y Extranjería y al Centro Integral de Atención a las Personas Migrantes, se pudo constatar que las personas retornadas se sometían a la cuarentena, además que habían personas repatriadas de México y Estados Unidos, a las cuales se les realizaba su chequeo médico al ingreso. Paulatinamente fueron habilitándose tres centros de contención más para personas provenientes de Estados Unidos y en el caso de México cesaron las deportaciones. De acuerdo a las últimas cifras verificadas, en los centros referidos se contaban con 345 personas en totalidad, 61 mujeres y 284 hombres. La información obtenida por la procuraduría fue muy limitada, por la falta de colaboración de las autoridades de la Dirección General de Migración y Extranjería, quienes ante nuestras peticiones y monitoreo tanto *in situ* como de forma remota, no proporcionaron una información amplia sobre las condiciones de los centros e incluso en algunos se negó información por parte de los administradores, ante directrices del director general de la mencionada dependencia. El 25 de mayo de 2020, la PDDH emitió resolución de responsabilidad y de medidas cautelares, con relación a las condiciones en los centros de contención habilitados para personas retornadas de Estados Unidos, ante la preocupación por la protección a la vida y a la integridad de las personas al interior de esos lugares.

La PDDH expresó su preocupación por la aplicación de la declaratoria de emergencia en los centros penitenciarios, a raíz del incremento

Migrantes: derechos vulnerados

Personas privadas de libertad: derechos vulnerados

de homicidios, la cual se realizó sin garantizar el distanciamiento físico y volvió ineficaz las medidas para prevenir el virus de la covid-19 llevadas a cabo por la Dirección General de Centros Penales, puesto que no siguió el procedimiento establecido en la Ley Penitenciaria. Asimismo, el 24 de mayo de 2020, emitió un Pronunciamiento por los casos de personas privadas de libertad con diagnóstico positivo a covid-19 en San Vicente y abrió el Expediente n° SV-0022-2020 para realizar la respectiva investigación por omisión de las acciones oportunas y eficaces para prevenir o combatir epidemias o enfermedades infectocontagiosas.

De acuerdo con la información registrada, el derecho más vulnerado se encuentra en los derechos específicos de las personas privadas de libertad, que equivale al 87,1 % de los casos³¹. En esta línea, el hecho más denunciado fue la afectación a los beneficios carcelarios. Otro hecho recurrente fue la falta de adecuación en las condiciones de detención en lo que respecta a la alimentación, salud, saneamiento y medidas de cuarentena para impedir el contagio intramuros de covid-19, entre otros³². Esta temática fue abordada por una mesa interinstitucional compuesta por el Ministerio de Salud, la Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la PDDH. En ella, el procurador señaló las diferentes acciones y pronunciamientos públicos emitidos por la PDDH para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad; en particular, mencionó haber solicitado a las autoridades correspondientes la debida atención médica para estas.

El colectivo LGBTI manifestó seis casos de vulneraciones a sus derechos a la igualdad y no discriminación, a sus derechos específicos, a la salud, la seguridad personal y al trabajo. Es importante llamar la atención que en el período de la emergencia nacional por la covid-19, se registró un caso por omisión del Estado de investigar crímenes de odio contra la comunidad LGBTI, proveniente del departamento de Santa Ana. Como autoridad presuntamente responsable fue señalada la Fiscalía General de la República³³.

LGBTI: derechos vulnerados

31 Seguimiento de salud y vida, que reflejan el 5 % y 3 %. Asimismo, agua; alimentación; y, trabajo y medios de subsistencia ascienden al 5 % del total de casos.

32 También hubo cuatro casos por denuncias de implementación de estados de emergencia ilegales o restricciones, regímenes o procedimientos que no cumplan con los requisitos legales establecidos; 3 de Adopción de medidas que agravan el hacinamiento en los centros penitenciarios, bartolinas policiales o judiciales; 3 de Denegación de acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud; entre otros.

33 En ese contexto algunos de los hechos que han generado dichas vulneraciones son: estigmatización y uso de estereotipos negativos sobre ciertos grupos de personas a partir del contexto de la pandemia, falta de acceso a ingresos económicos y medios de subsistencia que le impiden cumplir las medidas de contención y protección durante la pandemia, denegación de asistencia médica a grupos en condición de vulnerabilidad según sus necesidades específicas.

9. ESPAÑA

A) DEFENSOR DEL PUEBLO: 1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES. 2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19: 2.1. Derechos civiles y políticos; 2.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 2.3. Personas en situación de vulnerabilidad. B) DEFENSORÍAS AUTONÓMICAS: 1. ANDALUCÍA: 1.1. Derechos civiles y políticos; 1.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 1.3. Personas en situación de vulnerabilidad. 2. GALICIA: 2.1. Derechos civiles y políticos; 2.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 2.3. Personas en situación de vulnerabilidad. 3. NAVARRA: 3.1. Derechos civiles y políticos; 3.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 3.3. Personas en situación de vulnerabilidad. 4. PAÍS VASCO: 4.1. Derechos civiles y políticos; 4.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 4.3. Personas en situación de vulnerabilidad. 5. COMUNIDAD VALENCIANA.

A) DEFENSOR DEL PUEBLO

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

El Defensor del Pueblo de España no intervino con respecto al estado de alarma declarado en 2010, aunque se recibieron algunas quejas que ponían de relieve dudas de legalidad con respecto al Real Decreto 1673/2010. Esta posición obedecía a un doble orden de razones. Por una parte, el decreto fue muy tempranamente judicializado, pues fue impugnado el día 9 de diciembre de 2010, mediante un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Supremo, que impugnó tanto el real decreto citado como el Real Decreto 1611/2010, que militarizó los servicios de tránsito aéreo civiles; de conformidad con la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo, este no puede intervenir en aquellos asuntos en los que esté pendiente resolución judicial o esta se haya producido. Por otra parte, mediante aquel estado se trataron de combatir los efectos negativos de una importante y prolongada huelga de controladores aéreos sobre la movilidad del conjunto de la ciudadanía, lo que *prima facie* era posible abordar mediante el estado de alarma conforme a lo dispuesto en el artículo 4 c) de la LO 4/1981.

Estado de alarma de 2010: por qué no intervino el Defensor del Pueblo

2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19¹

2.1. Derechos civiles y políticos

Humanización de la muerte

En relación con el derecho a la vida, el Defensor reclamó que, en los casos de estado clínico terminal, se adoptasen protocolos que permitiesen facilitar la despedida al menos a un miembro de la familia, en orden a humanizar el proceso de la muerte, procurando también atención espiritual respetando la fe religiosa de cada persona residente.

Derecho a la legalidad de las sanciones

Probablemente la consecuencia más relevante del estado de alarma en los derechos fundamentales haya sido la limitación de los derechos de los artículos 19 (libertad de residencia, libre circulación interior y exterior) y 21 (reunión y manifestación) de la Constitución. Habría que añadir el problema de la formulación de denuncias por la falta grave de «desobediencia a la autoridad o a sus agentes» del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, cuando la policía constataba el incumplimiento del confinamiento, que fue decretado de manera que pudiéramos calificar como intensa y sorpresiva (literalmente de un día para otro a toda la ciudadanía, sin que apenas una semana antes fuera previsible). Es necesario abrir una reflexión sobre el régimen sancionador en los estados excepcionales, pues la legislación sancionadora ordinaria no está diseñada ni afinada para estos supuestos. El Defensor del Pueblo ha sostenido (contra el criterio del Ministerio del Interior) que la falta grave (castigada con multa no inferior a 601 euros, una cantidad muy elevada para el ciudadano medio) de desobediencia exigía una orden directa en la calle, no la mera infracción del confinamiento; ello hubiera sido más acorde con la filosofía con la que se diseñó el artículo 36.6 citado y con un modelo policial más educativo que sancionador.

El Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Seguridad que se elaborasen unas instrucciones internas dirigidas a la Dirección General de la Policía y a la Dirección General de la Guardia Civil en las que se clarificasen los supuestos en los que no se pueden sancionar determinadas actividades ciudadanas que sí están amparadas por las excepciones recogidas por el real decreto que declaró el estado de alarma. Además, que se diese publicidad a las instrucciones para que

¹ Para una descripción sistematizada de las actuaciones del Defensor del Pueblo durante esta crisis, véase el informe especial de 2020, *Actuaciones ante la pandemia de covid-19*, disponible en www.defensordelpueblo.es. El futuro informe anual 2020 del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales permitirá ofrecer *in extenso* el panorama completo de las actuaciones de la defensoría y de su aceptación o rechazo por las administraciones públicas.

los ciudadanos conociesen los límites y restricciones existentes en los derechos fundamentales que habían quedado afectados por el estado de alarma, garantizando la integridad, veracidad y actualización de la información. Y, tras constatar que algunas autoridades locales habían establecido nuevas restricciones a las ya impuestas por el decreto del estado de alarma, recomendó instar a las entidades locales a eliminar cualquier bando o comunicado en el que se recogiesen mayores restricciones a las ya contempladas en el real decreto para garantizar la igualdad de trato a la ciudadanía en todo el territorio nacional.

En España, es necesario distinguir entre la denuncia policial y el procedimiento sancionador que de ella se deriva, y que corresponde ventilar a órganos distintos, no policiales. En el momento de escribir estas líneas es posible concluir que el número de denuncias policiales ha sido muy elevado (por encima de un millón cien mil), pero es pronto para extraer conclusiones sobre las sanciones efectivamente impuestas. En todo caso, el Defensor del Pueblo ha solicitado a los ministerios del Interior y de Política Territorial y Función Pública información sobre estos extremos.

El Defensor del Pueblo ha sostenido también que los derechos de reunión y manifestación eran posibles (con limitaciones) durante el estado de alarma. Esta tesis ha triunfado finalmente, no sin vacilaciones causadas por el lógico miedo a los contagios durante las concentraciones de personas. Entendimos que si «limitación» no es «suspensión», hay formas de reunión y manifestación compatibles con la preservación de la salud respetando la distancia social en la calle y utilizando las nuevas tecnologías. Desde el 1 de mayo de 2020 y durante todo el resto del estado de alarma se pudieron celebrar reuniones y manifestaciones, generalizándose las decisiones judiciales positivas a partir de la segunda quincena del mes de mayo.

Derecho de reunión y manifestación: límites permisibles

2.2. Derechos económicos, sociales y culturales

La crisis de la covid-19 ha golpeado muy duramente los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos. La mortalidad por la enfermedad medida en decenas de miles de personas fallecidas en España; el brusco descenso del Producto Interior Bruto, que ha de medirse con dos dígitos negativos; o el cierre radical de las escuelas durante más de tres meses en pleno período lectivo, constituyen fenómenos simultáneos sin parangón en tiempos de paz. Naturalmente no compete al Defensor del Pueblo definir o proponer una política económica. Pero sí advertir de las enormes consecuencias sobre los derechos económicos de esta crisis; sobre las dificultades de empresarios, trabajadores y autónomos, abocados muchos a graves problemas financieros y también a dificultades para el pago de rentas e impuestos. Los despidos y los denominados ERTE (Expedientes de Regulación Temporal de Empleo,

La crisis económica y su afectación, en especial, a los derechos laborales

una suerte de suspensión temporal en el desempeño del puesto de trabajo, beneficiosa para empresarios y trabajadores frente a la alternativa del despido²) han sido consecuencia directa del confinamiento y de la fuerte caída de la confianza de los consumidores y de su capacidad de compra.

**Derecho a la salud:
qué priorizar**

El desbordamiento de los servicios de salud (sobre todo en marzo y abril) exigió del Defensor hacer llegar a las administraciones las prioridades en este campo: comprar, distribuir y proporcionar material de protección a los trabajadores sanitarios, aumentar los test de confirmación de la enfermedad a sanitarios y pacientes, garantizar la comunicación de los pacientes con sus familias sin poner en riesgo la salud, aumentar las camas hospitalarias ordinarias y de unidades de cuidados intensivos, incrementar las plantillas de personal sanitario tanto en atención primaria como domiciliaria y hospitalaria.

**Derecho a
la vivienda:
alojamiento de
personas sin hogar**

También actuó el Defensor del Pueblo en relación con las personas sin hogar, abogando por dotar las instalaciones para su alojamiento de refuerzos sanitarios y por habilitar áreas adicionales de alojamiento que permitieran aumentar las medidas para separar a los usuarios según sus síntomas. Se pidió también reforzar los servicios de limpieza y desinfección y proporcionar a los profesionales y usuarios equipos de protección individuales.

**Educación y brecha
digital**

Finalmente, el obligado confinamiento de los estudiantes evidenció claramente dificultades en el acceso a la educación. El que pudiéramos llamar «telecolegio» forzado en pleno curso escolar (de marzo a junio), movió al Defensor del Pueblo a alertar sobre la necesidad de intensificar las políticas para que la «brecha digital» no afectase a los menores durante la pandemia.

2.3. Personas en situación de vulnerabilidad

**Niñez y
adolescencia: paseos
de los niños**

Los paseos de los niños (confinados sin salidas entre el 14 de marzo y el 25 de abril) fueron solicitados por el Defensor del Pueblo en cuanto fue sanitariamente posible.

**Personas adultas
mayores: residencias**

Si ha habido un tema verdaderamente trascendental en cuanto a personas vulnerables en esta crisis ha sido el de las residencias de ancianos y la altísima mortalidad que han padecido por el virus covid-19, con

² El Diccionario panhispánico del español jurídico (<https://dpej.rae.es>) define así el «expediente de regulación temporal de empleo»: «Lab.; Esp. Procedimiento para la suspensión del contrato de trabajo o la reducción de la jornada laboral, de carácter temporal, por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor.

TRET, art. 47; Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, arts. 16 y sigs».

miles de fallecidos. Las carencias en la asistencia sanitaria en estos centros, en los que viven casi 400.000 personas³; la falta de información a los familiares; o la desesperación por no poder despedirse de quienes se hallaban próximos a su fallecimiento, han sido quejas recurrentes al Defensor del Pueblo en este tiempo. El Defensor del Pueblo venía alertando desde mucho antes de la epidemia sobre las dificultades de las residencias para adoptar medidas suficientes de prevención y reacción ante cualquier crisis sanitaria, al tratarse de un modelo preferentemente asistencial (no sanitario) que ha de apoyarse para toda la asistencia médica en el Sistema Nacional de Salud, desbordado durante la fase más dura de la pandemia. En el contexto de la crisis por la covid-19 el Defensor del Pueblo pidió reforzar en los centros residenciales la asistencia sanitaria a los internos que no precisasen de hospitalización, mejorando la coordinación con las consejerías autonómicas responsables de la atención sanitaria. Instó a que las residencias tuviesen el adecuado soporte médico y de enfermería, al menos mediante la adscripción presencial y provisional de personal sanitario de refuerzo, la entrega del equipamiento sanitario preciso para la función asistencial, el suministro de equipos de protección individual y la realización de pruebas diagnósticas a todos los residentes y al personal del centro.

Otras medidas propuestas por el Defensor del Pueblo fueron suplir las bajas laborales de los trabajadores, mejorar la información que reciben las familias, procurar herramientas de comunicación directa o telemática o permitir que los mayores no contagiados pudieran, de forma voluntaria y temporal, volver con sus familias durante la crisis del coronavirus, sin pérdida de plaza, y siempre que fuese posible de conformidad con los requisitos para la protección de la salud pública que se estableciesen. Resulta necesaria una profunda revisión del modelo de residencia para personas ancianas que ha de centrarse en el fortalecimiento de las prestaciones sanitarias en los centros, con más medios, más personal especializado y la primacía de la atención sanitaria sobre la meramente «hotelera».

En fin, las personas con discapacidad intelectual o las personas celiacas han sido también objeto de la atención del Defensor del Pueblo, en el primer caso para garantizar su derecho a llevar a cabo paseos terapéuticos con tranquilidad durante el confinamiento y en el segundo para que pudiesen adquirir alimentos especiales aun cuando ello conllevara un desplazamiento más largo desde sus domicilios.

La Organización Mundial de la Salud publicó, el 23 de marzo de 2020, una guía sobre cómo abordar la covid-19 dentro de los centros

Personas con discapacidad y personas celiacas: acciones positivas

Personas privadas de libertad: diversas actuaciones

3 Con datos de abril de 2019, el número de plazas residenciales era en España de 372.985, de ellas 271.696 en centros privados y 101.289 en centros públicos. Ver el documento del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España (CSIC), *Estadísticas sobre residencias. Distribución de centros y plazas residenciales por provincia. Datos de abril de 2019*. Puede consultarse en <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-estadisticasresidencias2019.pdf>

penitenciarios y el CPT del Consejo de Europa presentó una Declaración de Principios sobre este mismo tema, el 20 de marzo. El Defensor del Pueblo sostuvo ante la Administración penitenciaria la conveniencia de tener en cuenta las medidas propuestas en estos documentos internacionales, en cuestiones como el tratamiento (con especial atención a los grupos más vulnerables como ancianos, mujeres embarazadas o enfermos crónicos), los procedimientos o las comunicaciones familiares y con otras instituciones, procurando, en particular, el mayor uso posible de las nuevas tecnologías. También se insistió en la necesidad de dotar de dispositivos de detección de la covid-19 y de equipos de protección individual al personal penitenciario, tanto de vigilancia como sanitario.

También se interesó sobre cambios en la clasificación penitenciaria de personas vulnerables como mayores de 70 años, mujeres embarazadas o enfermos crónicos desde que se decretó el estado de alarma y sobre las medidas de carácter sanitario adoptadas para proteger a estos grupos, y defendió facilitar las progresiones de grado de estas personas. Consideró, para este propósito, que se debía impulsar la celebración de juntas de tratamiento telemáticas y la remisión de la documentación precisa por vía electrónica. Abogó también por mejorar los protocolos de comunicación con las familias para informarles de la situación sanitaria de los internos y el uso intensivo de la videoconferencia para comunicaciones entre los internos y sus familias.

El Defensor del Pueblo de España ejerce las funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas. La unidad que se encarga de esta tarea del Defensor del Pueblo llevó a cabo «videovisitas» en la etapa más dura de la epidemia (utilizando las nuevas tecnologías para el teletrabajo, como todo el conjunto de la oficina del Defensor del Pueblo, y pudo entrevistar así a funcionarios e internos) y, antes de la finalización del estado de alarma, había reanudado (con la debida protección del personal) las visitas tradicionales presenciales⁴.

4 El Subcomité de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas (SPT) adoptó el 25 de marzo de 2020 el documento «Recomendaciones del Subcomité de Prevención de la Tortura a los Estados Partes y Mecanismos Nacionales de Prevención relacionados con la pandemia de Coronavirus». En el apartado 11, primer inciso, declara que «los MNP deben continuar ejerciendo su mandato de visita durante la pandemia de coronavirus, aunque la forma en que lo hagan debe tener en cuenta las restricciones legítimas actualmente impuestas al contacto social». En el apartado 12, segundo inciso, indica que «corresponde a los MNP diseñar métodos para cumplir su mandato preventivo en relación con los lugares de detención que minimicen la necesidad de contacto social pero que, sin embargo, ofrezcan oportunidades efectivas para su labor preventiva». El apartado 13 se refiere, entre otras medidas que pueden adoptarse, al uso de la comunicación electrónica y al establecimiento de «líneas telefónicas directas». Es evidente que la pandemia afecta severamente a lo esencial de los MNP del mundo, esto es, visitar lugares de privación de libertad. Por ello (concluye el documento en las últimas líneas del apartado 14), «es responsabilidad del SPT y de los MNP responder de manera imaginativa y creativa a los nuevos desafíos que enfrentan en el ejercicio de sus mandatos contenidos en el OPCAT». Los documentos emanados

El Defensor del Pueblo solicitó la puesta en libertad (y su derivación a los recursos disponibles de acogida humanitaria) de las personas que se hallaban en los centros de internamiento de extranjeros, teniendo en cuenta que la finalidad de estos centros no es otra que asegurar reparaciones forzosas que, al haber devenido imposibles por el cierre de fronteras, privaban de sentido la permanencia en tales centros.

B) DEFENSORÍAS AUTONÓMICAS

1. ANDALUCÍA

El 16 de marzo de 2020, el Defensor del Pueblo Andaluz emitió un comunicado en el que reconocía la necesidad de adoptar medidas adecuadas para contener la propagación del virus y manifestó su preocupación por las consecuencias económicas y sociales del confinamiento, advirtiendo de que la institución se mantendría vigilante en cuanto a la aplicación de tales medidas para garantizar los derechos de la ciudadanía, con especial atención a los colectivos más vulnerables⁵.

1.1. Derechos civiles y políticos

En cuanto a la Administración de Justicia, el Defensor se interesó (de oficio) por las medidas organizativas y recursos dispuestos por la Junta de Andalucía para procurar la dotación de medios personales y materiales necesarios para cubrir los servicios esenciales establecidos como garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, así como por las medidas adoptadas para garantizar la protección de la salud del personal responsable de tales servicios.

La institución recibió numerosas quejas relacionadas con el alcance de las limitaciones a la movilidad impuestas a partir del 14 de marzo, así como con los efectos que podía comportar su eventual incumplimiento. La mayoría de ellas se gestionaron como consultas durante la vigencia del estado de alarma, informando a las personas interesadas sobre su derecho de defensa en el procedimiento sancionador que pudiera incoarse, dado que en ese momento solo se había formulado la denuncia. Posteriormente empezaron a recibirse quejas relacionadas con

**Acceso a la justicia:
medios personales y
materiales**

**Libre circulación:
sanciones y
afectación a
menores**

del SPT pueden consultarse en español en <https://www.ohchr.org/sp/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx>

⁵ En octubre de 2020, el Defensor del Pueblo Andaluz publicó un informe extraordinario sobre sus actuaciones durante la «primera ola de la pandemia», disponible en https://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/dpa_informe_extraordinario_covid-19.pdf

la tramitación de estos procedimientos y con la imposición de sanciones. A raíz de estas consultas y quejas, el Defensor del Pueblo Andaluz tuvo conocimiento de los problemas que estaban sufriendo las familias con menores afectados por alteraciones conductuales, cuyas patologías podían verse muy negativamente afectadas en caso de aplicarse la medida de confinamiento de manera estricta. Ante estas circunstancias y en calidad de Defensor del Menor de Andalucía hizo un llamamiento a la solidaridad de la sociedad andaluza, demandando que se respetara y comprendiera la necesidad de flexibilizar las limitaciones a la libre circulación en tales supuestos, con la finalidad de proteger a los niños y niñas más vulnerables.

Derecho de propiedad: obligaciones tributarias

De otro lado, el Defensor abrió una investigación de oficio para evaluar el grado de implantación de las medidas de flexibilización tributaria y recaudatoria aprobadas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de la ciudadanía, ante la repentina reducción de ingresos que supuso el estado de alarma para numerosas familias y empresas, dirigiéndose a ayuntamientos y diputaciones provinciales de Andalucía para solicitar información sobre sus planes en el marco de esta regulación extraordinaria.

Limitaciones a otros derechos después del estado de alarma

El estado de alarma finalizó el 21 de junio de 2020, iniciándose el proceso de desescalada por fases hacia la nueva normalidad. Ello no obstante, se mantuvieron algunas de las restricciones o condiciones impuestas para el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos, como la exigencia de portar mascarilla para el ejercicio de la libre circulación y las limitaciones que afectan a la libertad de reunión o al ejercicio de la libertad de la empresa en determinados sectores económicos, por lo que se siguieron tramitando quejas y consultas relacionadas con estos derechos y libertades⁶.

1.2. Derechos económicos, sociales y culturales

Mínimo vital: recomendaciones

Con el mismo objetivo de procurar unas condiciones de vida dignas para los colectivos especialmente vulnerables y ante la demora que acumulaba la tramitación de solicitudes de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía ya antes de la crisis⁷, el Defensor inició, a finales de marzo, una nueva actuación de oficio para el adecuado seguimiento de la gestión de esta prestación durante el estado de alarma. Además de reiterar las recomendaciones con las que se cerró la actuación de oficio

⁶ En este ámbito y tras las numerosas quejas presentadas por los operadores del sector en los últimos meses, el Defensor del Pueblo Andaluz abrió recientemente una actuación de oficio interesándose por la previsión de las administraciones públicas en cuanto a la reactivación de las actividades económicas relacionadas con la venta ambulante, de las que dependen muchísimas familias.

⁷ Se da cuenta de ello en el informe anual correspondiente a las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en 2019, disponible en la web de la institución.

previa, instando a que se concluyeran sin más dilación los expedientes incursos en mora, el Defensor lanzó las recomendaciones siguientes: 1) priorización de los expedientes tramitados en la modalidad de urgencia social y de unidades familiares con menores a cargo, cuya situación se hizo aún más precaria y desesperada ante el cierre de los centros escolares (y sus comedores) y la imposibilidad de acudir a los servicios sociales para obtener ayudas de emergencia; 2) estimación automática de las solicitudes de ampliación de la renta mínima, y 3) adopción de instrumentos eficaces para informar a la ciudadanía sobre el Ingreso Mínimo Vital y aclarar su régimen de compatibilidad con prestaciones autonómicas similares como la Renta Mínima de Inserción Social en el caso de Andalucía.

La preocupación por garantizar el derecho de toda persona a unas condiciones de vida dignas, que ha sido una constante en las actuaciones de la defensoría desde su creación, se intensificó con la pandemia. La cobertura de la necesidad de vivienda como presupuesto fundamental para garantizar esas condiciones de vida dignas, que era ya de por sí incuestionable, se hizo aún más patente si cabe durante este período extraordinario, en el que las personas tuvieron que permanecer en su domicilio para proteger su salud y preservar la capacidad de respuesta del sistema sanitario público. En este contexto, el Defensor del Pueblo Andaluz se dirigió en marzo a la consejería competente de la Junta de Andalucía, interesándose por las medidas dispuestas para garantizar la cobertura de la necesidad de vivienda entre los colectivos más vulnerables. Una de las principales preocupaciones del Defensor en este ámbito fue que la crisis sanitaria y sus efectos sobre el funcionamiento de las administraciones públicas pudieran paralizar la tramitación de las ayudas ordinarias al alquiler de la vivienda habitual, cuya gestión acumulaba ya graves demoras antes de la crisis sanitaria. Asimismo, en vista de la prohibición de corte de los suministros básicos a las personas en situación de vulnerabilidad⁸, la institución se dirigió a las compañías suministradoras para reclamar la restitución de los suministros energéticos básicos en aquellos hogares en los que se encontraba interrumpido al iniciarse el estado de alarma, especialmente en el caso de las familias en situación de exclusión, hogares con menores u otras personas especialmente vulnerables.

Ante el inminente inicio del curso escolar en un escenario incierto en cuanto a la evolución de la pandemia, el Defensor abrió diversas investigaciones relacionadas con la Administración educativa: por un lado, para examinar las medidas organizativas y de planificación establecidas para preservar la salud de los menores en un sistema de clases presencial mientras no se pueda considerar superada la situación de pandemia; y por otro, para conocer las medidas que se pondrán en mar-

Derecho a la vivienda: ayudas y suministros

Derecho a la educación: salud en la escuela y brecha digital

⁸ Introducida por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del covid-19.

cha para combatir la brecha digital en el ámbito educativo, es decir, para evitar que los alumnos y alumnas sin acceso a la enseñanza por medios telemáticos, bien por falta de dispositivos electrónicos o de conexión a internet, acaben desconectando también del sistema educativo.

1.3. Personas en situación de vulnerabilidad

**Niñez y
adolescencia:
guarda y custodia y
encuentro familiar**

El Defensor del Pueblo Andalúz impulsó numerosas actuaciones orientadas a preservar el bienestar de los menores a lo largo de esta etapa. Desde el primer momento se interesó por las medidas que se iban a adoptar en referencia a la guarda y custodia de los menores, instando a las administraciones competentes a colaborar para el establecimiento de criterios claros, uniformes y ordenados a la protección del interés superior del menor. En este mismo sentido, manifestó su preocupación ante la suspensión del servicio de los puntos de encuentro familiar al inicio de la crisis, dada su extraordinaria importancia para el cumplimiento de los regímenes de guarda y custodia establecidos, especialmente en los supuestos de ruptura conflictiva de la unidad familiar y casos de violencia de género. El Defensor abrió una actuación de oficio para examinar los criterios que se habían tenido en cuenta para acordar la interrupción de este servicio auxiliar de la Administración de Justicia. La Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación de la Junta de Andalucía informó de la reanudación progresiva de los servicios a partir del mes de mayo. El Defensor aplaudió la reconsideración de la medida. Ello no obstante, dada la imposibilidad de reparar el daño causado a los usuarios de estos servicios (menores y sus familiares) durante el tiempo que se mantuvieron interrumpidos y ante la incertidumbre sobre las medidas que puedan adoptarse en el futuro próximo según la evolución de la pandemia, el Defensor recomendó que se sopesaran cuidadosamente y cuanto antes las medidas que podrían adoptarse ante situaciones similares, con miras a garantizar la continuidad del servicio esencial que prestan estos puntos de encuentro en un ámbito tan sensible como el de las relaciones familiares.

**Personas adultas
mayores: residencias**

La situación de las personas mayores, especialmente de las que se encuentran en residencias, fue motivo de grave preocupación para el Defensor durante este período. Ante los primeros brotes de coronavirus en las residencias de mayores de nuestro país, el Defensor abrió una investigación de oficio para analizar el grado de cumplimiento de las obligaciones de la Administración Pública de Andalucía en ese ámbito e hizo un llamamiento a la coordinación de todas las administraciones públicas para garantizar la protección de las personas mayores frente al coronavirus. La actuación de oficio relativa a las residencias de mayores se amplió a finales del mes de agosto para investigar la intervención de la Administración Pública andaluza ante los focos de contagio registrados en determinados centros residenciales de Almería, Granada y

Córdoba. El Defensor se dirigió a la Consejería de Salud para solicitar información sobre las medidas que se habrían aplicado para prevenir rebrotes, así como para proteger la salud de empleados y residentes, una vez detectados estos focos, e informar adecuadamente a las familias.

También desde el inicio de la pandemia, el Defensor hizo seguimiento de las medidas extraordinarias que afectaban a las personas internas en centros penitenciarios, como la suspensión de las comunicaciones ordinarias y de las salidas o la ampliación de las comunicaciones telefónicas. También se interesó por las medidas dirigidas a los centros de inserción social y secciones abiertas de los centros penitenciarios, en cuanto a la posibilidad de sus internos de cumplir la condena en el domicilio, mediante sistemas de control telemático. Con la finalidad de conocer las instrucciones y comunicaciones dirigidas a los centros penitenciarios de Andalucía, el Defensor solicitó la colaboración de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, así como de las fiscalías provinciales y colegios de abogados.

A raíz de las quejas presentadas por distintos colectivos ante la falta de medidas de protección de la salud adecuadas en los centros de atención temporal de extranjeros (tanto para las personas internas como para las que prestan allí sus servicios) y la necesidad de atender a los y las inmigrantes que seguían llegando a las costas andaluzas, el Defensor requirió información al Servicio Andaluz de Salud sobre los protocolos de atención aplicados en este período (en particular, para la detección de posibles contagios) así como sobre las medidas de control y seguimiento previstas para ese supuesto, con el objetivo de garantizar la seguridad y salud tanto de las personas recién llegadas como de las poblaciones de acogida.

Especial consideración mereció también la protección del colectivo de menores migrantes no acompañados en centros financiados con subvenciones públicas. En cuanto el Defensor tuvo conocimiento de las dificultades de estas entidades para garantizar la continuidad del servicio tras la última convocatoria de subvenciones y el inicio de la crisis sanitaria, impulsó una actuación de oficio interesándose por las medidas que se adoptarían para garantizar la protección de los y las residentes en tanto menores en situación de desamparo, debiendo procurarse no solo la cobertura de sus necesidades básicas sino también la continuidad de los programas educativos en los que estuvieran participando.

2. GALICIA

La valedoría realizó su función estatutaria de supervisión de las administraciones gallegas con normalidad, sin interrumpir en ningún momento su labor como consecuencia de la emergencia sanitaria. Lo hizo en la modalidad de teletrabajo como consecuencia de las lógicas restricciones de movilidad. Durante el estado de alarma decretado por

Personas privadas de libertad: comunicaciones y excarcelación

Migrantes: centros de atención temporal de extranjeros

Menores migrantes no acompañados

Continuidad del trabajo de la institución

el Estado se recibieron y tramitaron 1.470 quejas, una cifra por encima de la media. Además, la institución inició 33 actuaciones de oficio en relación con asuntos de relevancia social que requerían un tratamiento urgente. Un volumen importante de la labor institucional se llevó a cabo de forma sumaria, es decir, recabando la información por medios que permitieran valorar las quejas lo antes posible, dada la urgencia de la mayor parte de los problemas que planteaba la ciudadanía. Se abordó una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el elevadísimo número de personas afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos. Por ello, dedicamos especial atención a las quejas que afectaban a la atención sanitaria y a los colectivos o las personas en situación de vulnerabilidad.

2.1 Derechos civiles y políticos

**Vida familiar:
comunicaciones y
humanización de la
muerte**

La institución inició una actuación de oficio para conocer las medidas adoptadas por la Administración sanitaria para que los enfermos en situación de aislamiento hospitalario a consecuencia de la covid-19 pudieran contactar con sus familiares o, llegado el caso, despedirse de sus seres queridos. La Consellería de Sanidad trasladó una serie de recomendaciones en el sentido de no recibir visitas, salvo en circunstancias especiales, como es la previsión de fallecimiento, pero favoreciendo una vía de comunicación entre los pacientes y sus familiares. Se contempla asimismo una visita tras la defunción con equipo de protección individual y la posibilidad de realizar ritos tras la muerte del ser querido.

2.2. Derechos económicos, sociales y culturales

**Mínimo
vital y buena
administración**

Un motivo de preocupación fue la necesidad de mantener las rentas de inclusión existentes y que las que estaban en trámite se resolvieran de forma flexible y rápida. Con ese fin, la institución inició una actuación de oficio, consiguiendo una respuesta positiva. Lo mismo se hizo respecto de las ayudas de emergencia, con respuestas positivas en este caso de los ayuntamientos, que estaban aplicando o tenían proyectos inminentes de nuevos medios para atender el incremento de las necesidades. Se inició otra actuación de oficio para conocer el curso de los fondos de inclusión y emergencia.

**Derecho a la salud:
suficiencia de la
asistencia sanitaria**

La valedora do pobo inició una investigación de oficio para conocer el estado de las líneas de teléfono de atención sanitaria, dado su carácter esencial. El servicio se había visto desbordado por la ingente cantidad de llamadas, por su concentración en franjas horarias y por su duración. Se sobrepasaron de forma muy significativa todas las previsiones. Para paliar la situación se adoptaron una serie de medidas: aumento de per-

sonal y horas, y cambios en el sistema automático de citaciones. Con todo no fue posible cumplir los estándares de calidad y se penalizó al contratista. Cumplir con los estándares adecuados es la meta ante los nuevos brotes.

También se tramitaron quejas en relación al acompañamiento durante el alumbramiento y el alojamiento conjunto madre-bebé; a la falta de equipos de protección individual en centros hospitalarios; a la excesiva carga laboral del personal de algunos servicios hospitalarios; o a la falta de acceso a la asistencia sanitaria de las personas ancianas internadas en residencias.

2.3. Personas en situación de vulnerabilidad

Preocupó la asistencia sanitaria de las personas mayores usuarias de centros residenciales. En las residencias de mayores concurren circunstancias que aumentan el riesgo; por ello, se recordó la necesidad prioritaria de utilizar en la elaboración de todas las políticas públicas el enfoque de derechos humanos proyectado sobre las personas de edad, así como la necesidad de hacer efectivos todos los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas mayores, adoptados por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1991 (Resolución 46/91).

Las políticas públicas deben ir dirigidas a la prevención, o a minimizar aquellos factores que aumentan el riesgo de contagio: garantizar la higiene y el distanciamiento físico, dotar de equipos de protección individual al personal cuidador, facilitar la detección precoz de los casos mediante la realización de pruebas diagnósticas a los residentes y al personal, aislar los casos confirmados, y aplicar protocolos efectivos de derivación de los residentes a los centros sanitarios, siendo aconsejable que cuenten con un facultativo de referencia. La geriatría es la rama de la medicina que se dedica al estudio de la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de las enfermedades propias del envejecimiento. Por ello, el papel coordinador podría llevarse a cabo por geriatras. La institución inició una investigación de oficio para averiguar el número y la distribución de los geriatras de la Comunidad de Galicia. Son 22 especialistas, por lo que concluimos que la dotación no permitiría hacer una coordinación, siendo preciso echar mano de otro tipo de facultativos para establecer una línea de diálogo fluido con los centros residenciales. Con todo, el hecho de designar un facultativo de referencia para coordinar la atención sanitaria con las residencias no implica la reducción del personal sanitario propio, siendo aconsejable que se refuerce de acuerdo con las cargas de trabajo de cada centro residencial. La labor de la enfermería es crucial, pues son estos profesionales los que se encargan de detectar cambios en el estado de salud de los residentes, de valorar la necesidad de consulta con el facultativo y de llevar a cabo tanto las actividades de prevención como las actividades de cuidados médicos

**Personas adultas
mayores: residencias**

Personas con discapacidad: accesibilidad y centros de día

que precisa cada interno. La institución promovió una actuación de oficio en la que señaló la preocupación por las dificultades que estaban pasando los centros residenciales, concluyendo en la necesidad de un compromiso reforzado de los poderes públicos para garantizar el efectivo disfrute de sus derechos humanos, y en particular para promover sus derechos a la vida y a la salud en esta situación de pandemia. La crisis sanitaria mostró que las residencias de personas mayores, como servicios de carácter social, por sí solas no debían ni podían hacer frente las exigencias de una pandemia de este tipo.

La institución estuvo en contacto directo con las entidades de defensa de los derechos de las personas con discapacidad con el objeto de conocer los problemas que afrontaban. Se ocupó de la accesibilidad de las personas sordas, que precisaban más que nunca que la interpretación de lengua de signos fuera permanente y que los anuncios sanitarios fueran accesibles, lo que se consiguió en su mayor parte. Además, se difundió que las diferentes medidas legales, protocolos y recomendaciones relacionados con la crisis sanitaria debían interpretarse de tal forma que no supusieran la vulneración de los derechos o el menoscabo de la dignidad de las personas con diversidad funcional. Todas las personas con alteraciones conductuales a las que el confinamiento afecte negativa y significativamente tienen el derecho a deambular por espacios públicos cumpliendo medidas proporcionadas para prevenir en lo posible los contagios.

También se conocieron quejas de personas usuarias, familiares y entidades sociales gestoras de centros de día especializados en la atención de determinadas discapacidades o dependencias. Reclamaban contra el anuncio de la demora en la apertura de los centros. De prolongarse la falta de atención especializada de los centros los efectos negativos en las personas usuarias serían evidentes. Como respuesta a las actuaciones de la institución, se anunció la reapertura de los centros, aunque con las restricciones derivadas de la situación sanitaria.

3. NAVARRA

3.1. Derechos civiles y políticos

Legalidad de las sanciones

El Defensor recomendó que no se tipificara como infracción de desobediencia a la autoridad o a sus agentes (art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana), el mero incumplimiento de las limitaciones previstas en la declaración del estado de alarma por la covid-19. Las quejas pusieron de manifiesto incumplimientos de las normas, pero no desobediencias a los agentes.

El Defensor del Pueblo de Navarra se interesó por la adopción de medidas ágiles para el retorno a Navarra de quienes se veían imposibilitados de poder hacerlo por cierres de fronteras o cancelación de vuelos.

Libertad de circulación

Asimismo, defendió que debe asegurarse la transparencia pública, tanto en los datos como en la información que se facilite a la ciudadanía y que debe garantizarse que los procedimientos administrativos y los servicios públicos o de interés para la ciudadanía no se interrumpen, salvo en los casos y por el tiempo estrictamente necesario. Más en concreto, respecto a la campaña de la renta, se recomendó que se mantuviera la atención presencial a personas que carecen de los recursos informáticos o de la formación y conocimiento digital. El modelo de remisión (digital o físico para quien lo elija) de la declaración de la renta debería ser, a medio plazo, general o prácticamente total. Por otra parte, debido al aumento del teletrabajo, se sugirió el diseño de planes que aseguren que la Administración puede funcionar de forma continua y eficaz el mayor tiempo posible.

Transparencia y buena Administración

El Defensor reclamó reforzar los servicios públicos de consumo para que actuaran de un modo decidido frente a los abusos con la cancelación de viajes sin devolución de dinero entregado, anulación de reservas o precios abusivos en los productos de primera necesidad.

Derecho de propiedad: viajeros y productos de primera necesidad

3.2 Derechos económicos, sociales y culturales

El Defensor reclamó que no se interrumpieran el pago de la renta garantizada y el funcionamiento de los servicios básicos (agua, luz, gas, internet) y de los bancos de alimentos para la población más vulnerable. Asimismo, sugirió una gestión rápida de las prestaciones públicas a desempleados, ERTE, autónomos y personas en situación de emergencia social, así como la creación de un Banco Público como instrumento financiero para el desarrollo y bienestar de las personas, familias y pequeñas y medianas empresas y para evitar excesos bancarios de la banca privada, de modo que se asegurara el pago de las prestaciones y ayudas públicas a los beneficiarios.

Mínimo vital y prestaciones sociales

El Defensor hizo llegar a la Administración la necesidad de reforzar los servicios públicos sanitarios y de su personal, tanto de atención primaria como de atención especializada, urgencias hospitalarias y urgencias rurales, para que contaran con todos los recursos humanos y materiales necesarios. Además, trasladó la necesidad de dotar a las unidades de cuidados intensivos de los suficientes recursos, respiradores, plazas y personal, y evitar cualquier colapso por un número bajo de plazas. También consideró oportuno sugerir la dotación de un laboratorio público específico de Navarra, la creación de una red de industria propia en Navarra a la que poder encargar la fabricación de materiales y equipos para la prevención, sin estar

Derecho a la salud: recomendaciones

tan pendientes de un mercado exterior saturado en la demanda, la creación de un almacén público de recursos sanitarios para casos de urgencia, la potenciación de la industria farmacéutica de Navarra y la red de establecimientos farmacéuticos, para que garantizar la disponibilidad de los materiales y medicamentos necesarios y para evitar abusos en los precios de venta de productos de necesidad, así como la realización lo más amplia posible de tests a los colectivos de profesionales y de personas más vulnerables.

Derecho a la educación: brecha digital

El obligado confinamiento de los estudiantes obligó al Defensor a alertar sobre la brecha digital en materia de educación que puede suponer la impartición de clases en línea. Así, sugirió que se dotara con los medios suficientes al alumnado que menos disponibilidad económica tuviera.

3.3. Personas en situación de vulnerabilidad

Personas adultas mayores y con discapacidad

A la vista de la situación vivida en las residencias de personas mayores, el Defensor estimó imprescindible sugerir la necesidad de reforzar la red pública de residencias. El personal de estas residencias debe tener la suficiente formación y los necesarios equipos de protección individual y poder ser garantizada su situación sanitaria mediante pruebas válidas. Asimismo, propuso que haya un responsable sanitario al frente de cada residencia para velar por la calidad de la actuación mientras dure la situación. El deterioro de la salud de las personas confinadas en residencias de mayores, hospitales y servicios de urgencias, centros penitenciarios y centros de internamiento, fue motivo de varias quejas. Por ello, sugirió el establecimiento de sistemas electrónicos que permitieran a los familiares contactar con las personas internadas para conocer su estado. También actuó el Defensor en relación con las personas con discapacidad física, cerebral o de cualquier otra índole, a quienes se deben mantener los servicios que precisan, sin perjuicio de las garantías del personal que los atiende.

Migrantes

Por último, trasladó la necesidad de asegurar que ni la policía ni la Administración incurran en discriminaciones a la población extranjera, menos aún por razones de «color».

4. PAÍS VASCO

4.1. Derechos civiles y políticos

Integridad personal: uso desproporcionado de la fuerza

En el marco de las restricciones a la movilidad personal durante el estado de alarma, el Ararteko (Defensor del Pueblo del País Vasco) recibió varias quejas denunciando un uso desproporcionado e injustificado de

la fuerza por parte de la Ertzaintza (policía autonómica) y de las policías locales en la vía pública. En uno de los casos denunciados, la fuerza se utilizó contra una persona en situación de exclusión social grave y extrema vulnerabilidad social y en otro contra una persona que padecía una enfermedad mental. El Ararteko puso en conocimiento de las administraciones correspondientes las quejas para que las investigaran y le informaran de lo actuado. Una asociación denunció lo que consideraba una situación de hostigamiento y acoso policial en el barrio de San Francisco (Bilbao), así como la tensión creciente en el mismo, añadida a la vulnerabilidad social de muchas de las personas que viven en él.

La institución recibió también quejas sobre denuncias de la Ertzaintza y las policías locales por el incumplimiento de las limitaciones a la movilidad personal. En estos casos, el Ararteko informó a las personas interesadas de que, como paso previo a su intervención, debían plantear sus discrepancias en los procedimientos sancionadores y esperar a que los procedimientos finalizaran.

A pesar de la paralización de todos los procedimientos judiciales, excepto aquellas causas o juicios con personas en prisión y las medidas cautelares urgentes o que puedan deparar un perjuicio irreparable, el Ararteko recibió consultas de madres y padres separados respecto al ejercicio de la custodia compartida o el régimen de visitas de sus hijas e hijos, circunstancia esta no prevista en el Decreto de declaración del estado de alarma. El Ararteko mantuvo en estos casos que, siempre que ambos progenitores no trabajen en situaciones de riesgo de contagio, no debería existir ningún problema para ejercer el régimen de custodia compartida o visitas, adoptando las medidas de seguridad establecidas en los desplazamientos, y en el mismo sentido se pronunciaron el ministro de Justicia y la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial; pese a ello, cada juez tiene potestad para decidir. Por ello, el Ararteko aconsejó a los progenitores que llegaran a acuerdos, velando por el interés superior de las niñas y niños.

De otro lado, ante el caso de la paralización del proceso de filiación de una pareja de lesbianas, el Ararteko considero que ello podría deparar un perjuicio grave, poniéndose en contacto con la jueza decana de Barakaldo, interesando la consideración del expediente como trámite esencial. La jueza lo aceptó, comunicándose con la magistrada encargada del Registro Civil para impulsar el expediente correspondiente.

4.2. Derechos económicos, sociales y culturales

Un importante número de expedientes trajo causa de la denegación, suspensión o extinción de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda (RGI/PCV) o con la denegación de ayudas de emergencia social. Estos expedientes afectan a personas en situación de vulnerabilidad social que previamente a la

Legalidad de las sanciones: esperar a la resolución

Suspensión parcial de la actividad judicial que afecta a la vida familiar

Mínimo vital: problemas de eficacia administrativa

crisis sanitaria ya tenían dificultades serias para hacer frente a sus necesidades más básicas. Estas personas, en muchos casos, tienen carencias personales y no disponen de dispositivos electrónicos o no cuentan con habilidades para la comunicación electrónica. La suspensión de la atención presencial en las oficinas de Lanbide y en los servicios sociales municipales está afectando a la población más vulnerable. La Administración debería tener en cuenta esta grave dificultad, que pone de manifiesto la existencia de una brecha digital en las capas de la población más desfavorecidas, y que afecta también a las personas inmigrantes con dificultades, además, de accesibilidad idiomática. Algunos ayuntamientos han flexibilizado la presentación de documentación para el acceso a determinadas ayudas y servicios, lo que se valora de manera muy positiva.

Igualmente, tras la apertura de las oficinas públicas se están recibiendo quejas y consultas por la imposibilidad material de concertar citas cuando el teléfono de muchas administraciones está colapsado o no es atendido, lo que imposibilita tanto obtener esa cita previa, como responder a la demanda de asesoramiento o la aclaración de dudas previas a las solicitudes. Estas cuestiones están siendo objeto de análisis por el Ararteko en el marco del estudio que está realizando sobre las relaciones de la ciudadanía con las administraciones públicas por medios digitales en el contexto de la covid-19. Los nuevos expedientes de queja ponen de manifiesto la preocupación de las personas más vulnerables por la ausencia de ingresos para hacer frente a las necesidades más básicas. Los servicios sociales de los ayuntamientos están haciendo un esfuerzo importante, pero un elevado número de personas plantea su preocupación por la tardanza en obtener una respuesta o bien el temor a que no puedan percibir las ayudas previstas a tiempo, y llaman la atención sobre los problemas emergentes como es el de la documentación exigida y la compatibilidad entre las distintas prestaciones económicas y ayudas que gestionan las diferentes administraciones públicas.

Desde el momento en el que se declaró el estado de alarma, el Ararteko compartió la preocupación ciudadana por la forma en la que el sistema sanitario vasco hacía frente a la misma. El problema de la falta de equipamientos de los profesionales sanitarios y de la falta de pruebas diagnósticas fueron las cuestiones más planteadas. Otra de las cuestiones planteadas fue el riesgo de la convivencia de los profesionales sanitarios con sus familias, problema que parece haberse encauzado debidamente con el ofrecimiento de alojamientos que permitieron que los sanitarios que así lo desearan no tuvieran que acudir necesariamente a sus domicilios. De otro lado, el Ararteko puso en conocimiento de Osakidetza (Departamento de Salud del Gobierno Vasco) la situación de personas aquejadas de graves patologías, diferentes a las derivadas de la covid-19, que, como consecuencia de las medidas adoptadas con ocasión de la pandemia, estaban viendo peligrar la continuidad de sus tratamientos.

**Derecho a la salud:
carencias del
sistema sanitario**

El Ararteko recibió quejas sobre la oferta pública de empleo de educación secundaria y formación profesional, convocada para 2020. El Departamento de Educación había acordado retrasar las pruebas inicialmente previstas para junio, dejando pendiente la concreción de una nueva fecha. Aun cuando la institución comprende el interés del departamento por intentar hacerlo de manera consensuada con los representantes sindicales del sector docente, sin embargo, sería conveniente determinar la nueva fecha con la mayor brevedad posible, para evitar mayores incertidumbres.

La ciudadanía también trasladó al Ararteko su preocupación por las desigualdades que puede generar entre el alumnado el cierre de los centros educativos, ya que no todos tienen asegurado el acceso a los contenidos educativos que, junto con los correspondientes apoyos, se están tratando de facilitar de forma telemática a través de internet. El Ararteko es conocedor de que el departamento está adoptando medidas para favorecer que todo el alumnado pueda disponer de los medios y dispositivos necesarios, pero es una cuestión que debe ser motivo de una reflexión profunda una vez pasado este primer momento de alarma. En este sentido, el propio Parlamento Vasco instó al Gobierno Vasco a cubrir de forma inmediata las necesidades de las familias que no dispongan de equipos y de conectividad y a coordinar los centros docentes con los servicios municipales para identificar «cualquier situación familiar que pudiera verse agravada» por la crisis sanitaria.

En materia de vivienda, el Ararteko mantuvo contactos con el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco y la sociedad pública Alokabide, poniendo en valor la suspensión de los desahucios, la posibilidad de exonerar el pago de la renta de las viviendas de protección pública y la previsión de una regulación autonómica propia de ayudas económicas a las personas arrendatarias de viviendas en el mercado privado. Sin embargo, no le pasó desapercibida la ausencia de previsión normativa que atienda la realidad de muchas familias que, ante la imposibilidad de acceder a un arrendamiento de vivienda por sus altos precios, se vieron obligadas a compartirla, o de las situaciones de infravivienda o de precario, donde el confinamiento agravó su situación. También le alarmaron especialmente las grandes dificultades a las que muchas familias tuvieron que hacer frente a la hora de pagar la hipoteca o la renta mensual. Por todo ello, ahora más que nunca es necesaria la apuesta por unas políticas públicas que garanticen debidamente el derecho a una vivienda digna. Las personas sin hogar estaban siendo atendidas desde los servicios sociales de urgencia social, en los dispositivos que los ayuntamientos pusieron en marcha con agilidad y destacable dedicación. En algunos territorios mantuvieron una colaboración importante con las organizaciones sociales y el personal voluntario. Se recibieron quejas de personas que no pudieron entrar en los centros habilitados por haber sido expulsadas por problemas de conducta o bien porque estaban en espera de plaza.

Derecho a la educación: disponibilidad de profesores y brecha digital

Derecho a la vivienda: omisiones e insuficiencias

4.3. Personas en situación de vulnerabilidad

**Niñez y
adolescencia:
confinamiento,
residencias y
maltrato**

La cuestión que más demandas de intervención suscitó en el ámbito de los derechos de niños y niñas fue el estricto confinamiento: con el transcurso del tiempo aumentaron las voces que solicitaban al Ararteko interceder ante las autoridades para facilitar, con las oportunas medidas de protección, la salida a la calle de las niñas y niños.

Sin haber recibido quejas al respecto y por propia iniciativa, el Ararteko se mantuvo atento a la situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección y acogidos en recursos residenciales. Se interesó además por las medidas adoptadas para facilitar las consultas y eventuales demandas de ayuda de niños y niñas que pudieran estar sufriendo maltrato o abusos en sus domicilios. Trasladó por último la sugerencia de que los responsables políticos se dirigieran directamente a las niñas y niños, informándoles en un lenguaje accesible, escuchando su opinión y reconociendo su esfuerzo y compromiso con el bienestar de toda la población.

**Derecho a la
alimentación de
la niñez: becas de
comedor escolar**

En el ámbito educativo, cabe destacar la queja planteada por distintas asociaciones preocupadas por los efectos que la suspensión del servicio de comedor escolar pudiera tener en las familias más desfavorecidas. No obstante, las autoridades educativas se mostraron especialmente sensibles a esta cuestión, pues agilizaron la convocatoria de becas, logrando poner a disposición de las familias las ayudas económicas a que tenían derecho: pese a la suspensión del servicio de comedor, esto permitirá garantizar la alimentación de estos niños y niñas.

**Personas mayores
y con dependencia:
residencias
y asistencia
domiciliaria**

Las personas mayores y dependientes siempre han sido colectivos de atención preferente por parte del Ararteko, lo que ahora se refuerza. De entre todas ellas, las personas que residen en recursos residenciales, en su gran mayoría con grados de dependencia II y III reconocidos, son, con toda probabilidad, las más vulnerables. En consonancia con este nivel de riesgo, los responsables de la gestión de estos servicios se vieron obligados a establecer confinamientos severos, aislando a los residentes en sus habitaciones y restringiendo sus visitas. A la vista de ello, el Ararteko realizó un seguimiento permanente de la evolución de la situación de estos recursos, con el fin de conocer las medidas para facilitar la comunicación de los residentes con sus familiares, así como los protocolos para informar a los familiares sobre la situación concreta de aquellas personas afectadas por el coronavirus. También se interesó por la realización de los test de coronavirus entre los residentes y el personal laboral de los centros residenciales, así como por el aislamiento de los residentes contagiados.

En cuanto a las personas mayores que viven en sus domicilios, fueron varias las intervenciones realizadas con el fin de conocer los protocolos existentes y las pautas de actuación municipales respecto de las empresas prestatarias del servicio de asistencia domiciliaria, así como sobre el material facilitado para la protección, tanto de las personas que

prestan el citado servicio como de los propios usuarios y usuarias de dicha red asistencial.

A pesar de que la competencia de prisiones no ha sido aún transferida al Gobierno Vasco, el Ararteko viene haciendo un especial seguimiento de las personas en prisión como colectivo de atención especial por su situación de vulnerabilidad, que se manifiesta claramente en esta situación de pandemia por los múltiples problemas de salud de las personas presas y el confinamiento, que agravaría exponencialmente los contagios y su tratamiento en prisión. Por ello, en la misma línea que el Defensor del Pueblo, el Ararteko contactó con la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias para impulsar, dentro de sus posibilidades, las medidas que promueve la Organización Mundial de la Salud (*supra*, I.1), fomentando los mecanismos de excarcelación, el refuerzo de las plantillas de personal sanitario y la comunicación de las personas presas con sus familias y abogados mediante dispositivos electrónicos.

Desde 2011, el Gobierno Vasco es competente en materia de sanidad penitenciaria, por lo que el Ararteko se dirigió al Departamento de Salud para que le informara de las actuaciones realizadas y previstas en cuanto a la asistencia sanitaria de las personas en prisión durante esta crisis sanitaria, en concreto, planes de prevención y contención en caso de contagio, medidas de protección de los profesionales sanitarios, refuerzos, en su caso, de plantillas, y coordinación con la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Personas privadas de libertad: impulso de las medidas de la OMS

Seguimiento de la protección de la salud en prisión

5. COMUNIDAD VALENCIANA

En la excepcional situación de crisis socio-sanitaria debido a la pandemia del coronavirus, el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana continuó trabajando para velar por los derechos fundamentales de la ciudadanía y en especial de las personas más vulnerables. Por ello, buena parte de sus actuaciones de oficio hasta la fecha se centraron en la protección de los más desfavorecidos: menores, dependientes, ancianos, personas en situación de pobreza o riesgo de exclusión social, entre otros. También dictó numerosas resoluciones recomendando a distintas administraciones la necesidad de simplificar el diseño de los procedimientos administrativos que permitieran a la ciudadanía el acceso a las prestaciones más elementales.

Ante las extremas dificultades a las que se enfrentaron durante los meses de confinamientos las personas que viven en los barrios de la Zona Norte de Alicante, el Síndic abrió una investigación de oficio para tener un amplio conocimiento de las medidas adoptadas por los servicios sociales locales para atender las necesidades aparecidas o intensificadas por la covid-19. Concluido el expediente, el Síndic instó al Ayuntamiento de Alicante a elaborar planes de contingencia para coordinar acciones con entidades sociales en los barrios más vulnerables, ante un

Continuidad del trabajo de la institución; prioridades

Mínimo vital: barrios vulnerables

posible rebrote de covid-19, urgiéndole a aprobar el Plan de Inclusión Social de la Ciudad y de la Zona Norte. Asimismo, la institución también investigó de oficio las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de Valencia para actuar en los barrios más vulnerables de la ciudad durante la crisis de covid-19.

Derecho a la salud: demoras y falta de información

En lo que respecta a Sanidad, el Síndic inició una investigación de oficio ante las dificultades e importantes demoras que padecían los usuarios para acceder a la asistencia en los centros de atención primaria. Con anterioridad, la institución había advertido a la Conselleria de Sanidad y Salud Pública que era su deber legal proteger la salud de sus trabajadores frente al riesgo de contagio de covid-19. A raíz de la intervención del Síndic, la conselleria facilitó a los alcaldes la información de en qué medida estaban afectados los distintos municipios de la Comunidad Valenciana por la covid-19, que se negaba a facilitarles.

Derecho a la educación: brecha digital, condiciones sanitarias y becas de comedor

Asimismo, el Síndic abrió una queja tras el cierre de los centros docentes para conocer en profundidad cómo garantizaba la Conselleria de Educación, Cultura y Deportes el acceso universal a la educación virtual, de modo que la brecha digital no afecte aún más al alumnado de los entornos más desfavorecidos y vulnerables sin internet, con escasos o ningún dispositivo digital en sus hogares.

La institución también está investigando, por iniciativa de parte, qué medidas específicas se adoptaron en los centros docentes para proteger la salud de los menores con miras al inicio del curso escolar 2020-2021. Igualmente en el ámbito de Educación, el Síndic reclamó a la conselleria una solución que permitiera a los afectados por el impago de las becas parciales de comedor, concedidas a miles de alumnos el curso 2019-2020, disponer de los fondos desde la fecha de cierre de los colegios.

Alojamiento de menores tutelados

La primera investigación de oficio iniciada por el Síndic fue motivada por la situación de aquellas personas que, habiendo estado tuteladas o en guarda por la Administración como menores de edad, fueron dados de baja en centros de acogida (protección) o en residencias socio educativas (medidas judiciales), en el período previo a la declaración del estado de alarma. Muchos de estos jóvenes no fueron derivados a recursos residenciales de emancipación por falta de plazas disponibles y algunos de ellos fueron orientados a solicitar plaza en albergues, siendo su estancia en los mismos limitada en el tiempo.

Personas adultas mayores: investigación de residencia

Por otra parte, el trato recibido por las personas usuarias de la Residencia Pública de Mayores Altavix (Elche) durante el estado de alarma y denunciado en los medios de comunicación, motivaron al Síndic a abrir una investigación de oficio para conocer exhaustivamente la realidad de los hechos. Cabe destacar que la atención que reciben las personas usuarias de la RPMD Altavix ya ha sido objeto de una investigación anterior.

Personas con discapacidad: aumentan los problemas

Los importantes retrasos en el reconocimiento del grado de discapacidad, así como la dificultad de coordinación con los profesionales de los centros de diagnóstico y evaluación de la discapacidad, dependien-

tes de la Conselleria de Igualdad, aumentaron durante la pandemia y fueron objeto de intervención del Síndic.

10. GUATEMALA

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES.
2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. ACTUACIONES PREVIAS SOBRE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

En el marco de sus competencias, cuando se declara un estado de excepción, el Procurador de los Derechos Humanos (PDH) realiza monitoreo de las áreas en que aquel se implementa y realiza pronunciamientos en torno a las medidas adoptadas, haciendo llamados a las autoridades para que las restricciones a los derechos sean las mínimas posibles. También se reciben denuncias, se da acompañamiento a casos y se hacen monitoreos y supervisiones a las instituciones públicas. De la misma manera se hacen recomendaciones públicas y privadas sobre la actuación de las instituciones involucradas en la implementación de los estados de excepción.

Líneas de trabajo de la institución en estados excepcionales

En varias ocasiones los pronunciamientos van dirigidos a que las medidas extraordinarias no deben ser una práctica habitual y a que el Estado responda con políticas que atiendan los problemas estructurales de la población.

Entre otras actividades, el quehacer institucional en escenarios de suspensión de derechos se encuentra orientado a: a) observación de las condiciones de la población en general; b) supervisión a las instituciones públicas dentro del territorio donde se implementa la medida; c) recepción de denuncias de posibles violaciones de derechos humanos durante la vigencia del estado de excepción; d) iniciación de oficio de cualquier acción, incluyendo acciones legales, a efecto de defender los derechos humanos; e) realización de las investigaciones necesarias a fin de garantizar los derechos fundamentales no restringidos y la integridad de las personas.

2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Continuidad del trabajo de la institución

De acuerdo con el artículo 175 de la Constitución, una de las atribuciones del PDH es promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental en materia de derechos humanos, y que de conformidad con el último párrafo del artículo 275 de la Constitución, le faculta para actuar dentro del régimen de excepción para que se garanticen a plenitud los derechos fundamentales cuya vigencia no hubiere sido expresamente restringida.

En este sentido, y en el marco de la emergencia relacionada con el virus covid-19, declarada como pandemia por la Organización Mundial de la Salud y respetuoso de las decisiones del Gobierno de Guatemala encaminadas a contener la propagación de virus, desde las diferentes direcciones, auxiliaturas y unidades que conforman la PDH, la institución ha trabajado en defensa y protección de los derechos humanos, tomando las medidas de higiene y salud ocupacional para el personal de la PDH, a través de la suspensión parcial del trabajo presencial, utilizando alternativas como el teletrabajo, turnos y recepción de denuncias por vía telefónica y por medios electrónicos.

Dentro de las acciones que se han realizado se incluye una serie de verificaciones a las instituciones responsables de garantizar servicios de salud accesibles y de calidad para la población a nivel nacional, en especial las acciones relacionadas con las medidas de prevención, contención y respuesta a casos de este virus realizadas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y la ejecución presupuestaria de dicho ministerio.

Las acciones de la institución se pueden aglutinar bajo las siguientes categorías:

Pronunciamientos públicos del procurador

Durante la situación ocasionada por el virus covid-19 en el país, el procurador ha emitido 99 comunicados (ver Anexo) a través de las redes sociales, los mismos se relacionan con el ejercicio de los derechos a la salud, el trabajo, la seguridad social, la libertad de locomoción, la libertad de expresión, el acceso a la información pública, derecho a la alimentación, derechos de las personas migrantes, no discriminación, entre otros, así como la situación de especial vulnerabilidad de algunas poblaciones, entre las que se encuentran las personas mayores, personas privadas de libertad, personas con discapacidad, población LGBTIQ+, niñez y adolescencia, personas defensoras de derechos humanos.

Recepción de denuncias y apertura de expedientes

Según datos de la PDH, la institución recibe 3.000 llamadas mensuales en promedio. Durante la emergencia de la covid-19 se incrementaron de manera significativa. Por la cantidad de llamadas recibidas se determinó buscar un mecanismo ágil, eficiente y eficaz que pueda resolver/responder de forma inmediata las denuncias presentadas y optimizar el recurso humano con el que se cuenta. En ese sentido, se acumularon las denuncias, clasificándolas por el mismo hecho y derecho

vulnerado y se abrieron 38 expedientes. Además, se priorizó atender las denuncias mediante acciones específicas con el apoyo de las direcciones de la PDH de defensorías y auxiliaturas a nivel nacional.

Los hechos más denunciados a nivel general son: a) falta de equipo de protección para el personal de salud y de transporte, especialmente falta de mascarillas, alcohol, medicamentos, insumos de limpieza, batas, zapatones, lentes protectores, etc.; b) alzas en los precios de la canasta básica, especialmente maíz, frijol y azúcar; c) acaparamiento de productos y desabastecimiento de insumos como mascarillas, alcohol en gel, jabón, etc. en supermercados, farmacias y otros centros de distribución; d) falta de condiciones de seguridad y de salud para personal que labora en empresas privadas, especialmente *call center*, maquilas, industrias de bebidas, supermercados, mercados, etc.; e) cortes de servicios básicos, agua potable y energía eléctrica en algunos municipios y departamentos.

En cumplimiento del mandato institucional se realizaron varias verificaciones en instituciones públicas para monitorear las acciones implementadas en el marco de la pandemia por el virus covid-19, tales como hospitales (tanto los temporales creados para la atención a la emergencia como los del sistema de salud que reciben casos de covid), Centro de Epidemiología, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, centros de salud, Aeropuerto Internacional La Aurora, Centro Poblaciones Retornadas, Casa del Migrante, Dirección de Asistencia y Atención al Consumidor, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Inspección General de Trabajo, Policía Nacional Civil, Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, Secretaría de Obras Públicas de la Esposa del Presidente, municipalidades, Ministerio de Salud y Asistencia Social, Ministerio de Educación y Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Se realizó un monitoreo del avance en la ejecución de los fondos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con un enfoque de transparencia y para verificar la utilización oportuna de los recursos en la atención a la pandemia. Del mismo modo, se hizo un monitoreo de la implementación de los programas sociales para atender la pandemia.

En el marco de sus facultades, el procurador presentó amparos en varios casos, entre los que cabe destacar: a) en defensa de los derechos a la vida, integridad y salud, contra la falta de equipo de protección personal para los médicos de los hospitales que atienden casos de covid y contra la omisión de emitir e implementar protocolos de actuación a favor de la población reclusa, hombres, mujeres, y niños hijos de estas últimas, privados de libertad, en centros de detención preventiva y centros de cumplimiento de condena, ubicados en toda la República, encaminados a prevenir, contener y en su caso atender a los afectados por la covid-19; b) en defensa de los derechos a la salud y al nivel de vida adecuada, contra la falta de garantía en el abastecimiento de agua en el municipio de Guatemala; c) en defensa de la libertad de expresión,

**Verificaciones
y acciones en
instituciones
públicas**

**Monitoreo
de ejecución
presupuestaria y de
la implementación
de programas
sociales**

Acciones legales

contra la restricción del acceso a periodistas al hemiciclo del Congreso de la República, quienes pretendieron cubrir las sesiones convocadas por dicho organismo derivadas de la covid-19.

ANEXO

	PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA COVID-19
13/03/2020	El PDH, ante la confirmación del primer caso de covid-19 hace un llamado a las autoridades para que tomen las medidas necesarias y continuar con las gestiones para la prestación de servicios médicos accesibles y de calidad a toda la población
14/03/2020	El PDH es respetuoso de las decisiones del Gobierno de Guatemala para contener y prevenir la propagación del coronavirus covid-19
16/03/2020	El PDH ante la situación nacional por la pandemia de la covid-19
17/03/2020	El PDH, ante la divulgación de datos sensibles de pacientes portadores de coronavirus, covid-19
	El PDH ante las medidas tomadas por el Gobierno de Guatemala para contener y mitigar la propagación de la covid-19
18/03/2020	El PDH recomienda al presidente de la República, reconsiderar la implementación de la cuarentena general en los términos expuestos el 16 de marzo, para garantizar los derechos a la vida, la salud, la integridad y el bien común de las y los habitantes del país
19/03/2020	El PDH ante la vulnerabilidad de las personas que viven en situación de calle
	El PDH ante denuncias de periodistas sobre restringir discrecional del chat de prensa y limitación al acceso a la información del Ministerio de Salud ante la pandemia de covid-19
21/03/2020	El PDH ante las denuncias de periodistas sobre las restricciones del chat de prensa de la Municipalidad de Quetzaltenango y la limitación del acceso a la información ante la pandemia covid-19
	El PDH al pueblo de Guatemala y en especial al personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos
22/03/2020	El PDH recuerda que el lavado de manos es fundamental para evitar la propagación de la covid-19, Coronavirus, sin embargo, esto se vuelve una utopía para la población que carece de acceso al agua
	Carta abierta al presidente de la República, Alejandro Giammattei Falla

PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA COVID-19	
23/03/2020	El PDH hace un llamado a la población para que respete las regulaciones establecidas durante el plazo del Estado de Calamidad Pública, Decreto Gubernativo 6-2020
25/03/2020	El PDH ante la situación sin precedentes que se vive en el sistema de salud del país, agravada por la pandemia de covid-19 Ante la situación que atraviesan las personas beneficiarias del Programa Comedor Social, en el marco de la pandemia de covid-19, el PDH destaca que la alimentación es un derecho humano fundamental para el goce de otros derechos, incluida una vida digna
27/03/2020	El Gobierno debe garantizar el derecho a la intimidad de los guatemaltecos. Pronunciamento del PDH acerca de la aplicación «Alerta Guate» El PDH recomienda a las autoridades de la Policía Nacional Civil que se respeten los derechos de la niñez y adolescencia en sus actuaciones, en el marco del Estado de Calamidad por la pandemia de covid-19
29/03/2020	Garantizar los derechos laborales, sin socavar el patrimonio del IGSS
30/03/2020	El PDH ante los procesos relacionados con la detención de personas que violentan el cumplimiento del Decreto Gubernativo 6-2020
03/04/2020	El PDH ante la situación en los hospitales de Amatitlán y Roosevelt, y la Red Hospitalaria en general por la pandemia de covid-19, coronavirus El PDH en el marco del Estado de Calamidad ante la Pandemia de covid-19, coronavirus realiza recomendaciones a instituciones gubernamentales derivadas de las supervisiones y monitoreos realizados
04/04/2020	El PDH ante la emergencia en el país por la covid-19, y la vulnerabilidad de las personas que viven con VIH
07/04/2020	En el marco del Día Mundial de la Salud, el PDH resalta el valioso trabajo del personal sanitario en la protección del derecho a la salud, especialmente por los servicios prestados ante la emergencia por la covid-19
08/04/2020	El PDH ante el cierre del Centro de Salud de Puerto Barrios, Izabal
09/04/2020	El PDH con relación al proceso de adquisición de mascarillas (NOG 12342793) por parte del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA COVID-19	
10/04/2020	Ante la entrada en vigencia de la «Ley de Emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia coronavirus covid-19», Decreto No. 12-2020, el procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, Jordán Rodas Andrade, como autoridad reguladora de la Ley de Acceso a la Información Pública
12/04/2020	El PDH manifiesta que ante la emergencia sanitaria es vital mantener una comunicación gubernamental abierta, directa y continua con la prensa a fin de garantizar a la población su derecho de ser informada
13/04/2020	El PDH comparte la preocupación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ante la situación de las personas privadas de libertad y sus familias frente a la covid-19
14/04/2020	El PDH ante las restricciones de locomoción a personas mayores contenidas en las disposiciones presidenciales en el caso de calamidad pública
16/04/2020	El PDH resalta que los programas de distribución de ayuda material del Gobierno de la República ante la pandemia covid-19, deben alcanzar a los sectores más necesitados, sin corrupción y lejos de la politización
17/04/2020	Manifiesto del PDH
20/04/2020	El PDH ante las dificultades que enfrentan las personas con discapacidad derivado de la pandemia covid-19 y los programas de apoyo a la población
21/04/2020	El PDH reitera la imperiosa necesidad de que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social agilice y cumpla con realizar las transferencias financieras a las entidades no gubernamentales que prestan servicios de salud
22/04/2020	El PDH ante la pandemia de la covid-19 y el riesgo que tienen las personas víctimas de trata de personas
23/04/2020	El PDH recomienda al presidente de la República sancionar y publicar el Decreto 15-2020 «Ley de medidas adicionales de protección a favor de la población por los efectos económicos provocados por la pandemia de la covid-19»
	El PDH recuerda que es necesario que las instituciones de protección que atienden a niñas, niños y adolescentes adopten las medidas necesarias en el marco de la covid-19
	El PDH condena los hechos de violencia en contra de personas LGBTIQ+ en Guatemala, Izabal y Escuintla

	PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA COVID-19
25/04/2020	El PDH ante las denuncias de periodistas de Nebaj, Quiché, sobre posibles restricciones y limitaciones a su labor por parte del Centro de Operaciones de Emergencia -COE- ante la emergencia sanitaria por covid-19
	El PDH enfatiza que es necesario mantener las medidas de confinamiento y distanciamiento físico combinadas, con la urgente distribución de ayuda a familias vulnerables
26/04/2020	El PDH recomienda al Gobierno de Guatemala atender con urgencia a las personas migrantes deportadas a través de la frontera terrestre con México
27/04/2020	El PDH ante el anuncio del ministro de Gobernación en relación con involucrar a las y los servidores cívicos en acciones preventivas por la pandemia covid-19
	El PDH recomienda al Gobierno de la República acelerar las gestiones a fin de registrar las ampliaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso para atender la crisis derivada de la covid-19
30/04/2020	El PDH ante denuncias de periodistas de Izabal sobre posibles violaciones a la libertad de expresión por parte del gobernador departamental
01/05/2020	El PDH, al hacerse partícipe de la conmemoración del Día Internacional del Trabajo, enfatiza la suprema importancia de la defensa del derecho del empleo decente, en medio del grave impacto de la pandemia de covid-19
03/05/2020	En el marco del Día Internacional de la Libertad de Prensa, el PDH manifiesta que los derechos a la libertad de prensa, libre acceso a las fuentes y acceso a la información, no pueden ser condicionados, limitados o restringidos por ninguna autoridad
05/05/2020	El PDH, ante la falta de información actualizada en el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, respecto de la desnutrición aguda, lo que afecta la toma de decisiones en detrimento del derecho a la alimentación
	El PDH recuerda a las autoridades integrantes del COE de Jalapa que «es libre el acceso a las fuentes de información y ninguna autoridad podrá limitar ese derecho», ante denuncias de periodistas por falta de información y reuniones a puerta cerrada
09/05/2020	A la población en general, ante el seguimiento realizado por casos positivos covid-19 de personal de salud del Hospital de Chimaltenango

	PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA COVID-19
10/05/2020	El PDH manifiesta que ante el repunte de los casos y la emergencia sanitaria por covid-19 es urgente que funcione el Consejo Nacional de Salud
	El PDH recomienda al presidente de la República mantener las medidas de contención en el comercio, el transporte público y la movilidad de las personas, pues los contagios provocados por la covid-19, como estaba previsto, comenzaron a marcar una curva ascendente
15/05/2020	El PDH ante la denuncia pública respecto de la grave conducta de irrespeto del señor Héctor Centeno, director de Casa Médica, hacia una profesional de la salud
	El PDH reitera su apoyo a las medidas oficiales de confinamiento; exhorta a la población acatarlas en beneficio de su salud y recomienda al presidente de la República acelerar la ejecución de los programas de emergencia, masificar las pruebas de contagio y reorganizar su equipo de gobierno integrando profesionales probos y capaces
16/05/2020	El PDH manifiesta su preocupación ante el rechazo al funcionamiento de un albergue del IGSS para pacientes leves y asintomáticos a covid-19 en fraijanes
	El PDH recomienda a las autoridades pertinentes atender a la población en condición de calle que, por las disposiciones de confinamiento, ya no reciben asistencia alimentaria ni cobijo
17/05/2020	El PDH reitera su apoyo a las medidas de confinamiento, pero manifiesta su preocupación ante las disposiciones no anticipadas del presidente Alejandro Giammattei, que están limitando el derecho de alimentación de millones de personas en Guatemala
20/05/2020	El PDH, ante el impasse político y los amparos jurisdiccionales en torno a la entrada en vigencia del Decreto 15-2020, recomienda a los altos organismos del Estado actuar conforme al principio constitucional de primacía del bien común sobre el interés particular, pues el acceso a los servicios públicos es una cuestión de derechos humanos, especialmente ante la emergencia sanitaria por covid-19
22/05/2020	Tras los hallazgos de las supervisiones realizadas en el sistema de salud e instituciones públicas, verificaciones de denuncias, reunión con médicos del Hospital General San Juan de Dios y denuncias públicas de pacientes y personal de salud, el PDH manifiesta su preocupación ante el posible colapso de la atención de pacientes en general y aquellos con diagnóstico positivo de covid-19
23/05/2020	Carta Abierta: Excelentísimo señor presidente

	PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA COVID-19
24/05/2020	<p>El PDH recomienda el uso de las instalaciones hoteleras del Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala - IRTRA - para pacientes asintomáticos de la covid-19 y sin complicaciones o enfermedades de base</p> <p>Ante el creciente aumento de casos y las denuncias públicas por la demora y la falta de entrega de resultados a los pacientes, el PDH reitera que de forma urgente se deben masificar y descentralizar las pruebas de covid-19 para garantizar la vida y salud de la población</p> <p>El PDH, ante el cierre del Albergue Puerta de Esperanza y la vulnerabilidad de personas en situación de calle</p>
25/05/2020	<p>El PDH manifiesta su preocupación por las nuevas disposiciones del Mineco y Mintrab respecto del Fondo de Protección del Empleo que evidencian la improvisación y falta de previsión en la atención de la grave crisis económica que afrontan miles de personas trabajadoras, que cumplen más de 2 meses sin empleo</p>
28/05/2020	<p>El PDH, ante los serios indicios de crisis alimentaria en muchos municipios y hogares, con riesgo de que se transformen en hambruna, recomienda al Congreso de la República de Guatemala declarar como emergencia nacional la atención alimentaria, elevándola a categoría de amenaza a la seguridad nacional</p>
29/05/2020	<p>El PDH expresa su preocupación ante el recorte presupuestario de programas vitales del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en detrimento del derecho a la salud, especialmente de la niñez y grupos vulnerables</p> <p>El PDH, ante las declaraciones del Ministro de Salud, negando los datos presentados por PDH, en referencia al inminente colapso de la morgue del Hospital Roosevelt y en general de la red hospitalaria</p>
30/05/2020	<p>Ante la imposición del Estado de Sitio en Santa Catarina Ixtahuacán, Nahualá y Santa Lucía Utatlán, en Sololá, el PDH insta al Gobierno de la República a empeñar el mayor esfuerzo para encontrar una solución definitiva a los violentos conflictos limítrofes en la zona, y cumplir estrictamente el principio Constitucional de garantizar la vida, integridad y seguridad de los habitantes</p>
31/05/2020	<p>El Pacto Social traicionado: el estandarte de dignidad humana que debemos rescatar. Declaración del PDH en el 35° aniversario de la promulgación de la Constitución Política de la República</p> <p>El PDH manifiesta su preocupación ante el ingreso de la Depresión Tropical Amanda al país, debido al estado de vulnerabilidad ante la emergencia sanitaria por covid-19</p> <p>El PDH tiene conocimiento de la actualización de la Guía Epidemiológica por covid-19</p>

	PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA COVID-19
02/06/2020	El PDH expresa su preocupación ante el cierre de los servicios de salud en el municipio de Santiago Atitlán y recomienda al Ministerio de Salud y Asistencia Social restablecerlos para garantizar el derecho a la salud de la población
03/06/2020	Ante los cobros excesivos por atención a la salud en hospitales y clínicas privadas, detectados por la Dirección General de Atención al Consumidor –DIACO-, el PDH recomienda al presidente de la República que fije precio tope a estos servicios esenciales
05/06/2020	Al conmemorarse el Día Mundial del Medio Ambiente, el PDH expresa su preocupación por la extrema vulnerabilidad de Guatemala ante los eventos naturales que han dejado decenas de miles de personas afectadas, y recomienda a las autoridades a cumplir su mandato de garantizar el derecho humano al ambiente
06/06/2020	Ante el retraso en la adquisición de gases hospitalarios, el PDH recomienda a los ministros de Finanzas y Salud Pública, finalizar a la brevedad el Contrato Abierto 01-2020, para no poner en grave riesgo a los enfermos respiratorios
07/06/2020	El PDH ante la denegatoria de atención por parte de hospitales privados a pacientes sospechosos o positivos de covid-19
09/06/2020	Instituciones de Derechos Humanos de Latinoamérica piden a la ONU impulsar agenda de desarrollo para atender impacto de la covid-19
12/06/2020	El PDH ante las denuncias del personal del Hospital de San Pedro Necta, Huehuetenango
	En el Día Mundial Contra el Trabajo Infantil, el PDH recuerda que el Estado de Guatemala tiene materias básicas pendientes en la protección de la niñez y adolescencia, y alerta sobre el impacto que la covid-19 dejará a decenas de miles de niñas y niños expuestos a la explotación, trata de personas y trabajo forzado
	Ante los serios brotes de contagio de covid-19 en plantas de producción textil, el PDH recomienda al Ministro de Trabajo y Previsión Social adoptar las disposiciones preventivas y reactivas inmediatas en el ejercicio de sus atribuciones, a fin de proteger la salud de los trabajadores, en particular, aplicar testeos a esas comunidades laborales

	PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA COVID-19
13/06/2020	<p>Ante las denuncias por incumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública, relacionadas con los contagios de la covid-19, el PDH, como autoridad reguladora, recomienda al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social cumplir con la ley, con lo cual además contribuye en esta crisis al bienestar, certeza y la mejor toma de decisiones de todos los sectores</p> <p>Ante las serias denuncias de violencia sexual, psicológica y contra la mujer en contra del director interino del Hospital de Villa Nueva, el PDH recomienda al ministro de Salud suspenderlo temporalmente, mientras el Ministerio Público realiza las investigaciones de oficio</p> <p>El PDH ante la irresponsable actitud de las personas que han vulnerado los protocolos básicos de salud ante la emergencia sanitaria por covid-19, generando riesgos de contagios, y ante la violación del principio de igualdad ante la ley por parte de las fuerzas de seguridad</p>
15/06/2020	<p>El PDH recomienda al presidente de la República facilitar la contratación urgente de personal médico extranjero que se encuentra en Guatemala, y garantizar la estabilidad laboral de quienes están al cuidado de los enfermos en la actual emergencia</p> <p>En el marco del Día Mundial de Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez, el PDH exhorta al Estado a garantizar los derechos de las personas mayores, con políticas especializadas en el contexto de la pandemia de la covid-19</p> <p>El PDH a las personas trabajadoras de la institución y a la población en general</p>
16/06/2020	<p>El PDH, en atención a la directriz del viceministro de Hospitales, sobre habilitar el Hospital Nacional de Ortopedia y Rehabilitación para enfermos de covid-19, recomienda trasladar previamente, a instalaciones idóneas, a las personas mayores que, estando en condición de abandono, residen en dicho hospital</p> <p>En ocasión del aniversario de la aprobación de los Principios Rectores de las Empresas y los Derechos Humanos, el PDH enfatiza que estos constituyen una guía fundamental para enfrentar los impactos de la covid-19, reactivar la economía nacional y transformar los modelos de negocios</p>
17/06/2020	<p>El PDH recomienda reformular la Política Nacional de la Juventud 2012-2020, que está por finalizar, pues los resultados son extremadamente precarios, y la crisis de la covid-19 presenta retos exigentes en materia de salud, educación y empleo para los jóvenes</p>

	PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA COVID-19
19/06/2020	El PDH manifiesta que es inadmisibles que el Ministerio de la Defensa Nacional no alinee su gasto ordinario a la prioridad de atender la crisis humanitaria que está causando la pandemia de la covid-19
20/06/2020	Con motivo del Día Mundial de los Refugiados, el PDH recomienda a la Cancillería y a la Autoridad Migratoria adoptar políticas activas de protección de los refugiados guatemaltecos y de otras nacionalidades en el contexto de la crisis de la covid-19
23/06/2020	<p>Ante vigencia de las «Normas complementarias al reglamento de salud y seguridad ocupacional para la prevención y control de brotes de SARS COV-2, en los centros de trabajo», emitidas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el PDH señala que la eficaz aplicación de los protocolos descansa en la pronta verificación de las denuncias y la aplicación de sanciones drásticas</p> <p>El PDH hace pública su preocupación ante el riesgo de desabastecimiento de pruebas para el diagnóstico de covid-19 en el Hospital Roosevelt y la saturación de capacidad de respuesta del Laboratorio Nacional de Salud para el análisis de las mismas</p>
25/06/2020	El PDH manifiesta su preocupación ante la decisión del director del Hospital San Juan de Dios, Jorge Fernando Solares, de prohibir a personal médico y pacientes ingreso de dispositivos de comunicación a áreas covid-19
26/06/2020	El PDH informa a las personas trabajadoras de la institución
28/06/2020	En el marco de la conmemoración del Día del orgullo LGBTIQ+, el PDH recomienda al Estado de Guatemala fortalecer las acciones para el reconocimiento de los derechos humanos de las personas LGBTIQ+
29/06/2020	El PDH a las personas trabajadoras de la institución y a la población en general
03/07/2020	<p>El PDH, ante la escalada de casos en la crisis sanitaria por covid-19, reitera las recomendaciones realizadas al presidente de la República Alejandro Giammattei</p> <p>El PDH exhorta al cumplimiento de la Ley de Bonificación Anual, y recomienda al presidente de la República que la iniciativa de ley, concebida en el contexto de la emergencia económica, esté en armonía con los principios de la Constitución y del Código de Trabajo, y sea congruente con los derechos adquiridos por los trabajadores en el Decreto 42-92</p>

11. HONDURAS

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES. 2 ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19: 2.1. Derechos civiles y políticos; 2.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 2.3. Personas en situación de vulnerabilidad.

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

Durante el golpe de Estado de 2009, el presidente de la República, en Consejo de Ministros, emitió el Decreto ejecutivo PCM-M-016-2009 (publicado el 26 de septiembre del 2009), en el que, de acuerdo al artículo 1 «quedan restringidas por un plazo de 45 días contados a partir de la entrada en vigencia del decreto, algunas garantías constitucionales». El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (CONADEH) solicitó al Congreso Nacional que, dada la situación que vivía el país, era necesario restringir únicamente la garantía constitucional de libre locomoción y advirtió al Congreso Nacional que la suspensión de otras garantías permitiría abusos policiales. Asimismo, recomendó al Poder Ejecutivo derogar el decreto, por considerar que daba una mala imagen a Honduras y que en aquel momento era indefendible un estado de sitio en el país.

En su informe para la visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el CONADEH, indicó que la institución ejecutó el 29 y 30 de junio del 2009 un *habeas corpus* ordenado por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. No encontró un solo prisionero político en el Estado Mayor Conjunto ni en ninguna de las demás instalaciones militares en todo el país. Las diversas oficinas regionales del CONADEH interpusieron *habeas corpus* a favor de personas detenidas durante las manifestaciones y delegados de la institución sirvieron de jueces ejecutores de *habeas corpus*, procediendo a la liberación de muchas personas detenidas de forma ilegal en el marco de las manifestaciones.

Golpe de Estado de 2009: críticas al decreto ejecutivo y *habeas corpus*

Crisis post electoral de 2017: control de detenciones y propuestas de reforma del decreto ejecutivo

El 1 de diciembre del 2017, el Gobierno de la República, mediante el Decreto Ejecutivo PCM-084-2017, estableció la restricción del ejercicio del derecho reconocido en el artículo 81 de la Constitución de la República («Toda persona tiene derecho a circular libremente, salir, entrar y permanecer en el territorio nacional»), prohibiendo expresamente la libre circulación de las personas en horario de 6:00 p.m. a 6:00 a.m. De igual forma, se ordenaba «Detener a toda persona encontrada fuera del horario de circulación establecido, o que de alguna manera sea sospechoso de causar daños a las personas o sus bienes, aquellos que se asocien con el objeto de cometer hechos delictivos o esté en peligro su propia vida», entre otras regulaciones. Ante los actos violentos que provocaron fallecimientos, lesionados, detenidos y daños a la propiedad pública y privada, entre otros agravios, el CONADEH realizó personalmente y a través de las oficinas regionales y departamentales, una serie de actuaciones defensoriales de mediación, supervisión y prevención, con el objeto de que se respetaran los derechos humanos de los habitantes de la nación, con su correspondiente respeto a la dignidad humana, sin discriminación alguna.

El 4 de diciembre de 2017 el CONADEH¹ presentó recomendaciones de modificación al decreto ejecutivo, a fin de ajustarlo a los estándares de derechos humanos; entre ellas: a) sobre el uso inmediato de la fuerza, ajustarse a los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios; b) sobre la disolución de manifestaciones (el decreto permitía disolver los grupos que protesten con tomas de vías de comunicación o servicios públicos), atender la ponderación entre la libertad de circular y los derechos a la reunión, opinión y manifestación pacífica y sin armas, es decir, conciliar el ejercicio de los derechos de unos con los derechos de los demás; c) convocar en 30 días al Congreso Nacional (art. 87.4 constitucional) para la ratificación o modificación del Decreto Ejecutivo, pues este solo expresaba que este debía remitirse a la Secretaría del Congreso Nacional.

2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Planificación en tres fases

Desde febrero de 2020, el CONADEH² planificó actividades de prevención a nivel nacional, iniciando con la movilización nacional de su equipo de trabajo en los 18 departamentos de Honduras, implementando una estrategia de tres fases: a) en la fase I, despliegue para sensibilizar sobre el control del dengue y la prevención de la amenaza de

1 Para mayor detalle consultar el Informe anual del CONADEH 2017.

2 Para mayor detalle, consultar el Tercer Informe Especial al Pueblo y Gobierno de Honduras *Situación de emergencia sanitaria, humanitaria y de seguridad humana por covid-19 y Dengue*.

la covid-19 y supervisar los establecimientos de salud; b) en la fase II, además de prolongar las actuaciones anteriores, se impulsó una cruzada nacional de unidad solidaria que, además de la coordinación entre la sociedad y el Estado y de la promoción sostenida de las medidas de prevención, se ocupó de monitorear la vigilancia epidemiológica y la efectiva atención a los pacientes, así como las medidas de bioseguridad para los trabajadores de salud y otros actores concernidos; c) en la fase III se verificó, con supervisión y veeduría nacional, la transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos nacionales e internacionales utilizados en la emergencia. En esta fase, el CONADEH lanzó el Plan y Estrategia de Implementación de coordinación de ayuda a la población pobre de Honduras³, con el objetivo de motivar a los actores sociales y a las empresas⁴ (a nivel municipal, departamental y nacional) a complementar la acción gubernamental en aquellos ámbitos espaciales y personales cuyo despliegue no había sido suficiente para hacer llegar, hasta las aldeas y caseríos de los municipios, el mensaje persuasivo de la importancia de cumplir las medidas sanitarias dictadas, dando al mismo tiempo adecuada respuesta a las necesidades de subsistencia de las personas en situación de pobreza cuyas necesidades no habían sido atendidas y que podían ser individualmente identificadas por sus propias comunidades.

Para la ejecución de estas actividades, el CONADEH creó «Aliados Estratégicos por la Dignidad Humana», un grupo interinstitucional que se reúne en circunstancias especiales de interés nacional e internacional.

Durante la pandemia y hasta comienzos de julio de 2020, el CONADEH recibió un total de 2.816 quejas o denuncias de la población. De ellas, un total de 1.011 estuvieron relacionadas directamente con las medidas implementadas por el Estado de Honduras para enfrentar la emergencia de la covid-19: en su mayoría, por vulneraciones al derecho a la salud (252), sumándose otras sobre integridad personal (94), derecho a la alimentación (93), actos de la administración pública (71) y derecho al trabajo (55), entre otros derechos. Además, se brindaron 183 orientaciones, en su mayoría de tipo administrativa y social, y se realizó un total de 36 atenciones humanitarias en favor de la población.

Datos sobre las quejas durante la pandemia

3 Para mayor información, ver Plan de Acción disponible en la página web del CONADEH: www.conadeh.hn.

4 La Ley Orgánica atribuye al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos el deber de «Coordinar cuando sea necesario, con las instancias y organismos nacionales e internacionales, y con la colaboración de organismos no gubernamentales, las medidas relacionadas con la protección de los derechos humanos, en su más amplio concepto, incluyendo la seguridad alimentaria de las clases desposeídas y de los niños desprotegidos, así como del respeto a la dignidad e imagen de la persona humana» (art. 9.8).

2.1. Derechos civiles y políticos

Obligación de los tres poderes de respeto y protección de la vida, la salud y la seguridad humana

El CONADEH recomendó medidas de respeto y protección a la vida, la salud y la seguridad humana a los tres poderes del Estado: a) al poder ejecutivo, garantizar más estos tres derechos, con prioridad y consideración especial de la niñez, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y afro-hondureños, personas migrantes y desplazadas internas, personas de la diversidad sexual, personas con VIH/ sida, personas privadas de la libertad y otras en condición de vulnerabilidad, incluyendo a migrantes retornados, desplazados internos, personas en asilos, casas hogares y albergues de niñez o mujeres, hospitales, establecimientos penitenciarios y centros pedagógicos de niños y adolescentes; b) al poder judicial, en atención a la sobrepoblación de los establecimientos penitenciarios como fuente de contagios, aplicar la legislación ordinaria conforme a los estándares internacionales de derechos humanos; c) al poder legislativo, realizar examen de constitucionalidad y convencionalidad en la consideración de la derogación posterior de la norma procesal penal sobre prisión preventiva, en virtud de que en varios casos vulnera los derechos de presunción de inocencia y libertad personal de los imputados, según los estándares internacionales.

Derecho de propiedad: lucha contra la especulación ilícita

El Estado de Honduras está obligado a evitar, controlar y sancionar realmente la especulación ilícita, porque la protección del consumidor es parte del sustento de la seguridad democrática de cada persona consumidora y de cada comunidad municipal, que el Estado tiene el deber de proteger y respetar, de conformidad con el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. La sociedad debe contribuir a ello, denunciando las prácticas de especulación, organizándose más para protegerse e incidir en la mejor aplicación de las directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor.

2.2. Derechos económicos, sociales y culturales

Derecho al trabajo: recomendaciones

El CONADEH subrayó la importancia de salvar vidas, empleos y la economía ante el impacto y el desastre consiguiente del coronavirus y del dengue; en esta dirección, recomendó dar el apoyo debido a la micro, pequeña y mediana empresa, incluyendo al sector productor, con la consiguiente solicitud al Congreso Nacional de aprobar medidas económicas de carácter tributario y de alivio para los trabajadores. Recomendó asimismo asegurar recursos nacionales propios e internacionales complementarios que posibiliten atender la grave dimensión de la crisis sanitaria (incluyendo medidas dirigidas a atender las personas y familias y la disminución de sus ingresos como resultado de su aislamiento obligatorio, tal como recomendado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales); la lucha contra el coronavirus y sus consecuencias,

en particular sobre su contención y control; el empleo, la productividad empresarial y el trabajo informal; y la construcción de los cimientos poscrisis de la transformación nacional de Honduras.

De otro lado, se recomendó, a los/as alcaldes y corporaciones municipales adecuar sus respectivos presupuestos municipales de acuerdo a la realidad de cada municipio, orientándolos a beneficiar al sector social, activando el crecimiento económico local, inclusivo, equitativo e innovador, tomando como norma los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Basándose en esta recomendación, el poder ejecutivo emitió el Decreto número PCM 025-2020 Honduras Solidaridad⁵.

El CONADEH urgió al Gobierno a garantizar la provisión de alimentos y agua a toda la población, particularmente la que se encuentra en las zonas cerradas por alerta roja sanitaria⁶. Es necesario que Gobierno y todos los sectores de la sociedad civil, empresa privada, gobierno, academia, colegios profesionales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y defensores de derechos humanos, se unan solidariamente, para elaborar e implementar un plan de acción inclusivo, priorizando a las personas pobres y en condición de vulnerabilidad, que garantice a todas las personas que viven en situación de pobreza, acceso a la atención médica, a los alimentos, al agua, alivio económico y otras necesidades básicas. El personal de CONADEH supervisa, monitorea y acompaña a la sociedad civil en acciones de veeduría, parte importante de la entrega de alimentos en diferentes zonas del país, en la que se ha constatado la entrega a personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, también se ha constatado limitantes para llegar a toda la población necesitada.

En cuanto al derecho del acceso al agua y el saneamiento básico, el CONADEH recuerda que se trata de un asunto de seguridad humana, que el Estado debe asegurar y proteger y que el Gobierno es responsable de proveerla, para prevenir tanto la covid-19, como el dengue.

En relación con el cumplimiento de las medidas sanitarias y la atención especial a las personas que viven en situación de pobreza, el CONADEH recomendó que el debate y los consensos en el Congreso Nacional comprendieran tanto medidas y recursos para atender eficazmente la actual crisis sanitaria contra el coronavirus y el dengue como la preparación para el inicio, en el corto plazo, de la gestión post-crisis que de inicio a la necesaria transformación nacional de Honduras. De otro lado, por el vínculo inseparable del derecho a la salud con los demás derechos humanos, el Ombudsman reiteró la necesidad de dar mayor consistencia a la atención primaria en salud y a hospitales mejor dotados con personal, equipo, medicamentos e insumos adecuados a las

Derecho a la alimentación y al agua: solidaridad y plan inclusivo

Derecho a la salud: llamamiento a la mejora de prestaciones

5 <https://www.lsc.gob.hn>

6 CONADEH, Comunicado: «CONADEH hace un llamado urgente a la solidaridad para superar la crisis sanitaria», disponible en: <http://www.conadeh.hn/?p=2982>

necesidades de los habitantes, destacando los servicios para las personas pobres y los servicios de salud a las personas privadas de libertad, así como los servicios de salud mental para la población. Recomendó a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, por medio de su experticia, propiciar la convergencia de los médicos de servicio público y privado, con la acción sanitaria progresiva del Estado. Exhortó igualmente a todos los colegios profesionales a ser parte de dicha convergencia y a unirse incondicionalmente a esta cruzada nacional, para hacer prevalecer la dignidad humana frente a males públicos, entre ellos, la covid-19 y el dengue.

Derecho al medio ambiente

El CONADEH hizo un llamamiento a las autoridades y a la población en general para el manejo, separación adecuada y disposición final segura de los desechos de bioseguridad (guantes, mascarillas y otros equipos de protección), tanto médicos como domésticos, sin los cuales podría causarse un efecto de rebote y otras consecuencias perjudiciales a la salud humana y al medio ambiente.

2.3. Personas en situación de vulnerabilidad

Personas privadas de libertad: salida de prisión y salud

El CONADEH impulsó la coordinación efectiva entre la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud y el Instituto Nacional Penitenciario para brindar soluciones de acción inmediata y diligente en atención a la vida y salud de las personas privadas de libertad y del personal penitenciario. Recomendó liberar a quienes se encontraban guardando prisión en los casos en los cuales, según los estándares interamericanos, se vulnera la presunción de inocencia y la libertad personal, así como en aquellos que reúnen las condiciones requeridas por las leyes.

Migrantes: coordinación internacional

El CONADEH concertó el acercamiento y acciones de protección con instancias como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Organización Internacional para las Migraciones y la Cruz Roja Hondureña, entre otras, para brindar protección a personas migrantes y desplazadas internas, con miras a garantizar sus derechos humanos.

De otro lado, activó, en cinco ocasiones, el Protocolo de Actuaciones de la Federación Iberoamericana del Ombudsman para la atención de connacionales en contexto de migración, como hondureños en México, Venezuela, Colombia, Nicaragua y Uruguay, así como en otros países de otros continentes en el mundo, en donde se lograron acciones de atención por parte de las autoridades de cada país.

Pueblos indígenas: retorno y salud

El CONADEH logró gestionar que aproximadamente 922 Misquitos y 108 Tawahkas pudieran retornar a su lugar de origen. Además, en algunos casos se gestionó la verificación de la salud de las personas, y con el apoyo de autoridades e instituciones locales, se logró entregarles insumos de bioseguridad, tales como mascarillas y gel antibacterial.

12. MÉXICO

A) COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: 1. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. 2. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD. B) COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS: 1. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. 2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. 3. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.

A) COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) asumió la prevención y atención a las violaciones de derechos humanos derivadas de la pandemia desde el momento en que las autoridades sanitarias decretaron la contingencia sanitaria. Del 1 de marzo al 30 de junio tramitó 200 quejas relacionadas con la pandemia de covid-19; a esta última fecha, 128 estaban en trámite y 72 habían sido concluidas.

El 1 de abril, la CNDH anunció que permanecerá vigilante y dará seguimiento, en el ámbito de sus atribuciones constitucionales, para que los acuerdos y medidas de seguridad sanitaria anunciados por el Consejo de Salubridad General para atender la emergencia se aplicaran con estricto respeto a la ley y a los derechos humanos¹. Más en concreto, el 6 de abril exhortó a los tres órdenes de gobierno a tomar en cuenta diferentes consideraciones para la adopción de las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, para contener la propagación del virus, aplicándolas con un enfoque basado en una perspectiva de género y pleno respeto de los derechos humanos, con el propósito de que todas las acciones gubernamentales para la vida cotidiana de los mexicanos no se conviertan en nuevas violaciones².

El 20 de abril la presidenta de la CNDH dirigió un mensaje a los mexicanos, llamando a la solidaridad y a la responsabilidad frente a la contingencia sanitaria y exhortó a las autoridades federales y locales

**Continuidad del
trabajo de la
institución**

1 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-03/COM_2020_111.pdf

2 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/COM_2020_124-2.pdf

a evitar medidas que contravengan las libertades y comprometan los derechos humanos, y mencionó que hay que estar vigilantes porque este momento no debe ser pretexto para ahondar las violaciones de derechos humanos³. Asimismo, el 23 de abril anunció que, para ayudar en la atención de la emergencia sanitaria provocada por la covid-19, la CNDH aportará de manera inmediata 100 millones de pesos, resultado de los ahorros del plan de austeridad y reorganización que inició este Organismo Nacional en el mes de enero⁴.

1. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Derecho a la salud: guía contraria al Derecho internacional y protección del personal sanitario

El 17 de abril, la CNDH expresó su preocupación ante el documento denominado *Guía bioética de asignación de recursos de medicina crítica*, elaborada por integrantes del Consejo de Salubridad General para la emergencia de covid-19, la cual planteaba cómo resolver casos extremos en los que no hubiera equipos suficientes de terapia intensiva. A partir del análisis desde el bloque constitucional de derechos humanos, la CNDH consideró que dicha guía era contraria a disposiciones sobre el derecho a la salud vinculantes para México, tanto en el Sistema Universal como en el Sistema Regional de Derechos Humanos, ya que justificaba que el Estado mexicano no garantizara el acceso efectivo a los bienes de salud a todos los pacientes con covid-19, en este caso a los recursos de medicina crítica. De manera particular, el documento permitía una discriminación indirecta hacia las personas mayores, poniéndolas en desventaja en el acceso a los recursos de medicina, lo que vulneraba su derecho a la salud, a la vida y a la integridad personal⁵.

El 31 de marzo, con el objetivo de que los profesionales de la salud atendieran de forma segura a las personas contagiadas de la covid-19, la CNDH instó a las autoridades sanitarias a adoptar las medidas necesarias que garantizaran la debida protección al personal en contacto con pacientes infectados⁶.

2. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Niñez y adolescencia: prevención frente a la violencia

El 30 de marzo, la CNDH llamó a las autoridades especializadas en niñez y adolescencia a implementar medidas de prevención con un en-

3 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/COM_2020_140.pdf

4 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/COM_2020_144.pdf

5 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/Com_2020_137_0.pdf

6 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/COM_2020_114.pdf

foque integral de derechos, para brindar atención oportuna a las personas menores de edad que sean víctimas de violencia en sus hogares y centros de asistencia social, derivada del aislamiento, la sana distancia y el paro de actividades laborales y escolares⁷. Asimismo, el 1 de abril, esta Comisión Nacional anunció que estará pendiente de la atención que brinden las autoridades a situaciones de violencia que surjan en los hogares contra mujeres, niños y niñas durante esta etapa de resguardo domiciliario forzado, las cuales deben garantizar a las víctimas el acceso a un apoyo inmediato y adecuado⁸.

El 20 de marzo de 2020, la CNDH exhortó a que todas las acciones que establezca el gobierno mexicano para enfrentar la propagación de la covid-19 incorporen la perspectiva de género e instó a que, además de las medidas enfocadas a la responsabilidad individual, se ejecuten medidas de carácter colectivo que consideren las situaciones particulares de la población mexicana, que a lo largo de la historia han sido vulneradas socialmente y han perpetuado las desigualdades entre mujeres y hombres, mismas que pueden verse agudizadas en un escenario de cuarentena⁹. Más en concreto, el 2 de abril hizo un llamado a la sociedad a erradicar conductas machistas que pueden terminar en feminicidios, las cuales continúan dándose en todo el país, tanto en el ámbito público como en el privado, situación que tiende a agravarse con motivo de la contingencia y cuarentena por el coronavirus.

El 8 de abril, la CNDH emitió un acuerdo de radicación y atracción con motivo de la publicación de una nota periodística bajo el rubro «ONG denuncian explotación de mujeres y riesgo ante covid-19 por servicios de “table” a domicilio», en la que se expuso que «Asociaciones defensoras de derechos y feministas exigieron a las autoridades investigar a centros nocturnos y negocios de explotación sexual que ofrecen servicios de “table dance” a domicilio en Tlaxcala, tras el cierre de locales por el covid-19», ya que consideraban que atentaba no solamente contra el derecho a la salud, sino por discriminación y posible trata de personas con fines de explotación sexual¹⁰.

En el mes de mayo, con el fin de exponer la situación de violencia contra las mujeres y niñas en México en el marco de la emergencia sanitaria, la CNDH elaboró el documento *La violencia contra las mujeres en el contexto del covid-19*, a través del cual se buscaba, por un lado, hacer visible la violencia contra las mujeres y niñas antes de la pandemia y su aumento durante esta, y por otro, impulsar de nuevas

Mujeres: prevención de la violencia y la explotación sexual

7 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-03/COM_2020_107.pdf

8 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/COM_2020_115.pdf

9 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-03/COM_2020_086.pdf

10 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/COM_2020_127.pdf

estrategias pertinentes y eficaces en miras a garantizar a las mujeres y niñas el ejercicio de su derecho a vivir una vida libre de violencia, todo ello bajo un enfoque de protección de los derechos humanos y con perspectiva de género.

Personas con discapacidad: medidas especiales y omisión legislativa

El 18 de marzo, la CNDH exigió a las autoridades de los tres órdenes de gobierno tomar medidas preventivas para atender a la población con discapacidad que tiene mayor riesgo de contagio de covid-19, como las personas adultas mayores y aquellas que se encuentran institucionalizadas en albergues, hospitales psiquiátricos, centros de reinserción social y casas hogar, entre otras. La comisión detalló que, al tratarse de grupos en situación de vulnerabilidad, era prioritario atender sus necesidades específicas para que no se agravara su salud, debiéndose asegurar que quienes más lo requieran reciban en igualdad de condiciones atención oportuna y de calidad antes, durante y después de la contingencia sanitaria¹¹.

El 24 de abril, la CNDH exhortó al Estado mexicano a adoptar medidas urgentes y complementarias para garantizar los derechos de las personas con discapacidad, en el marco de la Fase 3 de Emergencia Sanitaria, y manifestó su preocupación por el derecho al acceso a una información oportuna y de calidad sobre las personas con discapacidad y su acceso desigual a los servicios de salud oportunos y de calidad, y la escasez de medidas para garantizar su educación a distancia. Igualmente, ante la declaratoria de la Fase 3, la CNDH llamó a las autoridades a implementar medidas urgentes y complementarias y a emprender acciones que protejan de manera amplia a los grupos en mayor condición de vulnerabilidad como es el caso de las personas con discapacidad. Por ello, exhortó a las autoridades correspondientes a emprender medidas urgentes y complementarias en materia de acceso a la información (en especial sobre sus necesidades especiales), acceso equitativo a servicios de salud, educación a distancia y permanencia laboral y empleo. La CNDH constató una omisión legislativa que produce violación de los derechos humanos de las personas con discapacidad¹².

Migrantes: protección de sus derechos en los alojamientos del INM

El 17 de marzo, ante la necesidad de tomar medidas razonables, preventivas y de atención, contra la patología covid-19, la CNDH solicitó al Instituto Nacional de Migración (INM) implementar medidas cautelares para salvaguardar la integridad física, psicológica, estado de salud y la vida, de personas migrantes alojadas en estaciones migratorias, estancias provisionales y albergues de ese instituto. Estas medidas también buscaban proteger de la epidemia al personal que labora en tales sitios, representantes jurídicos e integrantes de asociaciones civiles, que brindan servicios a los extranjeros alojados y, en general, de

¹¹ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-03/COM_2020_082.pdf

¹² https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/COM_2020_145.pdf

los visitantes a esos recintos migratorios y lugares habilitados por el INM para el alojamiento de personas, incluidas sus instalaciones en los aeropuertos del país. La institución pidió acciones urgentes para evitar condiciones de hacinamiento en esas instalaciones y evitar con ello contagios masivos y mantener informada a la población en contexto de migración albergada en esos sitios y a la población visitante, sobre las acciones y medidas preventivas que deben adoptarse de acuerdo a la evolución de la contingencia para la prevención y atención de la enfermedad. Asimismo, deberá proporcionar los productos e insumos necesarios y suficientes de salud e higiene para prevenir el contagio, realizando un permanente monitoreo y supervisión, principalmente de personas adultas mayores por ser las más vulnerables a sufrir complicaciones por esa patología¹³.

El 24 de marzo, ante las medidas de contingencia de salud contra la covid-19 impuestas en varios países, como el cierre de fronteras, la CNDH manifestó preocupación por el aumento de personas en contexto de migración alojadas en estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración (INM), y llamó a este instituto y a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), gestionar acuerdos internacionales para repatriar a los extranjeros varados en territorio mexicano, garantizando sus derechos fundamentales¹⁴.

El 16 de abril, la CNDH reiteró su preocupación por las personas en contexto de migración en estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración (INM), ante las medidas de contingencia por la covid-19 tomadas por diversos países, entre ellas, el cierre de fronteras. Por ello, este Organismo Nacional llamó de nueva cuenta al INM y a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), para que gestionen la cooperación internacional que se requiera a fin de implementar mecanismos que faciliten la digna y sana repatriación de extranjeros varados en territorio mexicano y garanticen sus derechos¹⁵.

El 14 de marzo, con base a las condiciones de los establecimientos penitenciarios federales y estatales, la CNDH sugirió implementar mecanismos encaminados a la protección de la salud y vida de la población privada de la libertad, las visitas en general, los proveedores de servicios y personal penitenciario, y emitió medidas cautelares a todas las autoridades del sistema penitenciario nacional para generar en tiempo y forma condiciones preventivas óptimas, adecuadas y suficientes para la

Personas privadas de la libertad: garantía de derechos y pronunciamientos

13 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-03/COM_2020_081.pdf

14 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-03/COM_2020_097.pdf

15 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/COM_2020_135.pdf

protección de la salud de las personas privadas de su libertad, visitantes, y personal de trabajo de los centros penitenciarios¹⁶.

A fin de apoyar lo anterior, el 26 de marzo, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) emitió un Pronunciamiento de cinco puntos para la adopción de medidas que prevengan actos o conductas que pudieran llegar a constituir tratos crueles inhumanos o degradantes y tortura, a raíz de la contingencia de la covid-19¹⁷.

El 13 de abril, la CNDH dio a conocer que da seguimiento y permanece en alerta, al conocer de cinco casos confirmados con covid-19 en el Sistema Penitenciario Nacional, cuatro de ellos de personas internas y uno más un custodio¹⁸. En este contexto, el 16 de abril, este Organismo Nacional manifestó su preocupación por los incidentes violentos ocurridos en el Centro Penitenciario y de Reinserción Social de Cuautitlán, en el Estado de México, por lo que instó a esa autoridad a reforzar las medidas establecidas en su protocolo, abonando en el diálogo e información permanente con las personas privadas de su libertad y sus familias, para el control sanitario de la covid-19, y con ello prevenir altercados al orden o violencia¹⁹.

El 18 de abril, la CNDH emitió el «Pronunciamiento para la adopción de medidas emergentes complementarias en favor las personas privadas de la libertad en la República Mexicana, frente a la pandemia por covid-19», e hizo un atento llamado a la aplicación de medidas urgentes de control y mitigación de riesgos en el Sistema Penitenciario Nacional. En dicho pronunciamiento, se menciona que de no garantizar los derechos a la salud de esa población ante la pandemia que se vive, el Estado mexicano tendría que enfrentar y asumir los impactos que se vayan presentando por eminentes violaciones a sus derechos humanos. Además, se pidió reforzar todas las acciones necesarias preventivas, urgentes e inmediatas, diferenciadas y con perspectiva de género, para garantizar prioritariamente el derecho a la salud y a la integridad personal y se diseñe y ejecute un Programa Nacional de Despresurización Penitenciaria y se analicen, evalúen y determinen en el menor tiempo posible, los beneficios de preliberación establecidos en la ley²⁰. Este pronunciamiento acogió los criterios y directrices que ante el contexto mundial de la pandemia por covid-19 emitieron los distintos organismos internacionales de derechos humanos como la Oficina de la Alta Comi-

16 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-03/COM_2020_080.pdf

17 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-03/COM_2020_100.pdf

18 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/COM_2020_133.pdf

19 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/COM_2020_134_0.pdf

20 https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/Com_2020_139.pdf

sionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El 1 de julio, se publicó el *Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guardan las medidas adoptadas en centros penitenciarios para la atención de la emergencia sanitaria generada ante el virus SARS-COV2 (covid-19)*, que da cuenta de los resultados obtenidos tras el seguimiento puntual por parte de la CNDH, de las condiciones que prevalecen y viven las personas privadas de la libertad ante la pandemia covid-19 en México.

El 10 de abril, la CNDH exhortó a los tres niveles de gobierno, a proteger el derecho a la salud de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, cuya mayoría se encuentran alejados de los centros urbanos del país, con escasa o nula cobertura de infraestructura médica y marginados de la información que los concientice sobre sus derechos, y los prevenga sobre las medidas de salud pública que se deben adoptar. Ante la emergencia que se vive en el país y el mundo como consecuencia de la pandemia, la comisión urgió a las autoridades otorgar atención integral a esos grupos sociales²¹.

Pueblos indígenas y afrodescendientes: garantía del derecho a la salud

B) COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS

A forma de preámbulo sobre las acciones desplegadas por las instituciones protectoras de derechos humanos de las entidades federativas, agrupadas en la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos²², recordemos que en el Estado mexicano no se declaró la

Contexto y líneas de acción

²¹ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/Com_2020_131.pdf

²² Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos: Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes; Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche; Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas; Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua; Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango; Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco; Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos; Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León; Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla; Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro; Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo; Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí; Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora; Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco; Comisión de Derechos Humanos del

suspensión de derechos humanos del artículo 29 de la Constitución; sin embargo, el Consejo de Salubridad General reconoció que esta epidemia era una enfermedad grave de atención prioritaria e implementó medidas preventivas para mitigar y controlar los riesgos para la salud a causa de la misma (*supra*, II.12.2). En un acuerdo se declaró como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia y en otro se establecieron acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria. Este fue a grandes rasgos el contexto jurídico constitucional sobre el cual los organismos de derechos humanos de las entidades federativas desarrollaron sus atribuciones de monitoreo, protección y promoción de los derechos humanos en sus ámbitos competenciales territoriales (art. 102 b) de la Constitución), la cual fue de gran trascendencia, ya que se adoptaron diversas medidas restrictivas a los derechos de las personas, algunas de las cuales resultaron ilegítimas e injustificadas.

Las líneas de acción fueron las siguientes²³: a) identificación de actos u omisiones posiblemente contrarias a derechos humanos; b) actividades de monitoreo frente a dichos actos u omisiones (solicitar informes, desarrollar visitas e inspecciones, entre otros); c) recopilación y análisis de la información; d) medidas conducentes (inicio de investigaciones, solicitud de medidas cautelares, emisión de posicionamientos o pronunciamientos públicos, entre otros), y e) seguimiento.

Una de las medidas transversales adoptadas para la mejor protección de los derechos humanos fue maximizar y reforzar el uso de las tecnologías de la información y comunicación para mantener la prestación de los servicios institucionales. Al respecto, se generaron medidas sanitarias para la protección de la salud e integridad del personal interno de las instituciones de derechos humanos. También las comisiones estatales buscaron estrategias alternativas para capacitar y sensibilizar haciendo uso de estas tecnologías, a partir de lo cual se abordaron diversas temáticas entre las cuales fue recurrente lo relativo a los impactos de la covid-19 en diversos derechos fundamentales.

1. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

En el contexto de la pandemia se identificó la limitación de diversos derechos civiles y políticos, derivada de las medidas sanitarias: entre los más vulnerados se encuentran la libertad personal y de tránsito, la seguridad jurídica, la no discriminación y el derecho a la privacidad, especialmente en perjuicio de personas con covid-19 o bajo sospecha

Derechos más vulnerados y tipología de las actuaciones desplegadas

Estado de Tamaulipas; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

²³ Los pronunciamientos pueden verse en: <https://cdhcm.org.mx/category/pronunciamientos-2/fmopdh/>

de enfermedad. Entre los actos violatorios caben mencionar el toque de queda por parte de algunas autoridades estatales y municipales y las restricciones a la movilidad y tránsito de las personas. Frente a estos y otros hechos, se emitieron exhortos, pronunciamientos y observaciones a las autoridades, se elaboraron criterios para la adopción de medidas sanitarias con un enfoque de derechos humanos y se realizaron informes especiales, entre otras materias, sobre detenciones arbitrarias. También se iniciaron oficiosamente investigaciones derivadas de noticias informativas, de declaraciones públicas para investigar la posible restricción ilegítima a derechos como la libertad de tránsito y la adopción de toques de queda, con relación a los actos de autoridad antes descritos, por lo que en muchos de los casos se adoptaron medidas cautelares para salvaguardar los derechos humanos.

Adicionalmente, en el contexto de la covid-19 se informaron acciones en favor de colectivos y personas, especialmente aquellas en búsqueda de acceso a la justicia, verdad y reparación frente a diversas violaciones graves de derechos humanos, entre quienes se encuentran familiares de personas extraviadas, desaparecidas forzosamente y en casos de ejecución extrajudicial. A modo ilustrativo, se hace alusión al pronunciamiento realizado desde la Federación Mexicana de Organismos Públicos Defensores de Derechos Humanos, intitulado «El Estado mexicano debe continuar con la búsqueda de personas desaparecidas ante la emergencia sanitaria por covid-19».

**Acceso a la
justicia y personas
desaparecidas**

2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Derivado de la suspensión de múltiples actividades económicas consideradas no esenciales, así como de la disminución en la movilidad de personas, se observó un aumento exponencial en los conflictos de naturaleza laboral, así como quejas por presuntas violaciones a estos derechos, frente a lo cual, tomando en cuenta las competencias materiales de estas instituciones, se brindaron asesorías jurídicas y vinculación con las autoridades del trabajo competentes.

**Derechos laborales:
aumento de
conflictos**

El derecho social más afectado fue la protección de la salud, ello a partir de la denegación de atención médica hospitalaria de emergencia, insuficiencia en el abastecimiento de insumos de protección para el personal sanitario y falta de mecanismos de atención a la salud mental de las personas: se recibieron quejas, se iniciaron investigaciones y se adoptaron recomendaciones generales y particulares por vulneración a este derecho, además de solicitarse diversas medidas cautelares. Algunos asuntos se canalizaron a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por involucrar a autoridades federales.

**Derecho a la salud:
vulneraciones
y actuaciones
consiguientes**

De igual manera, se realizaron posicionamientos y pronunciamientos públicos para la garantía de este derecho, además de consultas de monitoreo sobre la actuación de las autoridades frente a la covid-19,

así como la solicitud de informes generales a autoridades de salud y el despliegue de inspecciones oculares a centros de atención médica.

Un tema ampliamente abordado por parte de los OCADH es el relativo a la protección del personal médico que hace frente a la pandemia de covid-19 y la prevención de contagios a causa de sus labores, sobre lo cual se desplegaron diversas acciones, entre las cuales se indicaron la emisión de recomendaciones, solicitud de medidas cautelares a autoridades de salud pública y gestiones en favor de estas personas para acceder a las condiciones y equipo necesario para preservar su salud mientras desarrollan sus actividades laborales.

Derecho a la educación: seguimiento de la enseñanza a distancia

Con relación al derecho a la educación se señaló la apertura de quejas por violación al mismo, además de diversas gestiones y acciones de monitoreo de las acciones desplegadas por las autoridades estatales. Asimismo, se dio seguimiento a las estrategias de aprendizaje a distancia para que respondieran a las necesidades de la población, sobre todo a partir de las experiencias propias en el desarrollo de sus atribuciones educativas frente a servidoras y servidores públicos de todos los niveles y a la sociedad en general.

3. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Derechos sin barreras

Un estado de emergencia no debe ser tomado como justificación para vulnerar derechos humanos, de manera que se vuelvan invisibles las violaciones a los mismos, sino que debe preservarse el orden jurídico y buscar los mecanismos que permitan el exponencial ejercicio de los derechos. Por lo tanto, es sumamente importante atender las problemáticas específicas de los individuos, las cuales surgen a consecuencia de las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales, que en su mayoría son ocasionadas por la carente regulación de mecanismos garantes cuya función debe ser la eliminación de las barreras que enfrentan las personas en el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Niñez y adolescencia: fuera del hogar familiar

Se realizaron visitas a centros de internamiento especializados en adolescentes para supervisar sus instalaciones y condiciones, además de solicitarse medidas cautelares para contar con accesos totalmente independientes del ingreso a centros de detención para adultos. Adicionalmente, se solicitaron informes a las representaciones del DIF estatal y municipales para conocer las acciones encaminadas a la protección de niñas, niños y adolescentes, además de solicitar especial atención a niños en albergues temporales o casas hogar, en especial para la protección de su salud frente a posibles contagios de covid-19.

Mujeres: violencia de género y capacitaciones digitales

Se solicitaron informes a la autoridad para conocer las estrategias adoptadas frente a un posible incremento de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico, ello derivado de la adopción del aislamiento domiciliario. También se solicitó información estadística sobre las denuncias presentadas por causas de violencia de género en contra de

mujeres. Adicionalmente, se informó la emisión de pronunciamientos para la inmediata implementación de medidas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres en este mismo contexto.

También se señaló la realización de capacitaciones a partir de diversas plataformas digitales sobre temáticas como las siguientes: los derechos humanos de las mujeres; la violencia contra las mujeres; derechos humanos de las madres, sus hijas e hijos menores en centros de reclusión; el derecho de las niñas, niños y adolescentes al medio ambiente sano; trata de personas menores de edad; cuidadoras y cuidadores primarios y asistencia personal, ante la contingencia covid-19 y retorno paulatino a la vida laboral; derechos humanos e igualdad de género, entre otros.

Se recibieron diversas quejas de personas adultas mayores con relación a vulneración a sus derechos humanos por causas relacionadas con la covid-19, entre las cuales se encontró la omisión de garantizar la accesibilidad en la información sanitaria para estas personas. Entre las acciones adoptadas se encuentra la solicitud de medidas para prevenir disposiciones o actos discriminatorios contra este grupo etario de forma que no se les prohibiera el acceso a determinados lugares o espacios. Además se informó sobre la realizaron inspecciones oculares a casas hogar para adultos mayores para constatar y verificar los protocolos de actuación y protección a los mismos.

En cuanto a las personas con discapacidad, se emitieron pronunciamientos exhortado a autoridades estatales y municipales para adoptar las medidas apropiadas en garantía de sus derechos frente a la emergencia sanitaria. Además, se realizaron recomendaciones generales frente a autoridades de entidades federativas, para la adopción de medidas de protección de la salud específicas de a estas personas. También se señaló la realización de acciones para promover sus derechos a partir de la grabación de cápsulas informativas, *spots* sobre sus derechos y la impartición de cursos y pláticas sobre los mismos.

Sobre personas migrantes se recibieron quejas por vulneración a sus derechos humanos relacionadas con la covid-19, además de haberse solicitado medidas cautelares sobre todo para garantizar derechos de las personas jornaleras migrantes. Por otro lado, se informó la asistencia a mesas de trabajo en estaciones migratorias para el arranque de programas de atención a personas migrantes.

Entre los grupos mayormente atendidos, se encuentran las personas privadas de la libertad, ello en relación con su derecho de protección de la salud, frente a las dificultades que atraviesan para cumplir con las medidas de prevención de contagios como la sana distancia y su entera dependencia del Estado para acceder a servicio médico e insumos de prevención. Frente a este riesgo, se realizaron visitas de verificación a centros de detención administrativa y centros penitenciarios, donde se observó lo relativo a las medidas sanitarias y de prevención de contagios. También se informó la supervisión de filtros sanitarios adoptados

Personas adultas mayores: información, no discriminación y residencias

Personas con discapacidad: medidas especiales de salud y promoción de derechos

Migrantes: medidas cautelares y mesas de trabajo

Personas privadas de libertad: salud en centros penitenciarios y otros

por algunas autoridades. Bajo este contexto, prácticamente todas las instituciones dieron inicio a investigaciones en favor de personas privadas de la libertad, además de haberse solicitado diversas medidas cautelares para salvaguardar sus derechos, además de haberse desarrollado informes especiales sobre reclusorios en el contexto de la covid-19.

Finalmente, se adoptaron medidas en garantía del derecho a la salud física y mental de las personas en confinamiento, no solo en centros de detención y reinserción social, sino también en centros de asistencia social, albergues o similares y cualquier modalidad que adopten.

**Comunidades
indígenas y tribales:
información y
promoción**

Se realizaron requerimientos de información a las autoridades para la prevención del coronavirus en las personas indígenas, además de adoptarse campañas para hacerles llegar en lenguas indígenas la información sanitaria correspondiente para protegerse de contagios de covid-19. También se emitieron recomendaciones en favor de personas indígenas para la protección de sus derechos a la salud y libertad y se realizaron actividades de capacitación y promoción de los derechos de este grupo de personas tomando en consideración la conmemoración del 9 de agosto, Día Internacional de los Pueblos Indígenas.

13. PANAMÁ

1. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. 2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. 3. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.

La Defensoría del Pueblo de Panamá, ante el confinamiento obligatorio y a fin de continuar con su función de velar por la protección de los derechos humanos y fundamentales y que la población pudiera tener acceso a esta institución, manteniendo segura su salud, mediante Resolución No. 31-2020 de 17 de abril de 2020, estableció de manera temporal una línea telefónica de Whatsapp 6670-2222, con horario de atención de 9:00 am a 9:00 p.m., de lunes a viernes, para recibir todas las quejas, consultas y brindar orientaciones por posibles violaciones a derechos humanos, que pudieran vivir las personas durante el estado de urgencia. De igual manera, continuó habilitado el correo institucional (quejas@defensoria.gob.pa) para la recepción de situaciones que afectaban los derechos humanos.

Continuidad del trabajo de la institución

La defensoría del pueblo anunció, el 16 de marzo de 2020, que esta entidad a partir de la fecha tomará medidas sanitarias en lo relacionado a la atención al público, acatando así las directrices dictadas por las autoridades de salud ante la llegada de la covid-19. De igual forma, instó a sus funcionarios a que cumplieran telemáticamente con sus funciones desde sus casas, a fin de garantizar el servicio continuo de la entidad.

El 27 de abril de 2020 se reinició la atención personal tanto en la sede central como en las regionales, respetando los protocolos de salud tanto para los usuarios como para los colaboradores, que brindan el servicio, cumpliendo las medidas de distanciamiento necesarias para evitar el contagio de la covid-19, dictadas por el Ministerio de Salud. A partir del 27 de mayo de 2020, se inauguró la línea gratuita de tres dígitos, 127, que atiende de 8:00 am a 8:00 pm.

1. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Ante el anuncio del acuerdo del Concejo Municipal del Distrito de Panamá, sobre sanciones por violación de la cuarentena y no uso de mas-

Libertad de circulación y proporcionalidad de las sanciones

carilla para circular en la ciudad, el 30 de abril de 2020, la defensoría señaló que dicho acuerdo podría constituir un obstáculo para que la población, particularmente la de escasos recursos, pudiera circular para la compra de alimentos y medicamentos o atender cualquier otra necesidad básica. Consideró asimismo que las sanciones monetarias anunciadas, de cien a mil dólares, resultaban desproporcionadas, más aún cuando era de conocimiento público la situación de escasez de estos insumos, aunado a la crisis económica que enfrentaban muchas personas y familias.

Acceso a la información

El 12 de marzo de 2020, la defensoría consideró que las autoridades encargadas de brindar toda la información sobre el desarrollo del coronavirus en Panamá, debían ser más claras en sus declaraciones y que debía haber más inmediatez en todo lo relacionado al tema de la covid-19.

2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Salud pública: llamado al confinamiento

El Decreto Ejecutivo No. 64, de 28 de enero de 2020, establecía que las entidades del sector público y privado deberían adoptar medidas de protección laboral de todos los trabajadores. En ese sentido, a través de su Resolución N° 27, la defensoría ordenó que aquellos funcionarios de la entidad que de acuerdo a lo establecido por la Organización Mundial de Salud eran más propensos a adquirir la covid-19, como lo son los pacientes de enfermedades crónicas, involutivas y degenerativas, tales como afecciones cardíacas, hipertensión arterial, diabetes, entre otras, se mantuvieran en sus residencias hasta la superación de la emergencia sanitaria.

Materiales de salud: empleados de la AAUD

Tras recibir una denuncia anónima el 20 de marzo de 2020, sobre posible falta de materiales e implementos de trabajos (mascarilla y guantes) para los empleados de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD), oficiales de Derechos Humanos de la defensoría realizaron una inspección a la clínica de esa entidad para corroborar esta situación. La Defensoría consideró indispensable que estos trabajadores recibieran todo el material de aseo personal necesario para evitar posibles casos de este virus, por lo que ordenó una inspección inmediata del lugar, dando posterior seguimiento al caso, a fin que se cumpla con la entrega de implementos de aseo a los empleados aludidos.

3. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Llamado general a acciones positivas

La Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, ante el Estado de Emergencia Nacional, producto de covid-19, hizo un llamado el 24 de marzo, a todos los Órganos del Estado, para que las acciones que se realizaran se enmarcaran en el respeto, protección y garantía de los de-

rechos humanos, considerando de forma prioritaria a las poblaciones en mayor riesgo y vulnerabilidad social. La pandemia puede afectar a toda la población; sin embargo, existen personas que, debido a su edad, condición de salud, exclusión social, vulnerabilidad económica, condición de tránsito por el país, de privación de libertad o situación de calle, se pueden encontrar en mayor riesgo de contagio, y de que este produzca afectaciones graves a su salud e incluso la pérdida de la vida. El acceso a los derechos humanos no es igualitario para todas las personas, considerándose imperativo que en situaciones de crisis los planes, programas o cualquier acción que implemente el Estado, tomen en cuenta las múltiples desigualdades sociales que persisten en la sociedad, con la finalidad de no acrecentar aún más las brechas existentes.

La defensoría desarrolló talleres virtuales a niños, niñas y adolescentes en centros de cuidado en materia de deberes y derechos de la niñez, como forma de promoción de sus derechos y prevención de violaciones a los mismos. De otro lado y en este mismo campo, dio seguimiento a casos de menores en conjunto con la Policía de Niñez y Adolescencia por la falta de atención en temas de salud y alimentación, situaciones que se pusieron en conocimiento de la Secretaría Nacional para la Niñez, Adolescencia y Familia. También se dio seguimiento a las condiciones de salud de los menores en centros de custodia y cumplimiento y se verificaron los expedientes seguidos ante la Secretaría Nacional para la Niñez, Adolescencia y Familia en procedimientos de protección en albergues. Por último, en este ámbito se emitió un llamado a la conciencia a la población en general sobre la priorización de las necesidades que aquejan a la niñez y adolescencia.

En favor de las mujeres, el 29 de marzo de 2020 se emitió un comunicado sobre la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres, se desarrolló la campaña virtual «Cuarentena Sin Violencia», lanzada el mismo día, para informar, entre otros aspectos, sobre la situación de violencia, los servicios disponibles, el deber de los estamentos de seguridad y para llamar al compromiso social para denunciar estos actos. El 16 de abril se emitió un comunicado alertando a las autoridades sobre los últimos femicidios y realizando recomendaciones para fortalecer las campañas informativas a través de todos los canales posibles de comunicación, incluyendo zonas rurales e indígenas, para redoblar los esfuerzos de los estamentos de seguridad en la atención a llamados de auxilio, para asegurar la atención de la salud a las víctimas sobrevivientes de violencia, garantizando su protección frente a la covid-19, para destacar la importancia de las medidas de protección, incluyendo casas de acogida o albergues, de ser necesario, así como para informar sobre los protocolos existentes. También se consultó al Ministerio Público y al Instituto Nacional de la Mujer para conocer, entre otros aspectos, datos sobre casos atendidos, servicios disponibles para las mujeres víctimas de violencia doméstica de delitos sexuales, y protocolos de atención.

Niñez y adolescencia en centros de cuidado y coordinación con la policía

Mujeres: violencia de género

**Personas adultas
mayores:
llamamiento**

El 19 de marzo de 2020, la defensoría instó a toda la ciudadanía, en especial a los administradores, cuidadores y personal a cargo de los adultos mayores, tanto en residencias familiares como en hogares particulares a tomar las medidas correspondientes a fin evitar el posible contagio del virus, toda vez que esta población es considerada como altamente vulnerable a esta enfermedad.

**Migrantes y
discriminación
múltiple en frontera**

A través de la Comisión Nacional contra la Discriminación la defensoría se mantuvo vigilante del panorama internacional y de la discriminación racial en áreas de fronteras, que es transversal con el tema migratorio y profundiza la discriminación ya visto desde la interseccionalidad (personas migrantes a la vez afrodescendientes), que aumenta si la persona afectada es mujer, adulta mayor, niña o niño, etc.

**Personas privadas
de libertad:
seguimiento
general y de centros
penitenciarios en
particular**

El 13 de marzo de 2020, la defensoría acudió al Centro Penitenciario La Joya ante la denuncia de familiares de los privados de libertad de no permitirles el ingreso de alcohol y gel anti-bacterias. De acuerdo al jefe de la Seguridad Penitenciaria Externa, estos elementos se prohibieron debido a que algunos privados de libertad les dan mal uso y que no obstante se les entregarían cloro y jabón. La defensoría del pueblo, en aras de garantizar el derecho a la salud, dio seguimiento a este compromiso, no solo en este centro penitenciario sino también en los demás.

El 13 de abril de 2020, la defensoría reconoció en comunicado las medidas extraordinarias, rápidas y oportunas de conceder rebajas de pena de acuerdo a las evaluaciones realizadas por las autoridades y exhortó a redoblar esfuerzos para que se siguieran ejecutando, por entender que la reducción de la población carcelaria de baja peligrosidad es esencial.

Desde una perspectiva más general y sistémica (Mecanismo para la Prevención de la Tortura) pero partiendo de las quejas en casos específicos (Oficina de Atención a las Personas Privadas de Libertad), la defensoría realizó gestiones dirigidas a conocer la situación de esta población, a dar seguimiento a la atención médica prestada y a la aplicación de protocolos que prevengan o mitiguen el impacto de la covid-19. Los supuestos de actuación pueden dividirse en dos categorías:

- 1) Centros penitenciarios que presentaron casos de covid-19 y lugares de atención relacionados. Desde abril de 2020, la defensoría acudió a los centros penitenciarios de Nueva Esperanza-Provincia de Colón, Centro Femenino de Rehabilitación, Cárcel Pública de Santiago de Veraguas y Centro Penitenciario La Nueva Joya, así como a los lugares de atención relacionada, tales como los centros de aislamiento acondicionados en las instalaciones del Centro de Transición de Adolescentes y en el Centro de Cumplimiento Basilio Lakas, las instalaciones de la Academia de Formación Penitenciaria (Harinas) y la Clínica Penitenciaria Virgen de la Merced. En estas visitas se presentaron recomendaciones directamente a las autoridades, tales como el

fortalecimiento de protocolos de ingreso (personal, alimentos y artículos llevados por familiares), el aislamiento de los casos positivos y sospechosos positivos, el fortalecimiento de la atención médica en los casos positivos (en especial en los casos de pacientes con condiciones preexistentes), la atención de condiciones y enfermedades preexistentes no vinculados a covid-19 o el desarrollo de espacios de sensibilización e información, entre otras. De manera formal, el 31 de marzo se emitió un comunicado mediante el cual el Mecanismo para la Prevención de la Tortura (adscrito a la defensoría) expresó sus consideraciones y preocupaciones frente a la pandemia y se hizo eco de las recomendaciones del Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Alta Comisionada de Derechos Humanos¹.

Por otro lado, se remitió nota al presidente de la República, en la que se mostraban algunas preocupaciones relativas a la mitigación de los efectos de la covid-19 en los centros penitenciarios. Más en concreto, en el caso de la Cárcel Pública de Santiago de Veraguas, se recomendó lo siguiente: realizar las investigaciones necesarias para determinar las circunstancias del fallecimiento de una persona privada de libertad y posibles responsabilidades u omisiones de parte de funcionarios responsables de su cuidado; traslado de enfermos crónicos positivos a instalaciones fuera del centro; traslado de privados de libertad con resultado positivo y sintomatología leve a otras instalaciones penitenciarias; implementar medidas para reducir el hacinamiento de privados de libertad positivos en galerías contiguas con aquellas donde se ubican personas con resultado negativo; desarrollo de un proceso de información continuo a personas privadas de libertad y sus familiares para que conozcan la situación real, así como también las medidas que se están gestionando para su tratamiento; agilización de los procesos judiciales para la aplicación de medidas alternas a la privación de libertad y así poder disminuir los altos niveles de hacinamiento.

Adicionalmente la defensoría remitió nota DDP-RP-DA-052-2020, del 22 de abril de 2020, al presidente de la Corte Suprema de Justicia, con la finalidad de instar a esta institución a promover acciones que permitan la amplia revisión de los casos de privados de libertad sin condena, así como la aplicación de medidas alternativas a la prisión que permitan reducir la población penitenciaria y el hacinamiento.

- 2) Centros que presentan quejas relativas a la situación de pandemia y limitación de derechos de los privados de libertad. La

¹ Más información en <http://mnpt.defensoriadelpueblo.gob.pa/category/en-accion/>

defensoría realizó visitas preventivas, con la finalidad de dar seguimiento a la aplicación de protocolos para reducir el riesgo de ingreso del virus, en centros que no reportaban casos a la fecha, como La Joya, Joyita, Tinajitas o la Cárcel Pública de Penonomé. En los mismos, las situaciones observadas giraron en torno a la preocupación de las personas privadas de libertad por las posibilidades de contagio, niveles de estrés y ansiedad por la restricción de beneficios y contacto con familiares. Las recomendaciones se dirigieron a fortalecer los protocolos de ingreso así como a desarrollar canales de comunicación entre las autoridades y las personas privadas de libertad, que permitieran el mejoramiento del estado emocional de los reclusos.

LGTBI: diversas actuaciones

El 12 de mayo de 2020, la defensoría valoró positivamente la comunicación del Ministerio de Seguridad Pública del día anterior que instruyó a los estamentos de seguridad a prevenir cualquier acto de discriminación contra la población LGTBI. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con esta población reportaron a la institución incidentes procedentes de la Policía Nacional, derivados de la normativa que permitía la circulación de mujeres y hombres en días diferentes, como medida para mitigar los efectos de la pandemia. Al respecto, la defensoría mantuvo comunicación permanente con estas organizaciones (la Asociación de Hombres Trans Panamá y Asociación Panameña de Personas Trans, entre otras), y atendió la situación de mujeres trans que estaban siendo desalojadas de su pensión. Igualmente, la defensoría participó en una actividad impulsada por ONUSIDA Regional, dirigida a la sociedad civil, para la discusión y análisis de la situación de los derechos LGBTI en el contexto de la covid-19. La institución explicó las violencias y abuso hacia esa población y las acciones concretas en estos momentos coyunturales.

Además, ante la afectación de los derechos de la población LGTBI y en particular de las personas trans, la defensoría realizó entre otras acciones, las siguientes: comunicado sobre atención de poblaciones en condición de vulnerabilidad, publicado el 24 de marzo de 2020; gestiones ante la Policía Nacional y el juez de paz, frente a detención de una mujer trans, activista de derechos humanos, el 1 de abril, por la restricción de circulación de hombres y mujeres en días diferentes; gestiones humanitarias en atención a amenazas de desalojos de mujeres trans; comunicado sobre recepción de quejas sobre presuntas violaciones de derechos humanos de las personas trans, publicado el 16 de abril de 2020; nota al Ministerio de Salud, el 27 de abril, solicitando entre otros aspectos, que se evaluara la formulación de una directriz clara, en coordinación con los estamentos de seguridad, para que las personas trans, pudieran circular, de acuerdo a su identidad de género, con el objetivo de prevenir hechos vulneratorios de sus derechos, y que se les brindara protección ante actos de discriminación o violencia; nota al Ministerio

de Relaciones Exteriores, de 27 de abril, para poner en su conocimiento los comunicados y cartas públicas emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Human Rights Watch, sobre la situación de las personas trans en Panamá; comunicado sobre el pronunciamiento contra la discriminación hacia la población LGTBI, emitido por el Ministerio de Seguridad, de 12 de mayo de 2020.

14. PERÚ

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES. 2 ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19: 2.1. Derechos civiles y políticos; 2.2. Derechos económicos, sociales y culturales; 2.3. Personas en situación de vulnerabilidad.

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

La vigencia de los regímenes de excepción no genera limitaciones a la defensoría para desarrollar su labor. El artículo 29 de su Ley Orgánica (Nº 26.520) establece que durante los estados de excepción el Defensor del Pueblo podrá sugerir a las autoridades administrativas, judiciales o militares correspondientes, derogar las medidas que, a su juicio, sean abiertamente contrarias a la Constitución o afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, para que sean revocadas o modificadas en forma inmediata.

En esa óptica, con motivo de la declaración del estado de emergencia dispuesta por el Decreto Supremo Nº 055-2003-PCM y la expedición de la Resolución Suprema Nº 181-2003-DE, que autorizaron a las Fuerzas Armadas a asumir el control del orden interno en determinados departamentos del país, la defensoría decidió supervisar dicha situación excepcional para garantizar el respeto de los derechos ciudadanos y, en general, contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el país. El resultado del trabajo defensorial quedó plasmado en el Informe Defensorial Nº 76 «Restricción de derechos en democracia, supervisando el estado de emergencia»¹.

En septiembre de ese mismo año, la institución interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley Nº 24.150, modificada por el Decreto Legislativo N.º 749, que regulan el papel de las Fuerzas Armadas durante los estados de excepción. Se alegó que las disposiciones impugnadas excedían la potestad de estas de

Referencia expresa en la ley de la defensoría

Informe sobre el estado de emergencia de 2003

Demanda de inconstitucionalidad: competencias de las Fuerzas Armadas

¹ Puede ser revisado en el siguiente *link*: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_76.pdf

controlar el orden interno, según la Constitución y la autonomía de los gobiernos locales. A través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 17-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional declaró fundada en parte de la demanda² y la inconstitucionalidad de diversos artículos de la norma cuestionada.

2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

2.1. Derechos civiles y políticos

Derecho a la vida: seguros (reunión del Consejo de Estado)

El defensor del pueblo, Walter Gutiérrez Camacho, en conjunto con las máximas autoridades del Poder Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República, solicitó al presidente de la República la convocatoria a un Consejo de Estado³, medida que estimaban necesaria para articular y coordinar la respuesta estatal frente a la pandemia. En las sesiones del Consejo el Defensor recomendó la concesión de un seguro de vida a los servidores de salud, policías y militares, por actuar en la primera línea de contención de la pandemia, lo cual fue acogido por el Gobierno nacional.

Libertad de entrada en el país: informe especial

Ante el cierre de fronteras del Perú, el defensor del pueblo demandó la garantía del derecho al retorno de las personas varadas en el extranjero y a través del informe *El derecho de retorno al Perú en situaciones de emergencia*⁴ y recomendó al Ejecutivo la elaboración de un Plan de repatriación que, atendiendo a criterios de vulnerabilidad, establezca las prioridades para retornar al país, garantizando a su vez, los máximos cuidados sanitarios. En el citado informe se recordó al Gobierno su deber de brindar protección y asistencia consular a los varados, cuanto menos, alojamiento, atención sanitaria y alimento. El Poder Ejecutivo, acogiendo las recomendaciones planteadas, repatrió hasta el 23 de junio de 2020 a más de 40.000 personas varadas en el exterior⁵.

2 Puede ser revisada la sentencia en el siguiente *link*: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00017-2003-AI.html>

3 El Consejo de Estado es la instancia que reúne a las más altas autoridades de los tres poderes del Estado y los principales organismos constitucionales: Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, Tribunal Constitucional y Contraloría General de la República. Cabe indicar que esta instancia consultiva no se encuentra contemplada en la Constitución ni es desarrollada en norma alguna, por lo cual sus reuniones son convocadas a iniciativa del presidente de la República cuando se considera que existe un tema que requiere la participación de las más altas autoridades del país.

4 Puede ser consultado en el siguiente *link*: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/Informe-Derecho-de-Retorno-al-Peru%CC%81-en-situaciones-de-emergencia.pdf>

5 Vid. EL COMERCIO. Martín Vizcarra afirma que más de «40 mil peruanos ya han retornado a su patria». 2020. Consulta el 5 de julio de 2020. <https://elcomercio.pe/lima/coronavirus-peru-martin-vizcarra-afirma-que-mas-de-40-mil-peruanos-ya-han-retornado-a-su-patria-covid-19-nndc-noticia/>

La defensoría estima que, en momentos de elevada incertidumbre, la población requiere información oficial, clara, completa, oportuna y accesible sobre las decisiones que le afectan, más aún, si ello involucra su salud. Con este fin, realizó una supervisión de los portales de transparencia estándar del MINSA, del Instituto Nacional de Salud, del Seguro Social de Salud y del Seguro Integral de Salud. A partir de ello, se emitió el *Informe especial sobre portales de transparencia del sector salud durante el periodo de emergencia*⁶, en el que se recomendó a estas instituciones públicas establecer una estrategia articulada, integral y debidamente desarrollada de comunicación estatal frente a esta pandemia, ante la carencia de información oficial en sus portales web institucionales.

Transparencia y acceso a la información: informe especial

2.2. Derechos económicos, sociales y culturales

La institución recordó a través del oficio N° 48-2020-DP/AAE al MINSA la necesidad de garantizar la continuidad de la atención de los demás problemas de salud pública, y no solo relacionados al nuevo coronavirus, y recomendó la elaboración de protocolos específicos que garantizaran la continuidad de la atención de los pacientes no covid-19 sin condicionamientos, en el contexto de la pandemia. La respuesta llegó mediante oficio N° 0165-2020-DVMSP/MINSA, por el que se informó de la elaboración de la directiva sanitaria: «Cuidado Integral de las personas con enfermedades cardiovasculares y metabólicas en el contexto del covid-19».

Derecho a la salud: continuidad de la asistencia sanitaria

Por otra parte, la defensoría, mediante oficio 066-2020/DP del 6 de marzo del 2020, solicitó al MINSA que asumiera, como ente rector del sistema de salud, la conducción a nivel nacional del Plan de Acción de la Emergencia Sanitaria, luego de haberse constatado a través de una supervisión, que la mayoría de regiones no contaban con planes de preparación y respuesta frente a la covid-19.

Posteriormente, el MINSA aprobó los lineamientos para que los gobiernos regionales elaboren sus planes regionales de reforzamiento de los servicios de salud y contención de la covid-19. La institución focalizó su atención en la implementación de estos planes, realizando supervisiones periódicas sobre su cumplimiento. Los resultados son publicados por la DP a través de reportes regionales⁷.

La defensoría alertó tempranamente sobre el déficit que sobrevendría de provisión de oxígeno en el Perú. Así, en el primer informe *Crisis*

Derecho al medicamento: informes sobre provisión de oxígeno

6 Puede ser consultado en el siguiente link: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-Infomes-Especiales-011-2020-DP.pdf>

7 Se pueden revisar los reportes regionales sobre las condiciones e infraestructura de los servicios de salud en el siguiente link: <https://www.defensoria.gob.pe/coronavirus-en-el-peru/>

de oxígeno para pacientes del covid-19: alternativas de solución, se explicitó la necesidad de que el Estado interviniera en el mercado para garantizar el abastecimiento del oxígeno medicinal a los establecimientos de salud públicos y a las personas que lo requieran. Asimismo, se recomendó publicar los precios de este medicamento, en su calidad de bien esencial para el manejo y tratamiento de la covid-19 y facilitar la comparación de los precios y la identificación de los puntos de venta⁸. En un segundo informe, se recomendó a las autoridades regionales y nacionales lograr acuerdos con los productores nacionales para asegurar el mayor abastecimiento en el menor tiempo⁹. La defensoría trabajó en mapas regionales de las necesidades de oxígeno según población afectada, información que servirá para demandar a las autoridades sanitarias la atención priorizada y focalizada de la provisión del mismo.

Salud pública en transporte urbano

La DP exhortó al Poder Ejecutivo implementar, de manera urgente, un plan que contenga diversas medidas dirigidas a ampliar el servicio de transporte urbano y a racionalizar su uso, de modo tal que se pueda garantizar la salud de las personas y evitar la expansión de los contagios por covid-19, ante el levantamiento de la inmovilización social obligatoria y las aglomeraciones de pasajeros detectadas en varias regiones del país.

Asimismo, se recomendó incrementar la flota actual de transporte público y regular la incorporación provisional, a la prestación del servicio regular, de vehículos y conductores de transporte especial (como el transporte turístico y escolar) o interprovincial, en rutas o zonas donde exista mayor demanda del servicio¹⁰.

2.3. Personas en situación de vulnerabilidad

Mujer y niñez como víctimas de la violencia

El Decreto Legislativo N° 1470, publicado el 27 de abril de 2020, ha sido la única norma que se ha emitido durante el estado de emergencia que aborda la violencia contra la mujer y niñez. Entre las más resaltantes se encuentra la prohibición expresa de todo tipo de discriminación, la dinamización de los procesos de denuncia y otorgamiento de medi-

8 DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PERÚ. *Crisis de oxígeno para pacientes de covid-19: alternativas de solución. Serie informes especiales N° 017-2020-DP*. Defensoría del Pueblo, Lima, 2020. Vid. en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/Serie-Informes-Especiales-N%C2%BA-017-2020-DP.pdf>

9 DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PERÚ. *Mapa regional de oxígeno medicinal. Serie informes especiales N° 018-2020-DP*. Defensoría del Pueblo, Lima, 2020. Vid. en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/Serie-Informes-Especiales-N%C2%BA-018-2020-DP-Mapa-regional-de-ox%C3%ADgeno-medicinal.pdf>

10 Vid. Comunicado N° 004-2020/DP en el siguiente link: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Comunicado-N%C2%B0004-2020-DP.pdf>

Además, vid. noticia en el siguiente link de la página web institucional: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-implementar-medidas-para-garantizar-seguridad-en-transporte-urbano/>

das de protección, y la regulación de mecanismos para la atención de menores de edad en situación de desprotección. Varias de las disposiciones adoptadas en la norma descrita han sido recomendaciones que la DP ha realizado al gobierno nacional.

Así, el 3 abril de 2020, en el Documento de Trabajo N° 001-2020-DP/ADM, que aborda la atención a mujeres adultas víctimas de violencia, se recomendó al MIDIS, promover la adopción de medidas para garantizar el funcionamiento del Sistema Especializado de Justicia en violencia contra la mujer y se demandó declarar los servicios de atención como esenciales. Además, aplicar el principio de mínimo formalismo para el otorgamiento de medidas de protección; y al Ministerio del Interior y al Poder Judicial la atención de todos los casos independientemente del riesgo. A su vez, en el Informe Especial N° 007-2020-DP *La protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19*¹¹, publicado el 14 de abril de 2020, recomendó aplicar los principios de debida diligencia e interés superior de la niñez. Finalmente, a través del Oficio N° 086-2020 del 25 de junio de 2020, se recomendó al Congreso que establezca un proceso célere de atención en estados excepcionales como el actual.

Por otra parte, la defensoría recomendó al MINSA incluir en la regulación del tratamiento de gestantes, la aplicación de pruebas de detección, considerando el alto número de pacientes asintomáticas, así como garantizar que las mujeres tengan acceso a los servicios de planificación familiar¹².

La defensoría señaló que en toda medida dictada se aplique el enfoque de discapacidad. La desatención a este grupo social acrecienta su vulnerabilidad. Por ello, a fin de paliar los efectos de las restricciones en esta población, se recomendó en el ámbito de la accesibilidad, el diseño y aplicación de protocolos de atención diferenciados en los servicios de salud, intervenciones policiales y militares. Al Ministerio de Educación se recomendó el desarrollo de un plan que tuviera en cuenta la situación de las personas con discapacidad y necesidades educativas especiales, evaluando su dificultad de acceso a las tecnologías de la información y comunicación; y al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, ampliar el presupuesto del programa «Contigo» dirigido a personas con

**Mujeres gestantes
y planificación
familiar**

**Personas con
discapacidad:
acciones especiales**

11 Puede revisarse en el siguiente link: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-Informes-Especiales-N%C2%B0-007-2020-DP-Violencia-contra-nin%C3%83as-nin%C3%83os-y-adolescentes-en-el-contexto-de-la-emergencia.pdf>

12 DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PERÚ. *Estado de Emergencia Sanitaria: Supervisión a hospitales de Lima y Callao sobre los servicios de atención de la salud materna. Serie informes especiales N° 013-2020-DP*. Defensoría del Pueblo, Lima, 2020. Vid en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Serie-Informes-Especiales-N%C2%BA-013-DP-2020-Estado-de-emergencia-sanitaria-Supervisi%C3%B3n-a-hospitales-de-Lima-y-Callao-sobre-los-servicios-de-atenci%C3%B3n-de-la-salud-materna.pdf>

discapacidad severa, en situación de pobreza y pobreza extrema a fin de llegar a un número mayor de beneficiarios.

**Personas adultas
mayores: protocolo**

En relación con el cuidado de la salud de las personas adultas mayores, la DP recomendó al MINSA, como resultado de una supervisión a nivel nacional, emitir un protocolo específico para la prevención y atención del coronavirus en los centros de atención residencial, que contemple un equipo de respuesta rápida especializado para atender las necesidades diferenciadas de esta población y promover la prestación de servicios de telemedicina en sus residencias.

**Personas privadas
de libertad:
consecuencias del
hacinamiento**

La defensoría advirtió que la no adopción de las medidas necesarias y urgentes comprometería seriamente la salud de las personas privadas de libertad y personal a cargo de su cuidado, habida cuenta las condiciones de hacinamiento e insalubridad que ya existían en los penales antes de la llegada de la covid-19 al país. En consecuencia, a fin de abordar de forma integral la problemática generada por la covid-19 en las personas privadas de libertad (adultos y adolescentes), formuló recomendaciones para garantizar la vida, salud e integridad de las personas internas recluidas (que incluye a niños y niñas que viven con sus madres) y del personal a cargo de su custodia y tratamiento. El conjunto de recomendaciones vertidas sobre este particular fueron desarrolladas por medio de los informes especiales N° 03¹³ y 08¹⁴ de 2020. En ellos, la institución insistió en la necesidad de deshacinar los centros penales y juveniles, advirtiendo que, de no hacerlo se generaría responsabilidad internacional para el país. Si bien el Poder Ejecutivo adoptó en gran medida las recomendaciones formuladas sobre deshacinamiento, lo hizo con demora, hecho que contribuyó a que se registrasen en el sistema penitenciario más de 270 internos e internas fallecidas.

13 Informe Especial N° 03. *Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria*. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-003-2020-DP.pdf>

14 Informe Especial N° 08. *Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria*. Tema II: Medidas para reducir el hacinamiento en el sistema penitenciario frente a la emergencia generada por la covid-19. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-008-2020-DP.pdf>

15. PORTUGAL

1. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. 2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. 3. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.

Nos termos do art. 18.º/2 do RESE, a Provedoria de Justiça mantém-se, durante o estado de emergência, em sessão permanente, continuando a receber e a tratar de queixas com normalidade. No decurso dos períodos de estado de emergência em 2020, foi apenas suspenso o atendimento presencial dos cidadãos que, no entanto, continuaram a dirigir-se aos serviços da Provedoria através dos demais meios disponíveis (carta, e-mail ou telefone).

**Continuidad del
trabajo de la
Institución**

Nos dias imediatamente a seguir à declaração de estado de emergência, a Provedora de Justiça publicou, no respetivo website, uma declaração destinada a esclarecer os cidadãos sobre a natureza e efeitos do estado de emergência, bem como sobre a manutenção dos serviços da Provedoria em permanência.

Durante os períodos de estado emergência a Provedoria recebeu centenas de queixas que, de uma forma ou de outra, estavam ligadas a várias medidas adotadas pelo Executivo no contexto da crise pandémica. Mesmo após o período de renovação do último estado de emergência, continuaram a ser recebidas queixas deste tipo. De facto, desde o início da primeira declaração de estado de emergência, até 7 de junho, a Provedoria recebeu um total de cerca de 3.400 solicitações, tendo sido abertos cerca de 1.300 processos de queixa. A este número de queixas, acresceram ainda quase 1.700 chamadas recebidas pelas linhas telefónicas operadas pela Provedoria, com destaque para a Linha Idoso, que recebeu quase 1.300 solicitações.

A Provedora de Justiça atuou no sentido de superar, através dos seus meios habituais, todas as queixas fundadas que se enquadravam em suas competências, e promover um diálogo permanente com as autoridades oficiais. Para além do tratamento das queixas, a Provedora emanou ainda várias recomendações às entidades competentes e procedeu a investigações por sua iniciativa.

Importa realçar que a Provedora de Justiça sinalizou junto do Governo as questões urgentes que iam sendo identificadas através das

queixas recebidas. Este procedimento foi eficaz para a identificação e resolução célere de potenciais ameaças que as medidas adotadas pelo Executivo poderiam comportar para os direitos dos cidadãos.

1. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

**Vida familiar:
prohibición de
visitas**

As queixas relacionadas com a vida privada e familiar respeitaram à proibição de visitas a pacientes infetados com covid-19 em hospitais, bem como a idosos nos lares residenciais.

**Límites a la libertad
de circulación que
afectan a otros
derechos**

A suspensão do direito de livre deslocação dentro do território nacional acarretou a limitação de outros direitos, exercíveis através de tal circulação. Para além das queixas referentes à circulação de crianças filhas de pais divorciados, foram várias as queixas que chegaram à Provedoria neste contexto.

Desde logo, algumas famílias em confinamento obrigatório no domicílio, por estarem infetadas com covid-19 clamaram não ter acesso a bens básicos. A Provedoria contactou os serviços locais da residência dos queixosos para resolver o problema. Por outro lado, alguns cidadãos que necessitavam de se deslocar para efeitos previstos nas medidas do Governo, como para apoiar familiares ou para continuar a trabalhar fora do domicílio, apresentaram queixa pelo facto de serem objeto de medidas de controlo e dificuldade de circulação impostas pelas autoridades.

A Provedoria recebeu ainda queixas respeitantes ao facto de existirem práticas de imposição de quarentena díspares no país. Em algumas zonas, as autoridades de saúde impunham um período de quarentena obrigatória em caso de saída dos residentes para fora de determinada área geográfica. Isso revelava-se particularmente complexo no caso dos trabalhadores transfronteiriços. Nesta sequência, em carta enviada em 24 de março à Diretora-geral da Saúde, a Provedora de alertou para a disparidade de tratamento a que estavam a ser sujeitos cidadãos nacionais, e para a necessidade da adoção, em relação a todos eles, de soluções uniformes, fundamentadas e proporcionais.

Numa segunda fase, a Região Autónoma dos Açores decidiu que todos os cidadãos provindos do Continente deveriam ficar confinados em unidade hoteleira durante o período de 14 dias. Neste caso, um dos visados propôs diretamente uma ação em tribunal, que julgou a norma em causa inconstitucional, tendo seguido recurso para o Tribunal Constitucional.

**Propiedad privada:
impuestos**

Se atentarmos no facto de o tecido empresarial português apresentar numa estrutura de pequena escala – micro e pequenas empresas, muitas delas de base familiar, facilmente se compreenderá o forte impacto que esta crise teve na vida das famílias e das empresas. Assim, muitas das queixas recebidas revelaram as dificuldades económico-financeiras acrescidas decorrentes da pandemia: contribuintes que desejavam ver pagos os reembolsos de imposto retido para fazer face a quebras ines-

peradas de rendimento; viajantes que tiveram viagens canceladas e que reclamaram o respetivo reembolso pelos mesmos motivos; empresas e empresários que registaram dificuldades de acesso aos apoios criados (linhas de crédito, fundos, moratórias, etc.).

A maior parte das queixas referentes ao direito de propriedade dizem respeito à administração fiscal. A Provedoria resolveu vários casos respeitantes a queixas sobre retenção dos reembolsos do imposto sobre os rendimentos singulares. A Provedora sugeriu urgência no reembolso do imposto para os agregados familiares para quem o mesmo constitui um auxílio especialmente importante para o reequilíbrio da economia doméstica. Mais recomendou, a 27 de abril, uma efetiva suspensão das execuções fiscais, em cumprimento da medida adotada pelo Governo nesse contexto¹.

Neste ponto, foram deduzidas várias queixas respeitantes à proibição de celebrações religiosas. Tendo a liberdade de culto, na sua dimensão coletiva, sido um dos direitos suspensos pelos decretos presidenciais, a Provedoria apenas pôde esclarecer adequadamente os queixosos.

**Libertad religiosa:
suspensión de
celebraciones**

2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

As queixas relacionadas com o direito ao trabalho foram muito diversas. Logo em março de 2020, a Provedora identificou junto do Primeiro-Ministro o problema dos trabalhadores que se viam forçados a faltar ao trabalho (porque exerciam funções incompatíveis com o teletrabalho) para prestar assistência a idosos, que haviam ficado a seu cargo, na sequência da suspensão da atividade de equipamentos sociais que aqueles frequentavam, tendo o Governo aprovado uma medida extraordinária que permitiu dar resposta a este problema.

**Derechos laborales:
faltas al trabajo
y obligación de
trabajar**

Foram ainda várias as queixas apresentadas por profissionais, sobretudo do sector da saúde, pelo facto de serem obrigados a trabalhar, apesar de sofrerem de doenças crónicas ou serem imunodeprimidos. Uma das queixas, formalizada pelo Sindicato Independente dos Médicos, motivou um ofício endereçado pelo Provedor-Adjunto ao Secretário de Estado Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional, com o objetivo de conhecer a ponderação que foi feita para a exclusão dos trabalhadores médicos do regime excepcional de proteção de imunodeprimidos e doentes crónicos.

Já noutro contexto, receberam-se ainda várias queixas respeitantes ao regime de teletrabalho que, como se viu no capítulo anterior, foi imposto pelo Governo a todos os trabalhos não incompatíveis com o

**Problemática del
teletrabajo**

¹ O já referido Decreto Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março, que determinou a suspensão, até 30 de junho de 2020, dos processos de execução fiscal em curso ou que viessem a ser instaurados pela Autoridade Tributária e Aduaneira e dos processos de execução por dívidas à Segurança Social.

mesmo. Tais queixas disseram respeito às condições e materiais de trabalho, ou falta deles, no domicílio dos trabalhadores.

Derecho al salario justo

Receberam-se ainda diversas queixas respeitantes ao direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, previsto no art. 23.º, n.º 3 da DUDH. A maior parte delas estava relacionada com a paragem do trabalho de vários setores laborais e os apoios governamentais aos trabalhadores, através da aplicação do regime de *lay-off*. As queixas neste ponto reportavam-se sobretudo à insuficiência desses apoios (por exemplo, no que toca ao cálculo da compensação retributiva, duração da medida ou atrasos no pagamento). O Provedor-Adjunto suscitou perante o Secretário de Estado da Segurança Social várias questões, como o conceito de retribuição normal ilícida adotado para efeitos do cálculo da compensação retributiva dos trabalhadores abrangidos pelo regime de *lay-off*.

Trabajo autónomo e informal

A Provedora recebeu ainda inúmeras queixas referentes à falta de apoio governamental a trabalhadores independentes e a trabalhadores no setor informal, como empregadas domésticas. Neste sentido, dirigiu, a 21 de abril, uma Recomendação à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social com vista a um conjunto de alterações à medida governamental de apoio extraordinário à redução da atividade dos trabalhadores independentes (nomeadamente, no que toca ao alargamento do âmbito subjetivo do apoio), tendo-se insistido, a 8 de maio, na inclusão de solicitadores e advogados.

Pensiones: retrasos en el pago

A maior parte das queixas recebidas durante os períodos de estado de emergência continuou a refletir a tendência que se verificava já em estado de normalidade constitucional, dizendo respeito a atrasos do Centro Nacional de Pensões na atribuição de prestações sociais, nomeadamente de pensões de velhice (antecipadas ou não), pensões de invalidez, pensões unificadas e prestações por morte (pensão de sobrevivência, subsídio por morte e reembolso das despesas de funeral). Se estes atrasos constituíam já uma das áreas de intervenção prioritárias da Provedoria, eles agravaram-se com a maior vulnerabilidade a que os titulares dos referidos direitos ficaram sujeitos durante a pandemia. A Provedora de Justiça continuou, neste sentido, a insistir numa maior celeridade no pagamento das pensões.

Derecho al agua: tarifas

No que ao acesso à água diz respeito, vários cidadãos queixaram-se do aumento do tarifário durante pandemia, de penalizações por atraso no pagamento, de suspensão do fornecimento, da má qualidade da água, entre outros problemas. A Provedora formulou uma recomendação para que o tarifário social de água fosse aplicado aos primeiros m3 de consumo/mês legalmente previstos aos consumidores que preenchessem os requisitos para o seu benefício, independentemente de estes puderem exceder esse consumo mensal.

Derecho a la salud: diversas actuaciones

Foram também várias as queixas recebidas em matéria de saúde. Desde logo, no que toca a suspensão de atos médicos e consultas médicas não relacionadas com covid-19, à suspensão de juntas médicas e

passagem de atestados médicos multiuso. No que toca a este último aspeto, a Provedora dirigiu, já a 16 de junho, uma recomendação à Ministra da Saúde, assente em duas medidas de urgência sobre a prorrogação da validade de atestados em processo de renovação e sobre os doentes oncológicos diagnosticados.

Ainda no que toca aos serviços de saúde, foram recebidas queixas referentes à insuficiência de apoio em matéria de saúde mental aos infetados com covid-19. Em 29 de abril, a Provedora de Justiça recomendou à Ministra da Saúde a criação de um programa especial de apoio aos familiares das vítimas mortais, de forma a permitir visitas e acompanhamento durante a morte e nos funerais.

Finalmente, as condições de higiene e segurança sanitária nos hospitais, dos Centros de Assistência Domiciliar a Idosos e dos lares de idosos, de forma a proteger todos os que trabalham ou vivem nos referidos espaços foram também analisadas, com especial enfoque no que toca aos cuidados com o exterior ou cumprimento de orientações DGS.

A inflação dos preços dos equipamentos médicos e materiais de proteção individual motivaram também algumas solicitações à Provedoria, tendo Governo adotado, posteriormente, medidas destinadas à imposição de limites aos preços praticados.

Ainda no contexto do direito a um nível de vida condigno, importa referir o direito à habitação e ao acesso à água. Neste contexto, a Provedoria monitorizou de perto o realojamento de populações carenciadas e pessoas sem-abrigo em várias zonas problemáticas do país. Receberam-se ainda algumas as queixas no que toca à demora na atribuição de apoio ao pagamento da renda para habitação – medida, como vimos, que fora adotada pelo Governo, de apoio às famílias, logo no decurso da primeira declaração de estado de emergência.

Como se analisou no capítulo anterior, também o direito à educação foi suspenso. O sistema nacional de educação teve de se adaptar, como um todo, à nova realidade, que passou para um sistema de ensino à distância, sobretudo com recurso a meios informáticos. O programa alternativo de lecionação preparado pelo Ministério da Educação, assente em aulas por canal televisivo, e o acesso a computadores motivaram algumas queixas à Provedoria, nomeadamente referentes a crianças residentes em assentamentos informais, sem acesso a eletricidade e sem TV ou computador. Neste sentido, a Provedoria decidiu fazer um levantamento das crianças que pudessem estar particularmente privadas do direito à educação, por falta de acesso a meios informáticos ou de apoio escolar.

Também as famílias ficaram bastante sobrecarregadas nesta fase, já que não só tinham de trabalhar a partir de casa, como ainda acompanhar o estudo dos filhos. Foram, assim, também alguns os progenitores que recorreram à Provedoria, alegando que, estando em regime de trabalho remoto, não conseguiam acompanhar a educação em casa de seus filhos. A isto acresceu a insuficiência de material tecnológico para todos

Derecho a la vivienda: personas sin techo y pago de alquileres

Derecho a la educación: problemas tecnológicos

os membros da família, já que, não raras vezes, as tarefas tinham de ser realizadas a horas coincidentes.

Também do lado das escolas e dos professores houve algumas queixas, nomeadamente devido à falta de formação e de materiais tecnológicos para auxiliar os professores de escolas públicas em continuar com o ensino em diferentes moldes.

Pagos y exámenes

Os efeitos do encerramento das escolas motivaram ainda queixas noutros graus de ensino. No ensino pré-escolar, e face à total suspensão dos serviços, alguns pais realizaram queixas à Provedoria de Justiça pelo facto de as creches privadas continuarem a exigir o pagamento da mensalidade.

Por seu turno, os alunos candidatos ao ensino superior questionaram as regras de acesso ao ensino superior e a realização de exames no Ensino Secundário. A Provedoria tem ainda recebido várias solicitações no que se refere à segurança na reabertura das escolas.

3. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Niñez y adolescencia: comunicaciones familiares y necesidades especiales

A Provedoria recebeu várias queixas e solicitações, sobretudo na Linha da Criança, referentes aos direitos protegidos no art. 12.º da DUDH. As mesmas foram, sobretudo, relacionadas com as limitações impostas à liberdade de circulação ou proibições de visitas de familiares. Se algumas queixas se referiam a atuações de entidades públicas, algumas incidiram sobre a atuações dentro da própria família. No que toca a este ponto, sob o pretexto da pandemia, houve várias solicitações referentes a privação ilegítima de contactos, nomeadamente no que toca a visitas de crianças filhas de pais divorciados. Nestes casos, a Provedoria apenas pôde informar os queixosos dos meios legalmente ao dispor para reagir face a tal situação.

Mas chegaram também à Provedoria queixas em que a privação de contactos decorria da atividade estadual. Desde logo, no que toca à restrição da liberdade de circulação de crianças em regime de guarda compartilhada entre ambos os progenitores. Apesar de a mesma constituir uma das exceções ao dever de recolhimento domiciliário, tal circulação ficou impedida, nos casos em que os domicílios se localizavam em dois concelhos diferentes, na época das férias da Páscoa e em alguns fins-de-semana. Nesses períodos, as queixas não se mostravam fundadas, já que a suspensão do direito de circulação entre concelhos se encontrava prevista no Decreto Presidencial. No entanto, houve queixas sobre a mesma matéria que se apresentaram fundadas, já que o impedimento à liberdade de circulação se verificara fora daquele período.

No que toca a crianças com necessidades educacionais especiais e apoio a alunos surdos-mudos, a Provedoria procedeu, também oficiosamente, ao acompanhamento dos mesmos, através de pedidos de informação às escolas respetivas.

Desde logo, a Provedoria recebeu várias solicitações por parte de mulheres vítimas de violência doméstica, a qual se agravou por terem de permanecer no domicílio com o agressor, tendo reencaminhado as mesmas para as autoridades competentes.

A Provedoria recebeu várias queixas deduzidas por mães que tinham acabado de dar à luz: por um lado, reportando a recusa, dos hospitais ou maternidades, de se fazerem acompanhar, no nascimento do filho, pelo outro progenitor; e, por outro lado, devido a recusas de amamentação quando infetadas com covid-19. Neste seguimento, em 29 de abril, a Provedora dirigiu uma recomendação à Ministra da Saúde para que fosse aplicado o critério da máxima limitação das restrições aos direitos reconhecidos às parturientes, aos recém-nascidos e aos respetivos pais.

Durante a crise da pandemia, a situação dos idosos foi particularmente preocupante, devido à sua vulnerabilidade especial à doença e às medidas especialmente restritivas que lhes foram aplicadas. Nesse contexto, o número de chamadas recebidas na linha direta sobre direitos dos idosos sofreu um aumento exponencial. As solicitações disseram respeito a variadas questões, como o encerramento de Centros de Dia para idosos, que perderam os seus cuidados diários, ficando mais isolados e os idosos que invocavam não ter apoio ou ajuda para comprar bens e medicamentos básicos.

A Provedora de Justiça recebeu, durante o período em causa, várias queixas referentes ao tratamento de reclusos nas prisões. As queixas reportavam-se, desde logo, a situações de sobrelotação e receios de risco de propagação da doença. Neste ponto, foram também várias as queixas apresentadas pelos próprios guardas prisionais. Nesta sequência, a 26 de março, a Provedora sugeriu à Ministra da Justiça estender a duração das licenças de saída para os presos que já haviam beneficiado, com sucesso, de uma licença judicial de saída precária, a fim de aliviar a população das prisões. Em 10 de abril foram adotadas medidas destinadas a prosseguir esse objetivo.

Os presos também relataram problemas decorrentes do seu crescente isolamento, devido à suspensão das visitas e à restrição da entrada de mercadorias nas prisões. O acesso aos cuidados de saúde também se tornou mais difícil, nomeadamente quando se tratava de ir a consultas no exterior.

Durante o período do estado de emergência, a Provedoria de Justiça acompanhou com especial cuidado a situação de várias comunidades ciganas (residentes em Moura, Évora, Marinha Grande e Beja), sobretudo no que toca à proteção face à doença, uma vez que estas comunidades se revelam especialmente vulneráveis, constituindo alvo de alguma discriminação e exclusão social. O acompanhamento foi levado a cabo por iniciativa da Provedoria de Justiça, já que são raras as queixas que são apresentadas por pessoas desta comunidade.

Por outro lado, foram ainda recebidas queixas referentes a dificuldades no acesso à educação por parte de crianças, nomeadamente no que

Mujeres: violencia de género y partos

Personas adultas mayores: residencias

Personas privadas de libertad: salidas de prisión, comunicaciones y salud

Comunidad gitana: salud y educación

toca a crianças residentes num bairro ilegal, de etnia cigana e de origem africana, que mereceram também o seguimento e tratamento por parte dos serviços da Provedoria.

16. PUERTO RICO

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES. 2 ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19.

1. ACTUACIONES PREVIAS EN LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

Tal y como se hizo mención en el capítulo II, Puerto Rico es propenso al embate de desastres naturales que ameritan, con el propósito de realizar la mejor distribución de los servicios y bienes, la imposición de medidas que restringen los derechos civiles de las personas, sean estas naturales o jurídicos. Un ejemplo que resalta en contra de las personas jurídicas, particularmente a los negocios de ventas de comestibles y combustibles, es el de la congelación de precios de bienes y artículos de primera necesidad. Esta imposición se realiza con regularidad ante el inminente embate, o su amenaza, de un desastre natural, evento que afecte el bienestar y seguridad pública o cualquier otro evento (paros, motines, pandemias), limitando el derecho de ganancia del comercio y/o servicios prestados, en favor de no abrumar al consumidor con precios exagerados, aprovechando la situación de necesidad. Ante esta constante situación de imposición de declaración de estados excepcionales y la limitación de algunos derechos, la Oficina del Procurador del Ciudadano (OPC), en su deber de velar no solo por los derechos humanos de los residentes de Puerto Rico sino también por la correcta actuación gubernamental en virtud de las leyes, reglamentos y procedimientos aprobados, se mantiene en acción y vigilante, con el propósito de que se restablezca la operación normal social y no se justifique, por períodos innecesarios, las restricciones a los derechos personales.

En situaciones de desastres, después de revisar sobre la condición de los empleados de la OPC y asegurarnos de las condiciones en las que se encuentran las estructuras físicas, se comienza el trabajo para

**Desastres naturales:
congelación de
precios**

**Plan de Acción
Inmediata para la
Recuperación de los
Servicios Básicos
Esenciales**

la recuperación¹. Particularmente, se brinda énfasis a la infraestructura para la recuperación de los servicios básicos esenciales, entendiéndose por estos, el servicio de agua potable, las comunicaciones y el servicio de energía eléctrica. El Plan de Acción Inmediata para la Recuperación de los Servicios Básicos Esenciales de la OPC, tiene el propósito de obtener información sobre las facilidades de mayor importancia de estos servicios, e iniciar inmediatamente la coordinación de los recursos para que sean restablecidos². Este se enfoca en la recuperación inmediata del servicio por el cual se solicita asistencia o la prevención de la pérdida de este, asegurándole a la ciudadanía el derecho a disfrutar de una infraestructura adecuada con el suministro regular de estos servicios.

El plan de acción cuenta con la participación del personal esencial para la toma de decisiones y rápida movilización por parte de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA), Autoridad de Energía Eléctrica (AEE), así como también, personal esencial y directivo de las principales compañías de comunicaciones en Puerto Rico. También, en ocasiones ha sido necesaria recabar la participación de personal del Negociado de la Policía de Puerto Rico (NPR), Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP), municipios, Centro de Manejo de Emergencias (COE), Cuerpo de Bomberos, entre otros, pues ha evolucionado para incluir la prevención de la falla de los servicios³.

Por otro lado, la OPC ha sido partícipe de la preparación de un plan nacional para la identificación de centros hospitalarios y entidades de primera necesidad, ante la posibilidad de desastres naturales que afecten el sistema sanitario⁴. El propósito de este es identificar facilidades que estén aptas para resistir el embate de desastres naturales y puedan continuar brindando servicio. Estas entidades serían entonces la pri-

**Prevención de
desastres y sistema
sanitario**

1 Cuando las condiciones no son propensas para que la OPC trabaje en las estructuras asignadas para ello, trabajamos en agencias u ONG donde se necesite nuestro capital humano, para ayudar a la pronta recuperación de servicios o la minimización de los daños a la ciudadanía.

2 Iniciado por la investigadora Maricarmen Rivera Gonzalez en el año 2017, después del fallo de los servicios por pérdida de la infraestructura por los huracanes Irma y María. La señora Rivera lanzó un proyecto piloto ante la observación de la burocracia de los procesos y la falta de cooperación entre las entidades, del cual quien sufría mayormente era la ciudadanía en espera de que estos se completaran y reinstalaran los servicios esenciales. En el mismo, se utilizan las plataformas de las redes sociales, mediante la creación de grupos especializados por área e intereses, minimizando las interacciones innecesarias y querellas de relevancia individual, sino comunitarias.

3 Cabe señalar que en la prevención de la pérdida de los servicios se ha intervenido con las agencias y compañías antes mencionadas en situaciones tales como: accidentes, problemas de variaciones de voltaje, reemplazo de utilidades, mantenimiento preventivo, remoción de escombros y limpieza de áreas verdes, problemas de acceso y coordinación de trabajos.

4 Iniciado y en coordinación con las agencias federales de Salud y Servicios Humanos, particularmente la Función de Apoyo a la Recuperación de los Servicios Sociales y de Salud (HSS-RSF), así como de manejo de Emergencia, se identificó la necesidad de establecer un plan de emergencia como tal, y entidades que ayuden en la fiscalización del seguimiento de este a las agencias y diseminación de la información.

mera línea de atención salubrista ante la coordinación anterior y los acuerdos colaborativos de estas. El rol de la OPC en cuanto a este plan es la diseminación de información, localización y servicios de la red a las entidades de salud participantes, junto con otras entidades gubernamentales.

Como mencionáramos, la mayoría de las acciones de las OPC han ido dirigidas para que el ente gubernamental mejore sus servicios, lime asperezas interagenciales y coordinen las acciones dirigidas a restablecer los servicios comunitarios e individuales. Por ejemplo, hemos recomendado, ante la necesidad de ayuda de asistencia económica y de alimentos, el redirigir esfuerzos del personal de otras agencias gubernamentales y oficinas municipales para asistirles en la tramitación de solicitudes de servicio a la Administración Para el Desarrollo Socioeconómico (ADSEF), al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH) por solicitudes de desempleo, y al Departamento de Hacienda (DH) con relación a ayudas económicas aprobadas, ya sean directas o por medios de incentivos.

Otras acciones de naturaleza administrativa con la cual hemos intervenido en ocasión de estados de emergencia han sido, la asistencia a personas adultas mayores para el trámite y entrega de solicitudes de instalaciones de servicios esenciales, así como el seguimiento correspondiente para la instalación de estos, la dilación en el trámite de solicitudes de viviendas ante la falta de documentos a ser sometidos tales como certificaciones de deuda por parte del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), de la AAA, de la AEE, y certificaciones bancarias, entre otras.

En las postrimerías al huracán María en el año 2017, se reportó un brote de Leptospirosis en Puerto Rico llegando hasta un total de 27 muertes, del cual la OPC solicitó al gobierno que rindiera cuentas sobre la orientación al público y las acciones de las entidades, incluyendo la AAA, para la prevención de mayores muertes y el uso adecuado del agua para consumo humano. El brote fue lo suficientemente significativo para que las autoridades declarasen una epidemia, lo cual no sucedió. Afortunadamente, no se registraron más muertes.

Por otro lado, los terremotos y sus réplicas que afectaron el suroeste de Puerto Rico a finales del año 2019, y continúan hasta el día de hoy, nos brindaron la oportunidad para que nuestros representantes de la regional mantuvieran presencia, asistencia y fiscalización en el COE para las agencias y entidades involucradas. Ahí pudimos brindar servicios relacionados directamente con los sismos, como solicitudes de viviendas alternas o temporeras a las personas sin hogar, así como Plan Sección 8⁵, y la coordinación de servicios con los municipios para la remoción de escombros, de postes de alumbrados y comunicaciones caídos, que entorpecían el paso vehicular o representaban un peligro

**Personas en
situación de
vulnerabilidad**

**Leptospirosis tras el
huracán María**

**Actuaciones en
terremotos**

5 Véase XVI Informe FIO, Derecho a la Vivienda, II.2 - Puerto Rico.

para los peatones. En adición, la OPC acogió las solicitudes de funcionarios y padres de familia, relacionadas con la evaluación de edificaciones gubernamentales (incluyendo escuelas) por parte de ingenieros estructurales que certificaran la viabilidad de las mismas, en miras de calmar a la población servida en general, brindándole seguridad física y emocional.

2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Ventajas de la experiencia previa

A pesar de la experiencia de los funcionarios de Puerto Rico, que han asistido en diversos fenómenos naturales que en su momento ameritaron la declaración de estado excepcional de emergencia por parte del Estado, no estábamos preparados para atender y asistir en un evento de esta naturaleza, como lo ha sido la covid-19. Sin embargo, quizás esa experiencia sí nos sirvió para ser capaces de mantener nuestro sistema de salud activo y no con operación sobrecargada, poniendo en peligro la vida de los ciudadanos por falta de espacio hospitalario como en otras jurisdicciones. La pronta identificación del problema salubrista y acción profiláctica gubernamental ayudó a que en Puerto Rico la curva de contagio no fuera tan alta como los pronósticos de escenarios presentaban. Ello se le debe adjudicar también, al comportamiento disciplinado de la ciudadana de Puerto Rico quienes, quizás acostumbrados a ciertas medidas de control gubernamental ante emergencias, respetaron las directrices emitidas⁶.

Vigilancia del cumplimiento de las obligaciones estatales

Como en las demás emergencias, la OPC intervino en las acciones gubernamentales de servicios a la ciudadanía para que prontamente ofrecieran los mismos. El procurador, recientemente nombrado, brindó especial atención a los directores de las agencias y entidades gubernamentales señalando específicamente, la dilación en el trámite de la solicitud de las ayudas por desempleo y de PUA⁷, a trabajadores por cuenta propia, la tramitación de las miles de solicitudes al Programa de Asistencia Nutricional por falta de advenir fondos para su sustento en el Departamento de la Familia (DF), las acciones de protección y exposición de contagio de los primeros respondedores, así como las medidas preventivas tomadas por el Departamento de Seguridad Públi-

6 Al momento de la redacción de este escrito (13 de julio de 2020), la población de Puerto Rico ante varios meses de confinamiento y restricción domiciliaria relajaron su vigilancia a las normas y se reportó una nueva alza en la contabilización de contagios, empujando al Gobierno a considerar a volver a retomar las medidas que ya se habían flexibilizado, en virtud de una apariencia de control de la situación.

7 *Pandemic Unemployment Assistance* es un beneficio del Gobierno de Estados Unidos aplicable a los ciudadanos de Puerto Rico en el cual se brinda hasta 39 semanas de ayudas a desempleados por causa directa de la pandemia, que no son de jornada regular y trabajan por su cuenta, y que incluye a aquellos trabajadores que hayan agotado su ayuda por desempleo estatal.

ca (DSP) para proteger a dicho personal, la tramitación de documentos requeridos por algunas agencias para brindar servicios pero expedidos por otras, la tramitación de soluciones para llevar el pago de ayudas a las personas de la tercera edad los cuales no se les podía hacer una transferencia electrónica por parte del DH por no tener ninguna cuenta bancaria activa, y la intervención con los municipios para la eliminación de puntos de cotejo que limitaban el derecho al libre acceso a las vías públicas y entradas a estos. Lo particular de este último caso es que se realizaba el cierre de calles por las autoridades municipales, sin la debida autorización de los funcionarios públicos nacionales.

17. REPÚBLICA DOMINICANA

El Defensor del Pueblo adaptó su mecánica de trabajo, a los fines de seguir atendiendo a la población, al tiempo de monitorear la ejecución del estado de emergencia autorizado por el Congreso Nacional. Hasta el día 30 de abril, el Defensor del Pueblo atendió 128 reclamaciones, de las cuales 49 fueron de personas enfermas sin acceso a las pruebas de la covid-19 y cuyos casos fueron resueltos, a través de la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud Pública; doce casos en curso de investigación de abuso y exceso por parte de agentes policiales durante la cuarentena; en materia laboral se atendieron quince casos, de los cuales nueve fueron individuales y seis fueron de carácter colectivo; quince casos de falta de alimentación en una comunidad de Santo Domingo Oeste, La Guázuma, comunidad en la provincia Samaná, el Tamarindo, Pedro Brand, la Escuela María Cristina y una familia; seis casos colectivos migratorios de dominicanos varados en el extranjero; quince casos penitenciarios, de los cuales uno de ellos fue un caso colectivo de diez internos que ya cumplieron condena; dos casos colectivos sobre educación; cuatro casos de desaparecidos durante la cuarentena; cuatro incendios forestales reportados a la autoridad competente en Pantoja, Sierra de Bahoruco, Jarabacoa, San Isidro y el vertedero de San Luis; cuatro casos de servicios públicos relacionados con amplias zonas desprovistas de electricidad y agua potable; un caso de vivienda familiar y una denuncia tramitada a la Presidencia de la República, acerca de la poca cantidad de ambulancias del Sistema de Atención 911, habilitadas para el traslado de infectados de la covid-19.

Por otro lado, el organismo recibió y tramitó a la Presidencia de la República con carácter de emergencia, sesenta solicitudes de personas en estado de vulnerabilidad comprobada, a fin de ser tomados en cuenta para su ingreso al Sistema de Tarjeta Solidaridad. Además, el Defensor del Pueblo ha estado atendiendo de forma permanente la situación presentada en el recinto penitenciario La Victoria, en cuanto al brote de coronavirus en el lugar, especialmente en la zona llamada Alaska. Asimismo, la institución gestionó con éxito la coordinación entre la Suprema Corte de Justicia y la procuraduría.

Actuaciones ante la pandemia: relación de casos

Personas en situación de vulnerabilidad: tarjeta de solidaridad y centros penitenciarios

**Recomendaciones
a la Presidencia
de la República
y a la comisión
especializada**

El despacho de la defensora del pueblo, Zoila Martínez Guante, abrió de oficio numerosos expedientes relativos a la pandemia, formulando a la Presidencia de la República y a la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del Coronavirus, la recomendaciones siguientes: a) protección efectiva de policías, militares, personal médico y de aseo urbano, debido al incremento exponencial de riesgos de sus labores; b) habilitación física de hoteles, apartamentos del Estado, edificios del Estado en desuso, centros médicos abandonados y polideportivos para la atención masiva de personas infectadas; c) garantía del suministro de agua potable y electricidad en todo el territorio nacional y el no cobro de facturas con motivo de la pandemia; d) emisión de directriz a los ayuntamientos para que a su vez controlaran a las compañías contratistas de recogida de basura, pues se verificó que en su mayoría no tomaron las medidas de protección adecuadas en beneficio de sus empleados; e) emisión de directriz a las administradoras de Riesgos de Salud, a los fines de que cubrieran el 100 % de las pruebas de covid-19 y facilitaran las autorizaciones de cobertura de medicamentos con recetas antiguas en beneficio de pacientes con tratamientos médicos de uso continuo, imposibilitados de obtenerlas en este momento debido al confinamiento obligatorio; f) alertas de focos de infección en algunas provincias del país; g) control de supermercados, farmacias y otros comercios para que no se aprovecharan de la situación para vender productos vencidos; h) emisión de disposición, a través de la Superintendencia de Bancos y demás autoridades monetarias y financieras, a los fines de proteger en la actual situación a los ahorristas y deudores incapacitados de producir para pagar sus cuotas de préstamos, tarjetas de crédito, entre otros productos financieros, así como para la eliminación de la penalidad absurda de diez dólares por el no movimiento de cuentas bancarias; i) control del mal manejo sanitario de grupos de personas arrestadas por parte de la Policía Nacional; j) unificación y optimización del manejo de desechos hospitalarios del país; k) agilización de emisión de exequátur para fortalecer la disponibilidad de personal médico en el momento; l) procedimiento especial para disponer la libertad de todos aquellos que ya cumplieron condena y que no pudieron salir de los recintos por la imposibilidad de realizar trámites administrativos con motivo del cierre de los tribunales; m) protección y ayuda de los trabajadores informales; n) cuestionamiento del fundamento legal de las multas impuestas por la Procuraduría General de la República en ocasión de la violación de la cuarentena.

18. URUGUAY

1. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. 2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. 3. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.

A partir de la situación de emergencia sanitaria y las medidas decretadas por el Poder Ejecutivo (Decreto 93/2020), el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) con fecha 16 de marzo determinó un régimen excepcional de funcionamiento¹. Se restringió el horario de atención al público sin cerrar en ningún momento la atención en la sede. Se favoreció la comunicación por medios electrónicos: correo, teléfono y reuniones por plataformas de comunicación virtual. Se adaptaron las condiciones laborales al teletrabajo y sistema de turnos presenciales en todos los equipos y áreas de trabajo. Respecto de la atención de denuncias, no hubo suspensión de plazos procesales, pero igualmente se aplicó el principio de razonabilidad respecto a los atrasos en las respuestas de los organismos.

Continuidad del trabajo de la institución

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura continuó con la realización de visitas de monitoreo, de acuerdo al principio del menor daño, procurando todas las medidas de protección hacia las personas y centros visitados, así como al equipo participante. Igualmente, respecto de las actividades generales de la INDDHH fuera de la sede, a otros departamentos del país, se procuró sustituirlas por medios electrónicos y contactos telefónicos, en cuanto fuese posible.

Bajo el título «Derechos humanos en situación de emergencia», se realizó una consulta en línea con organizaciones de sociedad civil de varios departamentos de frontera, para detectar posibles situaciones de vulnerabilidad o violación de derechos, agravadas por la emergencia sanitaria. La consulta fue organizada en cuatro capítulos: salud, alimentación y acceso al agua, participación social, y poblaciones en situación de vulnerabilidad. Los resultados fueron trasladados a las autoridades correspondientes, garantizando el anonimato de las/los participantes.

Un ejemplo de colaboración con la sociedad: consulta en departamentos de frontera

¹ Expediente N° 2020-1-38-0000149, que comprende Resoluciones varias: 16/03, 23/03, 28/04, 26/05, 15/06.

Identificadas algunas situaciones de vulneración de derechos, la INDDHH procura por distintas vías una respuesta efectiva de parte del Estado².

1. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

En el contexto de la pandemia preocuparon especialmente a la INDDHH los derechos a la libertad de expresión, el acceso a la información y el derecho a la participación en una sociedad democrática. El derecho a reunión fue limitado por las recomendaciones de distanciamiento físico y la suspensión de algunas actividades, como espectáculos públicos, y cierre de lugares en que hubiese concentración de personas, tales como centros de compras e incluso la asistencia de público a las sesiones del Parlamento.

El 1 de abril de 2020 la INDDHH realizó una declaración sobre la libertad de expresión en el contexto de la emergencia sanitaria declarada a partir del 13 de marzo, en la que se saludaban las medidas tomadas por las autoridades nacionales respecto a la información brindada a la población sobre los temas sanitarios y el acceso a una mayor información por medio de la extensión del beneficio de acceso a internet a familias de bajos recursos, sin costo. No obstante ello, en el marco de sus competencias³ procuró difundir los estándares de respeto y protección a la libertad de expresión e información⁴ en la situación de emergencia sanitaria. En esa línea se destacó la importancia del derecho a la libertad de expresión previsto en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y las responsabilidades de todos los organismos y sus funcionarios de procurar sin más restricciones que la protección a la intimidad, cumplir con los principios de máxima transparencia activa y máxima divulgación brindando a la población información permanente, actualizada, en formatos amigables y en lenguaje accesible. Se subrayó que la información sobre todas las medidas de prevención y atención sanitaria en manos de las autoridades públicas debía ser transmitida a la población por todos los medios disponibles de manera rápida, sencilla, actualizada y accesible. Los organismos públicos nacionales y departamentales que desplieguen programas sociales de prevención, atención y

Declaración sobre la libertad de expresión: su relación con la transparencia y el acceso a la información pública

2 El resultado de la consulta está disponible en: https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/noticias/DDHH_organizaciones_sociales_web.pdf

3 Competencias asignadas por el art. 4 de la Ley N° 18.446 y los arts. 84 y 85 de la Ley N° 19.307.

4 Los garantes para la Libertad de Expresión y la Libertad de los Medios de Comunicación de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa emitieron en este mismo sentido una Declaración Conjunta el 19 de marzo de 2020.

cuidado ante esta situación de pandemia, deben informar ampliamente a la población, en forma directa y por todos los medios disponibles, sobre los alcances y objetivos de dichos programas, indicando a quiénes están destinados, características del servicio y procedimientos para solicitar la prestación.

A la vez, en la declaración se destacó el rol proactivo de los organismos públicos nacionales y departamentales y de la Presidencia de la República, que deben realizar en los medios de comunicación audiovisual campañas de bien público para difundir todas las medidas de prevención y atención sanitaria de las autoridades públicas y los programas de servicio social, utilizando para ello los instrumentos legales existentes, recomendando a los organismos públicos nacionales y departamentales desplegar programas sociales de prevención, atención y cuidado, debiendo actuar con transparencia, informando en forma permanente a través de sus páginas web o cualquier medio disponible acerca del personal asignado, los recursos económicos utilizados y las fuentes de financiación, así como también sobre las eventuales adquisiciones de bienes y servicios a terceros o donaciones recibidas.

Se recordó que en toda información que se publicite por parte de autoridades públicas y medios de comunicación sobre la cantidad de personas contagiadas o internadas en centros de salud, estados de salud, lugar donde residen o fueron contagiadas, se debe velar rigurosamente por los derechos individuales a la privacidad, protección de datos personales, y la no discriminación de los involucrados. Por último, la declaración afirmaba el deber de las autoridades nacionales y de los medios de asegurar y proteger al máximo el trabajo de los periodistas y comunicadores dado su rol social fundamental para transmitir los mensajes del Gobierno, así como para realizar investigaciones y monitoreos independientes que proporcionen a la población una información de mayor calidad.

El 20 de abril, la INDDHH exhortó al Poder Ejecutivo a que concediese la cadena oficial (acceso a los medios privados y públicos) a la central sindical única (PIT-CNT) para el Día Internacional de los Trabajadores, el 1º de mayo. La argumentación principal se basaba en la inconveniencia de realizar actos públicos por los riesgos de contagio, en la importancia del derecho al trabajo y la posibilidad de hacer llegar un mensaje a las personas que conmemoran ese día la importancia de ese derecho humano, en una sociedad plural. La solicitud fue negada, disponiéndose únicamente de los medios de comunicación estatales para ello.

Derecho de manifestación: alternativa no aceptada

2. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El 22 de abril, la INDDHH y la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental, ante un foco de contagios de covid-19 de-

Centros de salud mental: cierre progresivo

tectado en el Hospital Vilardebó y tras la decisión de la Presidencia de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) de prohibir los ingresos, egresos y visitas a este centro, en cumplimiento de las funciones que le confiere la Ley No. 19.529 de Salud Mental, hicieron un llamado a las autoridades nacionales a profundizar y avanzar en el plan de cierre definitivo de este hospital psiquiátrico. El artículo 37 de la Ley No. 19.529 establece la necesidad de impulsar la desintitucionalización de las personas con trastorno mental mediante el cierre progresivo de las instituciones asilares y monovalentes. A su vez, el cierre de las estructuras monovalentes es un punto central para el cambio de modelo y paradigma en salud mental, en línea con las recomendaciones de la OMS y el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Se realizaron varias visitas desde el Mecanismo Nacional de Prevención para ver las condiciones de las personas allí internadas y el cumplimiento de protocolos. El foco fue resuelto desde el punto de vista sanitario.

Derecho a la vivienda: personas sin techo

El 18 de marzo la INDDHH dictó una Resolución⁵, dirigida a distintos organismos del Estado, que surgió a partir del intercambio realizado por equipos de la institución representantes de personas en situación de calle, organizaciones sociales con incidencia en la temática (entre ellas, el Colectivo Ni Todo Está Perdido, la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo, la Dirección Nacional del Liberado, el Centro Cultural Urbano), legisladores y legisladoras nacionales, distintas agencias de las Naciones Unidas y otros actores. Las recomendaciones realizadas incluyeron que: 1) se adopten y ajusten los protocolos y medidas sanitarias dispuestas (higiénicas y de limitación de la circulación en espacios públicos) contemplando la realidad cotidiana de las personas en situación de calle; 2) se asegure la disponibilidad de cupos y condiciones de accesibilidad en los centros de acogida de personas y, en su caso, se amplíe la cobertura de los centros nocturnos a 24 horas o espacios alternativos de permanencia voluntaria; 3) se refuercen las medidas de higiene de los centros de atención a personas en situación de calle procediendo a la desinfección regular de los diferentes espacios del servicio acorde a los protocolos establecidos para la eliminación del virus y se adopten medidas necesarias para el tratamiento de plagas; 4) se disponga la provisión especial de artículos de higiene personal básicos para cada una de las personas y un sistema de botiquín básico para cada uno de los centros; 5) se implementen medidas de promoción y educación destinadas a las personas en situación de calle con el fin de evitar la propagación del virus: higiene personal, de los espacios utilizados e higiene respiratoria; 6) se asegure el acceso a la alimentación adecuada, destinada al refuerzo del sistema inmunológico, ya sea mediante el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) o agencia análoga,

5 <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/inddhh-recomienda-atencion-urgente-personas-situacion-calle>

que garantice un sistema equitativo de distribución de alimentos; 7) se adecue la implementación y contralor de la Ley 19.120 (Ley de Faltas) respecto a la utilización indebida de espacios públicos, adecuando su interpretación a la realidad de las personas en situación de calle, evitando la vulneración de derechos fundamentales y el agravamiento de su condición de vulnerabilidad.

Se recibieron varias consultas por personas en situación de calle, respecto a recursos y lugares disponibles. La crisis económica significó un incremento de estas situaciones. Lamentablemente al 30 de junio de 2020, dos personas habían fallecido de frío mientras dormían a la intemperie, habiendo procurado la asistencia estatal que le fue negada en el caso más reciente.

3. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

El 13 de abril, la INDDHH se sumó al llamado realizado por el Grupo de Trabajo de Justicia Penal Juvenil del Comité de los Derechos del Niño/a de Uruguay (CDNU) ante la posibilidad de contagio por la presencia de un caso sospechoso de covid-19, en un centro de atención de adolescentes. Se recordó el mandato de la Convención de los Derechos del Niño de utilizar la privación de libertad como último recurso y por el menor tiempo posible, así como las recomendaciones realizadas por UNICEF y el Comité de Derecho del Niño de Naciones Unidas.

Se realizaron visitas de monitoreo en el contexto de la pandemia, atendiendo a las necesidades particulares de una población especialmente afectada por las medidas de distanciamiento físico, interrupción de espacios de socialización, entre otros. En el marco del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura con el apoyo de UNICEF, se presentó el informe *Monitoreo a los centros de protección especial para niñas, niños y adolescentes, en el marco de la emergencia sanitaria en Uruguay*⁶, que recoge las acciones realizadas y observaciones constatadas acerca de las afectaciones a sus derechos.

El 20 de marzo, la INDDHH se comunicó con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) para realizar un conjunto de recomendaciones que implicasen la incorporación de la perspectiva de género en las medidas a tomar durante la emergencia sanitaria. Las recomendaciones abarcan un conjunto de medidas y articulaciones entre organismos que atiendan: a) la situación de emergencia declarada anteriormente sobre las situaciones de violencia hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes, que se vieron agravadas en el contexto de pandemia; b) la

Niñez y adolescencia
en privación de
libertad

Mujeres: violencia
de género

6 https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/noticias/Monitoreo%20a%20los%20centros%20de%20proteccion%20para%20nin%CC%83os%20nin%CC%83as%20y%20adolescentes_MNP_INDDHH_Junio%202020.pdf

situación de trabajadoras a cargo del cuidado de niñas/os y adolescentes, personas en situación de discapacidad y/o otras personas en riesgo; c) las situaciones de acceso a la salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva; d) la situación de las mujeres en situación de pobreza o de mayor vulnerabilidad; e) la situación de las mujeres privadas de libertad, especialmente en el caso de embarazadas y/o con hijos a cargo.

A través de la participación en el Consejo Nacional de Género⁷, la INDDHH apoyo la realización de campañas de información sobre los medios y recursos accesibles para la atención de denuncias de violencia de género, dado el incremento de consultas y denuncias sobre situaciones de violencia intrafamiliar y mayormente violencia contra las mujeres.

Condiciones del parto

Se presentó una denuncia por parte de la organización social Nacer y Ser, sobre la prohibición de acompañamiento en el parto, por razones de la emergencia sanitaria, en un centro privado, aduciendo directivas del Ministerio de Salud Pública. En ese sentido, la INDDHH realizó una rápida instrucción del caso⁸, corroborándose que no había impedimento (tomándose todas las medidas de seguridad apropiadas) para que pudiese asistirse adecuadamente con los derechos al parto respetado, y a la salud e integridad familiar, en cumplimiento de la Ley N° 17.386, de 23 de agosto de 2001, de Acompañamiento a la mujer en el parto, parto y nacimiento.

Personas adultas mayores: residencias

El 28 de abril, ante algunos casos de contagios en centros de larga estadía para personas adultas mayores, la INDDHH realizó una declaración en la que recopiló las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo en defensa de los derechos de las personas internadas en casas de salud, que se vuelven más urgentes para su cumplimiento en el contexto de la emergencia sanitaria⁹.

7 El Consejo Nacional de Género (CNG) fue creado a través de la Ley N° 18.104, de marzo del 2007, en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, con el objetivo de convertirse en un espacio de definición de las líneas estratégicas de las políticas públicas de género, integrando las voces del Estado, la Academia y la sociedad civil en sus diferentes expresiones. Se crea en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y es presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres.

8 Resolución 845/2020–MSP/ASSE, en <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/noticias/Resoluci%C3%B3n%20845-2020%20MSP%20y%20ASSE.pdf>

9 «En las actuales circunstancias sanitarias, que generan mayores riesgos para estas personas, la INDDHH reitera las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo en diferentes resoluciones dictadas desde su creación. Entre ellas, y solamente a título de ejemplo, pueden citarse las Resoluciones 197/2014, de 12 de mayo de 2014; 207/2014, de 18 de junio de 2014; 498/2017, de 22 de agosto de 2017; 557/2017, de 12 de diciembre de 2017; 713/2019, de 9 de abril de 2019, y 808/2020, de 11 de febrero de 2020. Merece un especial destaque un caso reciente, de fecha 13 de marzo de 2020, que, por sus características y en virtud de sus obligaciones legales, la INDDHH puso en conocimiento del Ministerio Público, señalando el riesgo al derecho a la integridad personal y a la vida de los/as internos/as en un establecimiento de Montevideo».

El 3 de abril, la INDDHH realizó una declaración recordando las recomendaciones específicas a Uruguay del Comité sobre derechos de las personas con discapacidad¹⁰; en particular, para asegurar en las actividades de difusión que las personas en situación de discapacidad pudiesen disponer de formatos accesibles, contar con intérpretes de lengua de señas uruguaya, así como el acceso a las TICS.

La INDDHH, actuando como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, realizó, el 26 de marzo, un llamado a las autoridades a adoptar medidas urgentes para atender la situación de las personas privadas de libertad que presentaban supuestos de especial vulnerabilidad de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud. Se trataba de un número significativo e identificable de personas con factores especiales de riesgo, los que hacían necesarias medidas urgentes de prevención para garantizar el derecho a su vida y salud: mujeres embarazadas, mujeres con niños o niñas a cargo, mayores de 60 años y/o personas con enfermedades subyacentes, entre otros. Se recibieron algunas denuncias y consultas sobre estos temas, principalmente atención a familiares que tenían impedidas las visitas y querían orientación sobre cómo actuar. Se coordinaron acciones con el Comisionado parlamentario para el sistema carcelario¹¹.

Personas con discapacidad

Personas privadas de libertad en situación de vulnerabilidad

10 Observaciones realizadas en la sesión de 2016, acerca del artículo 11 (Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias) y acerca del artículo 21 (Libertad de expresión y comunicación y acceso a la información), de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad.

11 El Comisionado parlamentario para el sistema penitenciario fue creado por Ley 17.684, de 29 de agosto de 2003, con el cometido principal de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa supranacional, constitucional, legal y reglamentaria, referida a la situación de las personas privadas de libertad por decisión judicial.

19. VENEZUELA

1. INTRODUCCIÓN. 2. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. 3. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. 4. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.

1. INTRODUCCIÓN

La Defensoría del Pueblo, en su papel de institución garante de la promoción, defensa y vigilancia del respeto a los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela estableció lineamientos de actuación, en atención a las medidas preventivas implementadas por el Ejecutivo Nacional para contener la expansión de la covid-19 a ser implementados, en las 40 sedes (33 defensorías delegadas estatales y 7 municipales) que conforman la casa defensorial. Para ello se programaron grupos de contingencia que permitieran la atención de las distintas solicitudes y situaciones donde se presume la vulneración de los derechos humanos, adoptando las medidas de bioseguridad necesarias en resguardo del personal defensorial.

Los estados de excepción se constituyen en acciones jurídicas motivadas por situaciones muy particulares que ponen en riesgo la estabilidad de un país; obviamente, estas circunstancias también afectan el normal desarrollo de la vida social, haciendo que los derechos y garantías fundamentales queden sujetos a las políticas que se implementen para contener las amenazas a la estabilidad general de la Nación. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo, consecuente con el bienestar y la seguridad de todas y todos los habitantes y en apego a su mandato constitucional de promoción, difusión, defensa y vigilancia de los derechos humanos, coadyuva en el logro del objetivo común que es la protección de la salud de la ciudadanía venezolana, acatando las medidas recomendadas por el Ejecutivo nacional en el marco del estado de excepción pero también vigilando que la aplicación de las medidas dictadas por el gobierno nacional no excedan los límites del respeto a los derechos humanos. En tal sentido, esta casa defensorial supervisa los mecanismos y herramientas planteadas para atender la situación especial y, en caso de ser necesario, no duda en exhortar mejores prácticas para el

Continuidad del trabajo de la institución

Colaboración con las autoridades

tratamiento de sectores vulnerables, e impulsa campañas informativas para difundir mensajes que contribuyan a mejorar la convivencia, el respeto y la tolerancia.

Dicho esto, la Defensoría del Pueblo estableció articulaciones con las autoridades encargadas de ejecutar y monitorear las medidas implementadas por el gobierno nacional en el marco del actual estado de alarma: Ministerio del Poder Popular para la Salud, Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), particularmente con las autoridades militares de las Regiones Estratégicas de Defensa Integral (REDI)¹ y Zonas Operativas de Defensa Integral (ZODI)², Cuadrantes de Paz, alcaldías, gobernaciones, entre otras autoridades.

Se pudo constatar que en buena parte del territorio nacional la población fue precavida y asumió la cuarentena social, colectiva y voluntaria de forma disciplinada, lo cual se pudo observar en el uso masivo de tapabocas o mascarillas, y en menor cuantía, de guantes al estar en calles y espacios públicos.

Por su parte el Defensor del Pueblo, desde que se detectó y anunció la presencia de la covid-19 en Venezuela³, en su papel de promoción y difusión, mediante comunicado «pidió a la población más vulnerable como son las y los adultos mayores, así como personas en condiciones de salud delicada, a permanecer resguardada en sus hogares, a menos que sea necesario acudir a un centro de salud». Consecuentemente, las defensorías delegadas participaron en charlas informativas para la población, en las cuales se instruyó sobre las normas de prevención y las medidas adoptadas en cada entidad estatal para combatir la covid-19. Asimismo, se realizaron campañas comunicacionales a través de redes sociales relacionadas con recomendaciones para la prevención de la pandemia del coronavirus, protección contra la violencia de género, maltrato de niñas, niños y adolescentes (NNA), cuidado de personas de

Campañas informativas

1 El art. 53 de la Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana define las REDI como «una agrupación territorial de fuerzas y medios en un espacio del territorio nacional con características geoestratégicas, establecido por el presidente o presidenta de la República Bolivariana de Venezuela y comandante en jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, sobre la base de la concepción estratégica defensiva nacional, para planificar, conducir y ejecutar operaciones de defensa integral, a fin de garantizar independencia, la soberanía, la seguridad, la integridad del espacio geográfico y el desarrollo nacional» (*Gaceta Oficial* 6.508, 30 de enero de 2020).

2 El art. 54 de la Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana define las ZODI como «una agrupación territorial de fuerzas y medios en un espacio geográfico comprendido en una Región Estratégica de Defensa Integral, que puede coincidir con uno o varios estados en los espacios continentales y espacios marítimos e insulares, donde se conducirán las operaciones para la Defensa Integral; están a cargo de un oficial de comando en el grado de general de división o vicealmirante y tendrán un Estado Mayor así como los elementos operativos y necesarios para el cumplimiento de la misión» (*Gaceta Oficial* 6.508, 30 de enero de 2020).

3 El 13 de marzo de 2020, el Ejecutivo Nacional confirmó los dos primeros casos de coronavirus en Venezuela, los cuales eran venezolanos que habían viajado al exterior y arribaron contagiados.

edad, y personas con discapacidad. Igualmente, se han realizado campañas en los estados fronterizos, relacionadas con la prevención de la covid-19 y a la no discriminación hacia los connacionales que ingresan al país.

Asimismo, en su labor de vigilancia, la Defensoría estuvo atenta para actuar ante posibles situaciones relacionadas con cualquier vulneración de los derechos humanos, con especial énfasis en la violencia de género y la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, pueblos indígenas, personas de edad, personas con enfermedades catastróficas, personas privadas de libertad y cualquier otro grupo vulnerable.

Para realizar las acciones defensoriales, la institución se apoyó en las alianzas y vínculos establecidos con organizaciones sociales de base (sociedad civil) que hacen vida en diferentes comunidades y sectores sociales. También se realizaron acercamientos a centros de salud (unidades de hemodiálisis y centros geriátricos) salas situacionales, Puntos de Atención Social Integral (PASI) ubicados en zonas fronterizas, establecimientos comerciales públicos y privados, entidades bancarias, entidades de atención de NNA, centros de régimen penitenciario y centros de detención preventiva, entre otros. A este efecto, se resaltan aspectos relacionados con el seguimiento desplegado en la labor de defensa, vigilancia y promoción en algunas áreas por parte de esta institución, como se menciona a continuación.

Prioridades durante la pandemia y colaboración con la sociedad civil

2. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

La Defensoría del Pueblo en todas sus dependencias estuvo atenta al respeto de la libertad de las personas, articulando acciones con el poder judicial, el ministerio público y la defensa pública, atendiendo denuncias de presuntas detenciones arbitrarias y constatando de que efectivamente, dado el caso, las personas habían sido privadas de libertad en el momento de haber cometido un hecho delictivo o por orden judicial, durante el estado de alarma. De igual forma, se intervino para el otorgamiento de medidas sustitutivas a la privativa de libertad cuando las personas presentaban condiciones de salud que no podían ser atendidas en los centros de privación de libertad, así como, en casos donde las personas fueron presentadas en la jurisdicción militar, cuando la institución consideró que correspondía a la jurisdicción ordinaria conocer de los hechos imputados.

En aquellos casos donde la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de acciones por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que violentaron la integridad física de las personas privadas de libertad, se realizaron traslados y entrevistas a las presuntas víctimas, solicitando la realización de exámenes médicos y forenses, presentando recomendaciones a los superiores de los funcionarios involucrados, y a las autoridades competentes a los fines de erradicar y sancionar estas

Detenciones: vigilancia de derechos a la libertad e integridad

Libertad de entrada en el país: coordinación con autoridades en frontera

prácticas vulneradoras de derechos humanos, y al Ministerio Público las denuncias respectivas para su investigación correspondiente.

El Estado venezolano desde el inicio de las restricciones a nivel regional e internacional por la pandemia de la covid-19, puso a disposición de los venezolanos y las venezolanas en el extranjero, vuelos de regreso al país. Sin embargo, siendo que muchos de nuestros connacionales perdieron sus ingresos por las medidas de cuarentena en otros países, se vieron en la necesidad de regresar por fronteras terrestres y en muchas ocasiones sin la debida protección para evitar el contagio de la covid-19, de ahí que el Ejecutivo nacional creara los espacios denominados Puntos de Atención Social e Integral (PASI) ubicados en las zonas fronterizas para su atención. En razón a la atención a estos puntos (PASI) las delegaciones defensoriales fronterizas participaron en reuniones convocadas por las autoridades de la FANB y demás autoridades competentes para coordinar la atención de los venezolanos y venezolanas que provienen de otros países.

Adicionalmente, se realizaron visitas a los centros o establecimientos que albergaban a los y las connacionales procedentes de países como Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, que ya fueron atendidos en los PASI y ahora en cada uno de sus estados de destino cumplían con el protocolo de prevención para combatir la covid-19.

Derecho de propiedad: usuarios de entidades bancarias y adquisición de productos básicos

En el contexto de la pandemia y el estado de alarma decretado por el Ejecutivo nacional se adoptaron alternativas para facilitar y promover el uso de los servicios bancarios electrónicos y de esa manera dinamizar las transacciones de pagos que se realizan habitualmente. En el caso de las personas sin acceso a las herramientas tecnológicas, se establecieron jornadas de atención bancarias para poner a disposición del público general el efectivo en moneda nacional, especialmente para las personas de edad. Delegaciones defensoriales efectuaron recorridos por entidades bancarias, públicas y privadas, en las cuales se constató la debida atención y protección a los usuarios y usuarias, el cumplimiento del horario y del protocolo sanitario, conforme al esquema respectivo.

La Defensoría del Pueblo hizo especial énfasis en la vigilancia de la correcta distribución y la aplicación de precios a los productos básicos alimenticios, medicinas e insumos necesarios para prevenir el contagio de la covid-19, como tapabocas, alcohol y gel alcohólico con la finalidad de evitar los excesos o especulación, usura o acaparamiento por parte de cadenas de distribución o centros de abastecimiento públicos o privados. En ese sentido la institución realizó trabajos conjuntos de vigilancia con las autoridades competentes como SUNDDE⁴, SENIAT,

4 La SUNDDE tiene como principal objetivo proteger los derechos individuales, colectivos y difusos del pueblo venezolano de los delitos socioeconómicos tipificados en la Ley Orgánica de Precios Justos, la cual se hará mediante fiscalizaciones e inspecciones practicadas por los funcionarios del organismo, quien podrá solicitar el acompañamiento de efectivos de seguridad del Estado, tal como se establece en la ley (*Gaceta Oficial* N° 40.340, enero 2014).

Contraloría Estatal, SUNAGRO⁵, FANB, alcaldías, gobernaciones y Ministerio del Poder Popular para el Comercio.

3. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Con la finalidad de constatar el abastecimiento de alimentos a la población, a través de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), la institución se apoyó en el personal de las defensorías delegadas para monitorear la efectiva entrega de alimentos como parte del apoyo brindado por el Ejecutivo nacional para las poblaciones vulnerables y las comunidades en general. En ese sentido se constató la instalación de módulos alimenticios, venta de productos proteicos y hortalizas a precios bajos y de forma organizada (muchas veces entregados a las puertas de los hogares), todo ello a cargo de organizaciones comunitarias, gobernaciones y alcaldías del país.

Como parte de las acciones emprendidas para garantizar el derecho a la alimentación, esta Defensoría del Pueblo participó en reuniones con autoridades de alcaldías y gobernaciones para diseñar estrategias y reforzar acciones para la protección del pueblo con respecto al control de la especulación en los precios de los alimentos de primera necesidad. Es importante destacar que el «Mercado de Alimentos S.A.» (MERCAL) cubre los programas de alimentación en todo el territorio nacional, y especialmente en: Los Centros de Diagnóstico Integral (CDI), hospitales, Centros del IDENNA y centros residenciales del INASS y del IVSS.

La Defensoría acompañó a personas que requerían atención o tratamientos médicos, especialmente pacientes renales y oncológicos. De igual forma, vigiló en las comunidades en las jornadas de Despistaje Ampliado y Personalizado (DAPE), en las visitas casa por casa y en las jornadas de desinfección en las distintas entidades estatales.

De allí, que en la labor de vigilancia en los centros de salud se evidenciara lo siguiente: a) la disponibilidad de 46 centros de salud centinela y 573 Centros de Diagnóstico Integral (CDI), con inventario de suministros, recursos técnicos, operativos, humanos y materiales para atender a personas de las cuales se sospechara el contagio de covid-19 o de aquellas que ya se había confirmado que han contraído el citado virus y requerían aislamiento y cuidados médicos, así como la disponibilidad de camas de hospitalización, unidades de cuidados intensivos y camas en el sector de hotelería para los pacientes no graves; b) la recepción de kits de bioseguridad para el personal del sector salud; c) la instalación de carpas con dotación de insumos médicos y material

Derecho a la alimentación: seguimiento del abastecimiento y control de precios

Derecho a la salud: acompañamiento y vigilancia

5 La Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO) es el ente del Estado Venezolano facultado para ejecutar las políticas relacionadas con el Sistema Nacional Integral Agroalimentario (SNIA) que son dictadas por el Ministerio con competencia en alimentación con el objeto de garantizar la distribución.

de limpieza para atender la contingencia; d) la debida atención a las personas que posiblemente están contagiados o que están confirmados del contagio de covid-19, especialmente en pacientes con VIH, tuberculosis, diabetes o enfermedades respiratorias o coronarias; la habilitación de rutas de transporte por parte del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) para el traslado de pacientes renales a las unidades de hemodiálisis, a fin de asegurar sus tratamientos.

Las defensorías delegadas estatales desplegaron en todo el territorio nacional, labor de vigilancia al Plan Nacional de Desinfección con hipoclorito de sodio (cloro) en áreas de alto riesgo de infección por la covid-19. Los organismos que participaron en ese despliegue fueron la FANB, Seguridad Ciudadana y Salud Ambiental del Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS) en las áreas internas, externas de los hospitales del país, centros de diagnóstico integral, clínicas populares, entidades de atención de niñas, niños y adolescentes, centros de la Misión Negra Hipólita⁶, así como también en los centros geriátricos, plazas, sistema subterráneo y ferroviario, terminales de transporte terrestre, mercados municipales, calles y avenidas principales, centros de detención preventiva y del régimen penitenciario en general.

**Medidas en
transporte público**

El decreto de estado de excepción anunciado a partir de la propagación de la covid-19, contemplaba la regulación del uso del transporte público debido a la posibilidad de movilización masiva de personas y también por el importante uso que se le da al transporte público en Venezuela. En ese sentido, se establecieron protocolos de seguridad que permitieran evitar la aglomeración de personas dentro de las unidades de transporte, y por otro lado, la circulación constante por calles y avenidas, evitando la propagación de la enfermedad por su fácil contagio. Paralelamente y con el afán de no limitar el tránsito necesario, sobre todo para los sectores de servicios indispensables, se crearon protocolos para el uso del transporte público que entre otras cosas implicaron el distanciamiento entre los usuarios y el abordaje hasta un 60 % de las capacidades de cada una de las unidades de transporte. La Defensoría del Pueblo observó con satisfacción un alto cumplimiento de estos requerimientos especiales.

**Derecho a la
vivienda: mediación
en cumplimiento
de la normativa
de protección de
arrendatarios**

La LOEE establece que durante los estados de excepción se debe garantizar la protección a la familia, de allí que el Ejecutivo nacional dictara el Decreto de suspensión de pago de arrendamientos de vivienda

6 La Misión Negra Hipólita se constituye en una Fundación de carácter social, sin fines de lucro, cuyo propósito es integrar a los Ciudadanos y Ciudadanas en edad adulta, que se encuentran en situación de calle, a la sociedad, garantizando el ejercicio irrenunciable de los derechos humanos y la protección integral de la población que se encuentre en condiciones de exclusión y vulnerabilidad. También tendrá como objeto la ejecución de los planes, programas y proyectos dirigidos a la atención y formación integral de todos los niños, niñas y adolescentes con especial énfasis en aquellos que se encuentran en situación de calle. Fue creada el 25 de septiembre de 2007 mediante el Decreto N° 5616, publicado en la Gaceta Oficial N° 38.776.

principal, así como la prohibición de desalojos forzosos. Por ello, se creó el órgano superior de supervisión de esta disposición, siendo parte integrante la Defensoría del Pueblo. En este sentido, la Defensoría atendió un determinado número de denuncias y quejas sobre presuntos acosos o amenazadas de desalojos arbitrarios cometidos por propietarios y medió entre las partes a fin de acordar, según la Resolución ministerial dictada al respecto, convenios de pago, una vez cese la situación que generó esta suspensión.

La Defensoría realizó seguimiento al sistema alternativo de clases a distancia conforme al «Programa Cada Familia una Escuela» para dar continuidad al año escolar 2019-2020 desde el hogar para garantizar el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes. Dicho programa está fundamentado en clases a distancia a través de las redes sociales e internet. Para conocer el avance del programa se mantuvo una importante articulación con los representantes de cada una de las Zonas Educativas del Ministerio del Poder Popular para la Educación en cada entidad estatal, evidenciándose que el programa se ejecutó de forma eficaz gracias al apoyo de las comunidades organizadas y el personal de las escuelas y liceos, tanto docentes como madres procesadoras.

Derecho a la educación: clases a distancia

4. PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

La Defensoría del Pueblo desplegó labor de vigilancia en los centros geriátricos adscritos al Instituto Nacional de los Servicios Sociales (INASS), clínicas suscritas al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y gobernaciones de todo el territorio nacional a los fines de verificar las condiciones sanitarias y el funcionamiento de los referidos establecimientos sobre las medidas de prevención para combatir la covid-19, constatando que se ejecutaron planes de desinfección, se suministraron insumos médicos e higiénicos y se brindó la debida atención y protección a los adultos y adultas mayores.

De igual forma, la Defensoría del Pueblo recomendó que los familiares establecieran contacto a través de llamadas telefónicas, video-llamadas u otro mecanismo de comunicación periódica, a los fines de contar con el apoyo emotivo necesario para evitar estados depresivos en las personas de edad.

Personas adultas mayores: vigilancia de centros y apoyo emotivo

20. SÍNTESIS¹

1. ACTUACIONES PREVIAS EN ESTADOS EXCEPCIONALES. 2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19: 1. Derechos civiles y políticos. 2. Derechos económicos, sociales y culturales. 3. Personas en situación de vulnerabilidad.

1. ACTUACIONES PREVIAS EN ESTADOS EXCEPCIONALES

Las competencias del Ombusman no se suspenden durante los estados excepcionales; si acaso, en la práctica se refuerzan, dada el mayor riesgo de vulneración de derechos que se produce en estos contextos. Según el artículo 29 de la ley peruana de la Defensoría del Pueblo (Ley N° 26.520), «Durante los Estados de Excepción el Defensor del Pueblo, en cumplimiento de su función constitucional, podrá sugerir a las autoridades administrativas, judiciales o militares correspondientes las medidas que, a su juicio, sean abiertamente contrarias a la Constitución o afecten al núcleo esencial de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y que por tanto deben ser revocadas o modificadas en forma inmediata». Esta misma regla es aplicable, aunque no figure expresamente en sus leyes, a todas las defensorías de la región, y así lo demuestra la experiencia de las mismas, como se verá a continuación.

Previamente a la crisis de la covid-19, siete defensorías habían desplegado importantes actuaciones durante estados excepcionales. Así, el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina intervino con ocasión de los decretos de necesidad y urgencia promulgados, por motivos de crisis económica, en 2000 y 2019: en el primer caso, garantizando el derecho a la seguridad jurídica de los afectados por la reforma del régimen nacional de obras sociales, y en el segundo, protegiendo el derecho a la identidad ante lo exiguo del plazo establecido para la inscripción de na-

Logros previos de las defensorías de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Perú y Puerto Rico

¹ Esta síntesis se basa en una selección no exhaustiva de las actuaciones reseñadas en los informes previos enviados por los colaboradores de las defensorías, designados por sus respectivos titulares. La falta de mención a otras actuaciones no implica que no se hayan realizado.

cimientos. La Defensoría de Bolivia, por su parte, intervino durante el estado de sitio de 2000 en favor de las personas detenidas ilegalmente, logrando la liberación de muchas de ellas, así como la atención hospitalaria de los heridos. De otro lado, durante el estado de sitio decretado en el Departamento de Pando en 2008, frenó las extralimitaciones policiales y militares y se constituyó como parte de las víctimas de la masacre en el correspondiente proceso judicial. En Colombia el uso de los estados excepcionales resultó habitual durante los períodos más difíciles del conflicto interno («estado de conmoción interior»), y ya en 1995 la Defensoría, con carácter general, señaló que el objetivo de la paz bien podría haberse logrado con la legislación ordinaria, logrando un pronunciamiento favorable de la Corte Constitucional. En otro contexto, durante la emergencia en la ciudad de Mocoa de 2017, consiguió la aprobación de una estrategia de atención a las víctimas. Las actuaciones de la Defensoría de Ecuador durante el estado de excepción de 2019 fueron intensas, en muchos frentes y en gran parte exitosas, concluyendo con su participación en una comisión de la verdad. En Honduras, el CONADEH también criticó, por innecesarias, las normas restrictivas de derechos promulgadas tras el golpe de Estado de 2009 y logró la liberación de personas detenidas ilegalmente. Igualmente intervino en la crisis post electoral de 2017, no solo controlando las detenciones ilegales producidas sino también promoviendo una importante revisión de la normativa aprobada, desde la perspectiva de derechos humanos. También la Defensoría de Perú intervino con éxito durante el estado de emergencia de 2003 mediante medidas de supervisión y una demanda de inconstitucionalidad, que dieron como fruto un importante informe monográfico y una sentencia del Tribunal Constitucional, que estimó en parte sus alegatos. Por último, en Puerto Rico, la Oficina del Procurador del Ciudadano también había intervenido en estados excepcionales previos a la crisis de 2020, en el contexto de los frecuentes desastres naturales que vivió el país, y ello en los siguientes ámbitos principales: control de la subida de precios, recuperación de servicios esenciales (agua, comunicaciones y energía), especial vigilancia de la igualdad en el disfrute de derechos por parte de las personas en situación de vulnerabilidad y, lo que resulta más relevante a efectos de este informe, participación en la elaboración de un plan nacional preventivo, especialmente dirigido a la disponibilidad de recursos sanitarios en el futuro.

2. ACTUACIONES DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

Continuidad del trabajo de los miembros de la FIO; colaboración con las autoridades pero también crítica

Durante la crisis de la covid-19, todos los miembros de la FIO mantuvieron plenamente su actividad, adaptándose a las circunstancias (p. ej., incrementando la atención no presencial) y redoblando sus esfuerzos, a fin de atender al importante aumento de las quejas recibidas, revelador de que, a nivel global, en este período los derechos humanos sufrieron

más restricciones que nunca. En muchos casos se puso de manifiesto la naturaleza colaborativa y de no enfrentamiento de nuestras instituciones con el ejecutivo, desde el entendimiento de que nos encontramos ante un problema de gran magnitud que requiere antes la cooperación que la confrontación. No obstante, la reaparición, con la excusa de la pandemia, de brotes autoritarios (contra los derechos civiles y políticos) o renuentes a atender las necesidades básicas de la población (contra los derechos económicos, sociales y culturales), tantas veces postergadas, requirió también acciones contundentes, muy críticas con el ejecutivo, que en ocasiones llegó incluso a ser demandado ante los tribunales.

1. Derechos civiles y políticos

Los derechos a la vida, libertad y seguridad personal (arts. 3, 5 y 9 DUDH) fueron afectados durante la pandemia principalmente por detenciones arbitrarias y malos tratos infligidos por los cuerpos policiales. Destacan aquí las actuaciones de las Defensorías de la Ciudad de Buenos Aires (trasladando las denuncias contra las fuerzas del orden a los órganos competentes para su investigación y en su caso reparación y sanción), Bolivia (institución que llegó a realizar de oficio un reporte diario de las vulneraciones al derecho a la integridad), El Salvador (la Procuraduría también criticó duramente actuaciones de este tipo, llegando a solicitar responsabilidades individuales), País Vasco (solicitud de información e investigación) y Venezuela (recomendaciones para erradicar y sancionar estas prácticas).

En algunos países, además de detenciones puntuales, se crearon centros especiales de internamiento para las personas contagiadas. En este sentido, la Procuraduría de El Salvador realizó seguimiento a las condiciones de tales establecimientos e interpuso acciones judiciales, recordando la vigencia en aquellos de los principios de legalidad y proporcionalidad.

Colombia es un caso especial, pues en este país las vulneraciones a la vida e integridad de las personas proceden sobre todo de actores privados armados. Dada la gravedad de la situación, la Defensoría del Pueblo emitió una Alerta Temprana de Inminencia de alcance nacional, un poderoso instrumento de prevención de ataques a estos derechos.

En algunos países, el Ombudsman constató la existencia de agresiones, más bien puntuales, a la integridad del personal médico, y contestó repudiándolas públicamente (Argentina) o abriendo un canal de atención especial y confidencial para los amenazados (Colombia).

Dentro del derecho a la vida podemos incluir una mención a los novedosos problemas planteados con los fallecidos. La garantía del derecho a la vida no termina con la muerte sino que debe continuar tras ella, en concurrencia con la vida privada de sus familiares, una especie de nuevo derecho complejo a la dignidad del fallecimiento. Así, la

Denuncias de detenciones arbitrarias y malos tratos policiales en Buenos Aires, Bolivia, El Salvador, País Vasco y Venezuela

Agresiones privadas a la vida e integridad: alerta temprana en Colombia y ataques al personal médico en Argentina y Colombia

Dignidad de los fallecidos y de sus familiares: acciones en Brasil, Ecuador y España

Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano de Brasil trabajó colaborativamente en la revisión de la normativa de prevención de desaparición de personas y elaboró un protocolo de actuación para las autoridades sanitarias. En Ecuador, la defensoría analizó con atención el manejo e identificación de los cadáveres y llegó a presentar una acción judicial de protección a favor de las familias guayaquileñas que no pudieron recuperar los cuerpos de sus seres queridos. También las defensorías de España y Galicia reclamaron la humanización de los fallecimientos, con especial atención al contacto con sus familiares de las personas en el proceso del final de su vida.

Acceso a la justicia: revisión legislativa en Brasil

En todos los países, la pandemia aumentó las dificultades de acceso a la justicia (arts. 8 y 10 DUDH), que ya antes eran motivo de preocupación en la región. Por lo general, el Ombudsman no puede controlar la actividad jurisdiccional pero sí supervisar el funcionamiento administrativo de la Justicia y revisar la legislación procesal. En esta última dirección, la Procuraduría de Brasil participó en el proyecto de ley elaborado en el contexto de la pandemia, recordando que los derechos procesales (en particular, acceso e independencia) no se suspenden en este contexto.

Patrocinio jurídico gratuito en Buenos Aires

Una primera forma de garantía del derecho de acceso a la justicia es el patrocinio jurídico gratuito, realizado con éxito desde hace años por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, la cual incrementó exponencialmente este servicio durante la pandemia, en causas judiciales muy variadas pero en especial en violencia de género y derechos a la salud y alimentación.

Ataques a la independencia judicial en Bolivia

En Bolivia se produjeron ataques a la independencia de dos jueces críticos con el ejecutivo (o más bien que cumplieron con su deber de aplicar con imparcialidad el Derecho), y la Defensoría intervino rápidamente en su favor, llegando a solicitar medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Continuidad del servicio público de la justicia en Andalucía, País Vasco y México

Otras defensorías vigilaron especialmente los elementos de disponibilidad (medios personales y materiales y medidas organizativas adecuadas a la crisis) del acceso a la justicia, vigilando que la suspensión de los servicios judiciales tuviera el menor impacto posible en los derechos humanos: así por ejemplo, en Andalucía y en el País Vasco (sobre todo en visitas de padres y madres separados, en garantía del derecho a la vida familiar). De otro lado, la Federación Mexicana de Organismos Públicos Defensores de Derechos Humanos, como síntesis de su trabajo de protección del acceso a la justicia en un campo muy problemático en su país, emitió el pronunciamiento «El Estado mexicano debe continuar con la búsqueda de personas desaparecidas ante la emergencia sanitaria por covid-19».

Legalidad y proporcionalidad de las sanciones: críticas en España y Panamá

El derecho a la legalidad de las penas del artículo 14 DUDH se extiende hoy a la legalidad y proporcionalidad de las sanciones administrativas. Ante las denuncias (solo en España, más de un millón) por falta grave de desobediencia a la autoridad, las defensorías de España,

Navarra y Panamá criticaron la legalidad y proporcionalidad de estos procedimientos, recomendando, con bien fundados argumentos jurídicos, una revisión importante de los mismos. También el Defensor de Andalucía asesoró a las personas denunciadas y recomendó flexibilizar las prohibiciones de salida que afectaban a los menores de edad (dicho de otro modo, asegurar la proporcionalidad de las sanciones, adecuándolas a las circunstancias de la infracción); una propuesta similar fue formulada por la Defensoría de Panamá en relación con personas de escasos recursos que necesitaban salir para atender sus necesidades más básicas.

La vida privada y familiar (art. 12 DUDH) se vio afectada en cuanto se restringieron las comunicaciones entre familiares, como ya hemos visto en el caso denunciado en el País Vasco desde la óptica del acceso a la justicia, y como después veremos al hablar de las personas en situación de vulnerabilidad. De otro lado, la protección de datos, que puede entenderse incluida en la vida privada, es un derecho en riesgo en el mundo posterior a la pandemia, y ya algunas defensorías comienzan a tomar nota de ello. Al respecto, la Defensoría de Buenos Aires evaluó una APP nacional (sugiriendo un protocolo para la protección de datos al Ministerio de Seguridad), respondió a denuncias de hostigamiento digital y difusión no consentida de imágenes íntimas y participó en la elaboración de varios proyectos normativos en marcha.

Las libertades de circulación y entrada y salida del país (art. 13 DUDH) se vieron restringidas en todos los países y todos los miembros de la FIO realizaron acciones para su protección, revisando especialmente su justificación (en general, la garantía de la salud pública) y sobre todo su proporcionalidad. Algunos colaboraron con las autoridades administrativas en el suministro de información a los ciudadanos y en los procesos de movimiento controlado de las personas que deseaban regresar a sus hogares (Argentina, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Colombia, Venezuela), acompañando en muchos casos a estas personas en sus trámites (Andorra, Navarra). No resultando incompatible con lo anterior, otras instituciones fueron más críticas, sugiriendo importantes modificaciones del sistema (Argentina, Perú), llegando a interponer acciones judiciales ante la renuencia de las autoridades a garantizar el retorno de los ciudadanos a su país (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Portugal). La Defensoría del Perú, que desde siempre realiza excelentes investigaciones, publicó un informe especial sobre *El derecho de retorno al Perú en situaciones de emergencia*, cuyas principales recomendaciones fueron aceptadas por el ejecutivo. La Proveedora de Portugal adoptó un interesante enfoque desde la igualdad, exigiendo atención a las circunstancias de cada caso (igualdad como diferenciación) y revisando las disparidades de tratamiento según el lugar de residencia (igualdad territorial).

Vida familiar y protección de datos: avance en Buenos Aires

Libertades de circulación y entrada y salida del país: de la colaboración con el ejecutivo a las acciones judiciales contra él

Derecho de propiedad: vulneración generalizada de los derechos de los consumidores y usuarios

Dentro del derecho de propiedad (art. 17 DUDH) podemos incluir las afectaciones a los derechos de los consumidores y usuarios, en tanto estas repercuten en muchos casos en el patrimonio de las personas. Esto demuestra que las defensorías controlan también, directa (normalmente cuando se trata de servicios públicos de gestión privada) o indirectamente (a través del control a los órganos administrativos de supervisión de privados) las vulneraciones de derechos procedentes de los particulares. Un problema habitual durante la pandemia fue el encarecimiento de precios o la cobranza de servicios no prestados; garantizando los derechos de los usuarios en estos y otros casos, emitieron recomendaciones, en varias ocasiones sugiriendo moratorias o suspensiones de pagos, las defensorías de Andorra (guarderías), Argentina (telefonía, cable y autopistas), Córdoba y Santa Fe (banca), Buenos Aires (servicios turísticos, electricidad, agua, telefonía, cable, internet y supermercados), Río Cuarto (bancos, electricidad, gas, supermercados y farmacias), Colombia (precios de alimentos de primera necesidad), Navarra (agencias de viajes, productos de primera necesidad), Honduras (lucha contra la especulación ilícita) y Venezuela (bancos y productos básicos). De otro lado, las defensorías de Andalucía y Portugal solicitaron flexibilizar las obligaciones tributarias, ante la merma de ingresos de una parte importante de la población.

Acceso a la información: problemas en Brasil, Ecuador, El Salvador, Panamá y Perú

La transparencia y el acceso a la información pública son requisitos indispensables para el ejercicio de la libertad de expresión en sentido amplio² (art. 19 DUDH), derecho este a su vez necesario para que los ciudadanos puedan conocer las razones de las medidas adoptadas por los poderes públicos (y las consiguientes restricciones de sus derechos), para después acatarlas o en su caso criticarlas. Sobre este tema, la INDH de Uruguay recordó, al modo de educación y promoción de derechos (no todo han de ser críticas y denuncias, pues también hay que prevenir), en una bien fundada declaración las obligaciones públicas en el contexto de la pandemia. Diversas defensorías (Brasil, Ecuador, El Salvador, Panamá y Perú) criticaron la opacidad del poder en el contexto de la pandemia y señalaron las omisiones totales o parciales del deber de los poderes públicos de informar correctamente a la ciudadanía, llegando en algún caso a interponer acciones judiciales, como en Brasil. La Procuraduría de El Salvador centró sus críticas sobre todo en la falta de información en casos concretos de contagio (aquí no solo se vulneró el derecho a la información sino también al consentimiento informado, que se integra en el derecho a la salud), pero también en la suspensión de las oficinas de acceso a la información (criticada también en Navarra), la opacidad en el manejo de los fondos públicos e incluso

² Abordamos con detalle el tema en FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *XIII Informe sobre derechos humanos: Transparencia e información pública*, Trama, Madrid, 2015; en las pp. 539 y ss. puede verse la síntesis de los incumplimientos más frecuentes de estos derechos en la región.

la difusión deliberada de información falsa por parte de las autoridades. La Defensoría de Panamá pidió claridad e inmediatez de la información pública y la del Perú presentó un informe especial, centrado en el análisis de los portales de transparencia, proponiendo una estrategia global de comunicación alternativa.

La Defensoría de Bolivia denunció diversos ataques del ejecutivo a periodistas y medios críticos con la gestión gubernamental y exhortó a que cesaran. Asimismo, interpuso acción de inconstitucionalidad contra normas restrictivas de la libertad de expresión. La Procuraduría de El Salvador denunció también dificultades para el ejercicio de la actividad periodística, el impedimento a las preguntas en ruedas de prensa e incluso la estigmatización a los profesionales de los medios. Desde la perspectiva contraria, la Defensoría de Ecuador realizó monitoreo diario de los medios, a fin de alertar a las autoridades competentes para su control de cualquier vulneración de derechos por aquellos.

La libertad de reunión (art. 20.1 DUDH), como casi todos los derechos defensivos, incorpora algunos componentes prestacionales, entre ellos las acciones necesarias para garantizar la paz en las protestas públicas: al respecto, la Defensoría de Bolivia intervino con éxito en calidad de mediadora entre los manifestantes y las autoridades. En cuanto a su faceta de derecho de libertad, el Defensor de España recordó que el derecho de manifestación no desaparece en el estado de alarma, y que puede resultar compatible con la salud pública, siempre que se adopten las prevenciones necesarias, posición finalmente admitida por varios tribunales. En esta línea, la INDH de Uruguay sugirió el acceso de la central sindical única a los medios públicos y privados, como alternativa al derecho de manifestación el 1º de mayo, pero fue rechazada, seguramente para no interferir en la libertad de información.

En relación con los procesos electorales suspendidos durante la pandemia, la Defensoría de Buenos Aires (que cuenta con un observatorio electoral) realizó propuestas generales para el ejercicio del sufragio en este contexto, así como actuaciones concretas para las futuras elecciones en Argentina en 2021 y para el voto de los ciudadanos bolivianos residentes en Argentina, de cara a las elecciones en Bolivia en octubre de 2020, presentando en este último caso una buena práctica de coordinación con la defensoría de aquel país.

2. Derechos económicos, sociales y culturales

Todos los derechos económicos, sociales y culturales fueron seriamente afectados durante la pandemia, casi siempre como consecuencia de la paralización administrativa (que produjo frecuentes incumplimientos de las obligaciones estatales de otorgamiento de prestaciones) y empresarial (muchas empresas entraron en crisis, lo que provocó despidos, impagos y consiguientemente aumento de la pobreza de los sectores

Libertad de expresión: ataques a los medios en Bolivia y El Salvador

Libertad de reunión: acciones en Bolivia, España y Uruguay

Derecho de sufragio: acciones de la Defensoría de Buenos Aires

De la regresión generalizada al necesario aumento del gasto público: control del legislador en Colombia y Ecuador

más vulnerables). El trabajo informal también sufrió gravemente los efectos del confinamiento. Una primera forma de luchar contra estas regresiones es aumentar la capacidad de gasto del Estado. Por ejemplo, en Colombia se adoptaron por ley medidas tributarias, pero fueron recurridas (por insuficientes y discriminatorias) por el Defensor del Pueblo ante la Corte Constitucional, quien las declaró inconstitucionales en la Sentencia C-293/20, de 5 de agosto. También en la línea del control del legislador, la Defensoría de Ecuador revisó varias leyes de emergencia, criticando bien su insuficiencia para la garantía de los derechos sociales bien su inconstitucional retroceso para los derechos laborales.

Derecho al trabajo digno: retroceso generalizado

El derecho al trabajo digno (arts. 23 y 24 DUDH) se vio sumamente afectado durante la pandemia, en primer lugar por la pérdida de millones de puestos de trabajo, derivada del cierre de numerosas empresas que no pudieron soportar la suspensión de actividades impuesta por el confinamiento. Con carácter general, la Defensoría de Costa Rica propuso dos tipos de estrategias: una inmediata de urgencia y otra más a mediano plazo para la reactivación económica. En una línea similar, el Comisionado de Honduras, con una mirada más a largo plazo y desde un cierto realismo (en la economía de mercado, sin empresas no hay empleo) recomendó la reactivación económica, como garantía indirecta del derecho al trabajo.

No todos los miembros de la FIO ostentan competencias en materia laboral; sin embargo, la normativa internacional sobre empresas y derechos humanos cobra creciente interés en nuestras instituciones³. La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina, que habitualmente vigila vulneraciones privadas de los derechos, insistió en las obligaciones empresariales de respetar, proteger y reparar los derechos de los trabajadores, y en parecida perspectiva se posicionó la Defensoría de Colombia.

Trabajaron especialmente en este campo las Defensorías de Buenos Aires (asesoramiento en materia laboral, especialmente en casos de despido), Bolivia y Ecuador (seguimiento de la legalidad de los despidos de servidores públicos), Brasil (pago de salarios al personal sanitario), las comisiones estatales mexicanas (asesorías), El Salvador (críticas a la inacción estatal frente a despidos ilegales) y Portugal (pago de salarios, falta de apoyo al trabajo informal, condiciones del teletrabajo).

Otras defensorías, en una nueva muestra del principio de interdependencia entre todos los derechos humanos, se preocuparon especialmente de las condiciones sanitarias en el entorno laboral y en especial de la protección frente al contagio, en general y del personal sanitario en particular (Bolivia, Colombia, Comunidad Valenciana, Costa Rica, El Salvador, Galicia, México –tanto a nivel nacional como estatal–, Panamá, Portugal y Santa Fe).

3 Ya en 2010, el entonces CIC (actual GANHRI) aprobó la llamada Declaración de Edimburgo, sobre *Empresas y derechos humanos: el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*.

El artículo 25.1 DUDH recoge un amplio catálogo de derechos sociales, consecuencia del genérico «derecho a un nivel de vida adecuado», indivisible de los derechos civiles y políticos, pues todos los derechos, como dice el artículo 22 *in fine*, resultan «indispensables a [la] dignidad y [al] libre desarrollo de la personalidad». La FIO ha exigido en ocasiones anteriores el reconocimiento y garantía de un derecho al mínimo vital⁴, que se traduce básicamente en prestaciones económicas otorgadas por la Administración, sobre todo en los «casos de pérdida de [los] medios de subsistencia» (art. 25.1 *in fine*); este derecho, ya de por sí debilitado en la práctica de todos nuestros Estados⁵, ha sufrido especialmente durante la pandemia, normalmente por omisión total o parcial de las prestaciones legalmente debidas. La mala administración (falta de información y de atención al público, retrasos en los pagos, rechazos no motivados de solicitudes, silencio administrativo, paralización de programas de alimentos) de las autoridades competentes fue denunciada en Andalucía, Argentina, Brasil, Buenos Aires, Costa Rica, Córdoba, El Salvador, Galicia, Navarra, País Vasco, Portugal y Santa Fe. Obviamente, este genérico derecho al mínimo vital tiene como titulares a las personas en situación de pobreza, por lo que algunos miembros de la FIO enfocaron su trabajo hacia colectivos con especiales necesidades, como el Síndic de la Comunidad Valenciana, que analizó en especial las acciones sociales en barrios vulnerables. Sin olvidar la responsabilidad final del Estado, el Comisionado de Honduras apostó por un plan que paliara las carencias de agua y alimentación de buena parte de la población, pero que involucrara a toda la sociedad, siguiendo la lógica propia de su muy importante proyecto «Municipios de Bienestar Solidario». La Defensoría de Venezuela monitoreó el cumplimiento del derecho a la alimentación, tanto en la entrega pública de alimentos como en el control de precios.

El derecho a la salud (art. 25.1 DUDH) tiene diversas facetas, entre las que destacamos tres: prestacional (asistencia sanitaria y acceso al medicamento), defensiva (ataques directos a la salud, no imposición de tratamiento sanitario) y objetiva (prevención general de enfermedades, medidas de salud pública). La salud pública, por razones obvias, es la justificación utilizada con carácter general para la restricción de los derechos humanos durante la pandemia, lo que en principio es aceptado por las defensorías. No obstante, en Brasil la Procuraduría Federal

Mínimo vital y derecho a la alimentación: incumplimientos administrativos en toda la región

Derecho a la salud: ante todo, la salud pública

4 P. ej. en 2016 recomendamos «Reconocer por ley el derecho subjetivo a recibir de la Administración las prestaciones necesarias para garantizar un nivel de vida digno a todas las personas, sea en forma de renta básica, prestaciones no contributivas de la seguridad social, servicios sociales o pensiones»: FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *XIV Informe sobre derechos humanos: Pobreza*, Trama, Madrid, 2016, pp. 625-626.

5 Para una síntesis de los principales incumplimientos a este derecho, FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *XIV Informe sobre derechos humanos: Pobreza*, Trama, Madrid, 2016, pp. 597 y ss.

Evaluación de las carencias de los sistemas sanitarios

consideró que el gobierno se quedó corto en la protección de la salud pública, y exigió mayor información y vigilancia al respecto. En Costa Rica, la defensoría medió con otras instituciones, con intervención de la propia FIO, para minimizar el impacto de las medidas restrictivas por motivos de salud pública sobre el transporte internacional; en una línea similar, las defensorías de Perú y Venezuela propusieron ponderaciones entre el derecho al transporte urbano y la protección de la salud pública. La Defensoría de Panamá defendió el confinamiento en las residencias de los pacientes más propensos al contagio.

Diversos miembros de la FIO aprovecharon la crisis para evaluar la adecuación del sistema sanitario de su país a las obligaciones internacionales y constitucionales en la materia⁶; así, las defensorías de Santa Fe y Buenos Aires publicaron importantes informes de evaluación, cuyas recomendaciones trascienden la problemática particular de la pandemia. También mirando hacia el futuro, la Defensoría de Bolivia impulsó la tramitación de dos proyectos normativos, uno sobre donación de plasma y otro sobre gratuidad de la sanidad privada, cuestión esta última también abordada por la Defensoría de Ecuador. Asimismo, evaluaron la situación de sus sistemas sanitarios, proponiendo las necesarias mejoras, entre otras, las defensorías de Costa Rica, Honduras y País Vasco. También la Defensoría de Navarra analizó las carencias de los servicios públicos sanitarios, con interesantes recomendaciones de reforzamiento de la industria propia de su comunidad, básicamente para garantizar la disponibilidad de medicamentos. La Defensoría de Perú realizó monitoreo permanente y por regiones de los planes sanitarios adoptados. Por último, la Defensoría de Venezuela realizó una intensa labor de vigilancia del funcionamiento de los centros de salud durante la pandemia.

Más en concreto, la práctica totalidad de nuestras instituciones criticaron la ausencia o insuficiencia de las prestaciones asociadas al derecho a la salud, sea en general, sea en casos específicos, siendo esta la línea habitual (nos encontramos ante un derecho que, aunque debe ser universal, en la práctica se ejerce cuando las personas lo necesitan), formulando numerosas recomendaciones de otorgamiento de tales prestaciones. A título de ejemplo, además de exhortarse a las medidas especiales de protección frente al contagio (al menos en parte, la prevención forma parte del contenido del derecho a la salud), se exigió el otorgamiento de prestaciones tales como la vacunación antigripal de grupos de riesgo y adultos mayores (Argentina), la atención a la salud mental (Buenos Aires, Brasil, Portugal, Uruguay), las infraestructuras y equipamientos médicos en general (Bolivia, El Salvador), los medica-

6 Sobre los principales déficits del sistema sanitario en la región, FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *IV Informe sobre derechos humanos: Protección de la salud*, Trama, Madrid, 2006, pp. 538 y ss.

mentos (Brasil, El Salvador), las líneas telefónicas de atención sanitaria (Galicia) o el oxígeno medicinal (Perú), por citar solo algunas.

A corto plazo, y mientras llegan las mejoras de nuestros sistemas sanitarios, quizás sea imprescindible priorizar. La Defensoría de España realizó un interesante estudio sobre las prioridades (una parte del contenido de los derechos sociales no se puede postergar, ni en situaciones de crisis): protección a los trabajadores sanitarios, test de confirmación de la enfermedad, comunicación de los pacientes con sus familias sin riesgo para la salud, más camas hospitalarias y unidades de cuidados intensivos e incremento de las plantillas de personal sanitario tanto en atención primaria como domiciliaria y hospitalaria. En esta misma línea, la CNDH mexicana señaló que las prioridades establecidas por el Consejo de Salubridad General eran contrarias a los derechos humanos.

En cuanto a la salud como derecho defensivo, la Defensoría de Buenos Aires criticó la imposición de tratamientos e internamientos, señalando que al menos se realizaran con respeto al principio de proporcionalidad.

En conexión con la salud, varios miembros de la FIO realizaron actuaciones para garantizar el derecho al agua⁷. Así, en Brasil se vigiló el suministro de agua en barrios marginales, en Costa Rica se interpusieron acciones judiciales sobre el acceso al agua en diferentes comunidades, en El Salvador se realizaron recomendaciones para garantizar el abastecimiento de agua en diversas localidades o en Portugal se analizaron las tarifas por consumo de agua.

El derecho a la vivienda (art. 25.1 DUDH), en el modelo económico capitalista (que es el propio de nuestros países), es normalmente satisfecho por los medios propios de cada persona, que compra o arrienda este bien en el mercado. Sin embargo, un porcentaje significativo de la población no puede acceder a él, de ahí que nuestras instituciones se hayan preocupado ante todo por garantizar el alojamiento de estas personas⁸; así por ejemplo, realizaron acciones para ello las defensorías de Córdoba (solicitud de medidas urgentes para personas en situación de calle) y Portugal (monitoreo de realojamiento de personas sin recursos).

En cuanto al componente de calidad de la vivienda, las acciones se centraron sobre todo en vigilar las condiciones de salubridad (y de prevención de contagios) de las personas más desfavorecidas, pudiendo citarse al respecto las recomendaciones de las Defensorías de Andalucía (tramitación de ayudas, cortes de suministros), Buenos Aires, Brasil (favelas y barrios periféricos), España (salubridad y aumento de plazas en albergues para personas sin hogar) y Uruguay (detalladas recomen-

¿Cómo priorizar?

Salud como derecho defensivo

Derecho al agua: problemas de suministro

Derecho a la vivienda: alojamiento digno para todos

7 Para una síntesis de las actuaciones previas, FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *XII Informe sobre derechos humanos: Derecho al agua*, Trama, Madrid, 2015, pp. 499 y ss.

8 Para una síntesis de las actuaciones previas, FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *XVI Informe sobre derechos humanos: Vivienda*, Trama, Madrid, 2018, pp. 495 y ss.

daciones, tras un proceso participativo, en materia de alojamiento de las personas sin techo).

Seguridad en la tenencia: personas que no pueden pagar

El derecho a la vivienda tiene también un marcado componente defensivo (seguridad de la tenencia), que también implicó múltiples actuaciones, básicamente para garantizar la permanencia en sus viviendas de personas con dificultades económicas. En Brasil, la Procuraduría solicitó la suspensión de las órdenes de recuperación de la posesión. El Ararteko vasco tomó nota de las dificultades de pago de muchas familias y destacó la ausencia en su comunidad de una normativa para estos y otros problemas del derecho a la vivienda. Otros miembros de la FIO se preocuparon especialmente del componente de calidad de la vivienda (o vivienda digna), proponiendo la paralización de los cortes de suministros (Andalucía). Las defensorías de Andorra (depósitos de alquileres), Buenos Aires (mediaciones entre propietarios y arrendatarios) y Venezuela (abusos de propietarios) encararon de frente el problema de las dificultades de pago de los alquileres, proponiendo medidas de apoyo a quienes no podían afrontarlo.

Derecho a la educación: problemas de la enseñanza a distancia

El derecho a la educación (art. 26 DUDH) tuvo que adaptarse a las condiciones de confinamiento en todos los países de la región, realizándose en línea o a distancia durante varios meses, lo que dificultó para buena parte de la niñez y adolescencia de la región el acceso igualitario a los servicios educativos. Sobre este problema, muchas defensorías vigilaron que el derecho a la educación no sufriera retrocesos o que se prestara en las mejores condiciones posibles⁹: así por ejemplo en Andalucía (evitación del contagio en las aulas, brecha digital), Buenos Aires (suministro de materiales docentes), Brasil (judicialización de la suspensión de clases presenciales; examen nacional de enseñanza media), Comunidad Valenciana (evitación de contagio en las aulas, brecha digital, becas de comedor), Ecuador (cierre de infocentros, expulsión de estudiantes de la enseñanza superior), Galicia (brecha digital), País Vasco (convocatoria de plazas de profesores, brecha digital), Portugal (insuficiencia de material tecnológico). Más bien pensando hacia el futuro, el Defensor de España recomendó intensificar las políticas de lucha contra la brecha digital. Algunas defensorías, como la ecuatoriana, contribuyeron a mitigar las carencias educativas durante la pandemia implementando programas propios en línea.

Derecho a la cultura en Buenos Aires

Sobre afectación a los derechos culturales¹⁰ (art. 27 DUDH) únicamente informa la Defensoría de Buenos Aires, la cual adhirió inicialmente pero también vigiló la aplicación de diversas medidas de apoyo a actividades culturales, entre ellas las realizadas por artesanos y

9 Para una síntesis de las actuaciones previas, FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *VI Informe sobre derechos humanos: Educación*, Trama, Madrid, 2008, pp. 707 y ss.

10 Para una síntesis de las actuaciones previas, FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *X Informe sobre derechos humanos: Derechos culturales*, Trama, Madrid, 2013, pp. 659 y ss.

manualistas, y solucionó reclamos de facturación privada y tributos de diversos espacios culturales.

3. Personas en situación de vulnerabilidad

Uno de los signos distintivos de la FIO, al menos desde que en 2003 comenzó a publicar sus informes sobre derechos humanos, es la atención a los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, término este que va consolidándose en el lenguaje de los derechos humanos: «personas», mejor que grupos o colectivos, pues los derechos son ante todo de las personas concretas y no todas las personas pertenecientes a un grupo genérico son siempre o igualmente vulnerables; «en situación de vulnerabilidad», mejor que vulnerables, pues las personas como tales no son vulnerables (con la excepción de la niñez), sino que en un contexto histórico y social dado se encuentran con mayores dificultades que las demás para disfrutar de sus derechos, y esto podría cambiar en un futuro.

La crisis sanitaria ha puesto de manifiesto más claramente algo que en la FIO sabíamos muy bien desde hace muchos años: frente a quienes afirman que «la pandemia nos afecta a todos por igual», seguimos comprobando que amplias capas de la población tienen en la práctica menos derechos que otras, y esto atenta contra la esencia universalista de los derechos humanos, que por definición pertenecen a todos por igual. A la vista de este hecho, la FIO no se queda en la «clásica» concepción formalista y abstracta de la igualdad (tratar igual a todas las personas), y apuesta por una concepción renovada y más coherente con la naturaleza de los derechos humanos, y que se resume en la obligación (jurídica y no solo moral) de tratar de forma diferente a quienes son diferentes o se encuentran peor.

En primer lugar, se constata, con pruebas evidentes, la ya conocida persistencia de vulneraciones de derechos, muchas veces estructurales, dirigidas específicamente, casi siempre por omisión, contra determinadas categorías de personas. Ante este hecho, los miembros de la FIO exigen a los poderes públicos las acciones oportunas para evitar estas vulneraciones y restaurar la igualdad perdida.

Como hemos comprobado en los apartados anteriores, buena parte de los derechos económicos, sociales y culturales se dirigen sobre todo a las personas en situación de vulnerabilidad, pues estas son quienes sufren los incumplimientos más frecuentes de aquellos. Las recomendaciones de este informe se cierran con una llamada de atención sobre la discriminación múltiple. Desde esta perspectiva, las personas más vulnerables son quienes se encuentran en situación de pobreza, aunque no suele reconocerse así, y de hecho en este informe no las incluimos en este apartado. Los derechos económicos, sociales y culturalmente, aunque en principio son de todos, al final son ejercidos sobre todo por los

La igualdad como derecho a la diferenciación: consolidación de la doctrina de la FIO

DESC, vulnerabilidad y pobreza

pobres, más en contextos sociales, habituales en Latinoamérica, donde existen servicios privados (educativos y sanitarios) para ricos y servicios públicos de menor calidad para los demás. Los ricos no necesitan de la ayuda del Estado para ejercer sus derechos a la educación o a la salud, pues pueden pagarlos. También hay «pensiones» privadas (que estrictamente no son pensiones) y obviamente tampoco los ricos necesitan aquí la ayuda económica del Estado en situaciones de desempleo o vejez¹¹. En cuanto al derecho al trabajo, que es desigualitario por definición (los realmente ricos no necesitan trabajar, y en cuanto a los trabajadores, cada uno cobra diferente), es vulnerado sobre todo en el ámbito de los trabajos peores; véanse por ejemplo los graves problemas que han sufrido los trabajadores informales con ocasión de la pandemia: si antes tenían dificultades económicas, ahora están en la indigencia. La vivienda, por último, es el derecho social donde más claramente se advierten las intrínsecas limitaciones de la justicia social en una economía de mercado: como el trabajo, la vivienda no es otorgada por el Estado, sino que se adquiere (por quien puede pagarla) en el mercado, y este derecho se queda básicamente como derecho defensivo («seguridad de la tenencia»), a favor también de los más pobres (el confinamiento lleva a perder el trabajo, y con ello el sueldo, y con ello la vivienda), y por ello la FIO reclama protección frente a los desalojos (de los pobres) y otorgamiento de alojamientos «de emergencia» a las personas sin techo. Resulta significativo que en la pandemia los gobiernos se hayan preocupado más que nunca de este derecho: si estas personas deambulan por las calles, pueden contagiarse y por tanto contagiarnos.

Las víctimas persistentes de la discriminación material

Las personas en situación de vulnerabilidad ya han sido aludidas por tanto indirectamente en el apartado anterior. En su informe, la Defensoría de Panamá resume bien el punto de vista de todos los miembros de la FIO: «El acceso a los derechos humanos no es igualitario para todas las personas, considerándose imperativo que en situaciones de crisis los planes, programas o cualquier acción que implemente el Estado, tomen en cuenta las múltiples desigualdades sociales que persisten en la sociedad, con la finalidad de no acrecentar aún más las brechas existentes». Para un tratamiento más específico, seleccionamos para esta síntesis los seis grupos que más se reiteran en los informes nacionales¹², sobre los cuales las preocupaciones de los miembros de la FIO son muy similares, lo que revela la persistencia de problemas comunes, ya manifestados en nuestros informes de años anteriores; basta por tanto con un rápido recordatorio de ello.

¹¹ Para una síntesis de las actuaciones previas, FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *IX Informe sobre derechos humanos: Pensiones*, Trama, Madrid, 2012, pp. 533 y ss.

¹² Menos frecuentes son las referencias de nuestras instituciones a las personas LGBTI (Argentina, Buenos Aires, El Salvador, Panamá) o a las comunidades indígenas (Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, México). El caso de las víctimas del conflicto armado es exclusivo de Colombia.

Además de lo antedicho sobre el derecho a la educación y los problemas planteados por la educación a distancia, el confinamiento afectó psicológicamente a los niños y niñas, y por ello algunas defensorías recomendaron medidas de flexibilización (España, Portugal) o de especial atención a la protección frente al contagio (El Salvador), o cuidaron de que se mantuviera el contacto familiar de los hijos de padres separados (Andalucía, Portugal). También aumentó el peligro de sufrir violencia, por lo que hubo de exigirse a las administraciones competentes una especial vigilancia (Colombia, Ecuador, México, País Vasco, Perú). Otras instituciones (Buenos Aires, Costa Rica, comisiones estatales mexicanas, Panamá, País Vasco, Uruguay, Comunidad Valenciana) vigilaron especialmente la salud y seguridad de los centros de internamiento de niños, niñas y adolescentes, tanto centros de infractores de la ley como de tutelados por causa de desamparo¹³.

Durante el confinamiento se incrementaron las situaciones de violencia de género, ya preocupantes antes de la pandemia¹⁴, y las defensorías se ocuparon de divulgar de nuevo los derechos de las mujeres en estos casos (Andorra, Argentina, Panamá) y de extremar la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones estatales de protección (Buenos Aires, Colombia, Córdoba, Ecuador, El Salvador, México –tanto a nivel nacional como estatal–, Perú, Portugal, Santa Fe, Uruguay). También preocupó el cumplimiento por la Administración sanitaria de sus obligaciones de atención a mujeres gestantes, antes, durante y después del parto (Buenos Aires, Perú, Portugal, Uruguay), así como de su salud sexual (Brasil, Perú).

Todas las personas adultas mayores sufrieron especialmente el confinamiento y su salud se vio más expuesta, por obvias razones biológicas; por ello, diversos miembros de la FIO propusieron medidas de flexibilización (p. ej. Colombia), entre otras cosas, para favorecer el contacto con sus familiares (p. ej. España) y vigilaron que la atención sanitaria se prestara de manera acorde con sus necesidades (Buenos Aires, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Galicia, México). También el retraso o la reducción de ayudas públicas y pensiones, ya mencionado en el apartado anterior, perjudicó todavía más su calidad de vida. El principal motivo de preocupación, específico de este colectivo, fue sin embargo la situación de las residencias de mayores, donde la pandemia reveló, como un problema estructural de todos los países, la falta de medios, y en especial de los sanitarios, lo cual fue denunciado (en muchos casos con propuestas de reformas estructurales para el futuro) en Andalucía, Buenos Aires (aquí la defensoría llegó a presentar un proyecto de

Niñez y adolescencia

Mujeres

**Personas adultas
mayores**

13 Para una síntesis de las actuaciones previas, FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *III Informe sobre derechos humanos: Niñez y adolescencia*, Trama, Madrid, 2005, pp. 499 y ss.

14 Para una síntesis de las actuaciones previas, FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *XVII Informe sobre derechos humanos: Violencia de género*, Trama, Madrid, 2019, pp. 647 y ss.

ley), Bolivia (informe especial), El Salvador, España, Galicia, Navarra, Perú (propuesta de protocolo especial), Portugal, Uruguay, Comunidad Valenciana, País Vasco o Venezuela. Otros problemas, más puntuales, fueron la suspensión de los servicios de telefonía y cable (Argentina), el pago de bonos (Bolivia), la entrega de alimentos (Ecuador) o el acceso a la información sanitaria (comisiones estatales mexicanas).

Personas con discapacidad o en dependencia

La pandemia reveló las carencias del ya de por sí débil sistema público de atención a la discapacidad y dependencia¹⁵ y la necesidad de implementar acciones positivas a favor de este colectivo; por ello, diversas defensorías (Ecuador, El Salvador, Galicia, Navarra, Santa Fe, Comunidad Valenciana, Perú) criticaron estas deficiencias y recomendaron su corrección, así como, a medio plazo, mejoras estructurales. Otras recomendaron medidas de flexibilización del confinamiento (España, Galicia) o incidieron en cuestiones más concretas, como los alimentos para celíacos (España) o la lengua de signos (Galicia y Uruguay). Incluso en algún caso se colaboró con los servicios públicos de atención a estas personas (Colombia). La CNDH mexicana llegó más lejos, señalando que la desatención estatal a las personas con discapacidad incurría en omisión legislativa contraria a los derechos humanos.

Migrantes

La persistente debilidad de los derechos humanos de los migrantes¹⁶ se acentuó durante la pandemia. Además de lo señalado anteriormente, que ahora se reitera, sobre la libertad de salir del país (actuaciones, p. ej., en Buenos Aires) y sobre el derecho a la salud de los migrantes en tránsito (Colombia, El Salvador), se denunciaron los mismos problemas que en general se advertían en la omisión o insuficiencia de prestaciones, en el amplio sentido del término: así, por ejemplo, la mala administración en el otorgamiento de expedientes de regularización (Argentina) y en la obtención de turnos y bolsones alimentarios (Buenos Aires) o la injusta tasa de radicación (Córdoba). Las condiciones de los centros de alojamiento (en realidad, de detención) de migrantes fueron denunciadas en El Salvador (centros de contención), Andalucía (centros de atención temporal de extranjeros) y México (alojamientos del Instituto Nacional de Migración). Como ejemplo de buena práctica transnacional, cabe mencionar la activación por el Comisionado hondureño del protocolo de la FIO para la atención de connacionales en contextos de migración.

15 Para una síntesis de las actuaciones previas, FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *VII Informe sobre derechos humanos: Personas con discapacidad*, Trama, Madrid, 2010, pp. 661 y ss.

16 Para una síntesis de las actuaciones previas, FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *XV Informe sobre derechos humanos: Migraciones y movilidad humana*, Trama, Madrid, 2018, pp. 603 y ss.

En el ámbito carcelario, propicio para la vulneración de casi todos los derechos humanos¹⁷ (la tesis colombiana «estado de cosas inconstitucional» es extrapolable a la región), los miembros de la FIO extremaron su monitoreo (especialmente intenso, p. ej., en Panamá) durante la pandemia, en varios casos como parte de sus funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. El hacinamiento en las prisiones aumenta lógicamente el riesgo de contagio, de ahí que muchas defensorías (Buenos Aires, Costa Rica, El Salvador, España, Honduras, México –donde la CNDH publicó un informe especial–, también en las comisiones estatales, Perú, País Vasco, Portugal, Uruguay) insistieran especialmente en la protección de la salud en este ámbito, recomendando, para algunos casos, permisos temporales o excarcelaciones (Andalucía, Colombia, España, Honduras, Portugal) e incluso indultos (Bolivia). También hubo recomendaciones sobre el derecho a la comunicación de los reclusos con sus familiares (Andalucía, Argentina, España, Portugal, Uruguay).

17 Para una síntesis de las actuaciones previas, FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *V Informe sobre derechos humanos: Sistema penitenciario*, Trama, Madrid, 2007, pp. 546 y ss.

IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS

RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS

En la consecución de los objetivos fijados en el artículo 7 de su estatuto, a la vista de las numerosas y meritorias aportaciones de los organismos que la componen y teniendo en cuenta la experiencia y sugerencia de los mismos, así como las aportaciones del comité asesor de este informe, la Federación Iberoamericana de Ombudsmen recomienda, en materia de estados excepcionales o situaciones de crisis y ante futuras emergencias sanitarias, a los Estados iberoamericanos y a los poderes que los conforman, en aquellos casos en que no hubieran adoptado medidas equivalentes:

ESTADOS EXCEPCIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1. *Estándares internacionales.* Ratificar y cumplir con los instrumentos internacionales referidos en el capítulo I de este informe para hacer frente a situaciones de crisis, especialmente emergencias sanitarias. Aplicar lo establecido en las resoluciones y recomendaciones sobre derechos humanos de los órganos de las Naciones Unidas y de sus agencias especializadas, así como de los órganos regionales de Europa y América Latina, según el caso. Cumplir con las obligaciones internacionales de derechos humanos durante los estados excepcionales, teniendo a la vista los Principios de Siracusa sobre la limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1984), la Observación General núm. 29, del Comité de Derechos Humanos (2001), las recomendaciones sobre estados de emergencia de la Comisión de Venecia (2020) y las Directrices de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos relativas a la covid-19 (2020). Realizar un seguimiento de las recomendaciones sobre derechos humanos dirigidas al Estado desde instancias internacionales. Establecer grupos de trabajo y diseñar instrumentos concretos para medir el grado de cumplimiento de las obligaciones y recomendaciones mencionadas. Notificar formalmente las declaratorias de estado excepcional que restrinjan derechos humanos al secretario general de las Naciones Unidas (art. 4.3 PIDCP) y a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (art. 27.3 CADH) o del Consejo de Europa (art. 15.3 CEDH), según proceda. Continuar el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de las Cumbres del Clima, sin que la crisis sanitaria pueda servir de excusa para su paralización ni para suspender inversiones esenciales para el desarrollo de programas ya iniciados o proyectados.

2. *Marco jurídico general.* En un plazo razonable, prontamente definido, adecuar el ordenamiento interno a las normas y estándares internacionales sobre derechos humanos en estados excepcionales, involucrando en esta tarea a los partidos políticos con representación parlamentaria, a las organizaciones más representativas de la sociedad civil, incluyendo sindicatos y organizaciones empresariales, y a las instituciones académicas y de investigación. Regular de manera detallada en la constitución, desarrollada mediante ley parlamentaria con mayoría cualificada, los tipos de estado excepcional, sus supuestos de hecho y los derechos que pueden ser limitados. Establecer la obligación de que los estados excepcionales tengan un objetivo específico y la duración estrictamente necesaria, precisando con claridad su fecha de finalización y en su caso los mecanismos para su ampliación. Facilitar el regreso a la vida con normalidad, una vez superada la situación que haya dado lugar a la adopción del estado excepcional, y abstenerse de utilizar los poderes de excepción para establecer regulaciones que le trasciendan, estructurales o que afecten a la organización y al funcionamiento de las instituciones, estableciendo un control judicial expedito y accesible de estos eventuales excesos. En la ley referida, establecer las bases para su concreción en las normas y planes relativos a cada situación de crisis, garantizando especialmente la no regresividad de los derechos humanos, la seguridad jurídica y los criterios de ajuste de las medidas adoptadas a las necesidades que planteen las diversas etapas de la crisis.
3. *Marco jurídico de los derechos humanos.* Garantizar que las medidas adoptadas durante los estados excepcionales no afecten a los considerados inderogables por el derecho internacional ni al contenido esencial o mínimo de todos ellos, se encuentren previstas en leyes parlamentarias, estén limitadas temporalmente y justificadas en objetivos de igual rango y que resulten adecuadas, necesarias y proporcionales al logro de dichos objetivos, que se apliquen sin discriminación, y en especial sin tratos de favor no fundados en criterios objetivos y razonables, y que se interpreten de forma restrictiva. Asegurar que las restricciones al ejercicio de derechos en estados excepcionales se encuentren claramente definidas en normas previas con rango constitucional o al menos de ley parlamentaria cualificada y que resulten compatibles con las obligaciones, objetivos y propósitos del derecho internacional de los derechos humanos. De conformidad con la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, asegurar que ningún derecho humano quede propiamente suspendido o temporalmente derogado y que las normas de *ius cogens* (entre ellas, el derecho a la vida, a no ser sometido a esclavitud, tortura, malos tratos o experimentos médicos o científicos, a la legalidad, a la no devolución ni expulsión colectiva o la libertad de pensamiento, conciencia y religión en el ámbito privado) no pueden ser objeto de restricción alguna. Cumplir con las resoluciones de los tribunales constitucionales, tomando en cuenta el control de constitucionalidad y convencionalidad.
4. *Democracia.* Implementar mecanismos de control parlamentario, en todo caso de inmediato ejercicio, a las medidas adoptadas durante los estados excepcionales. Evaluar la puesta en marcha de comisiones parlamentarias para el control de la política gubernamental durante la crisis y considerar la colaboración con ellas de las organi-

zaciones de la sociedad civil especializadas en derechos humanos y en especial del miembro o miembros de la FIO en el país respectivo. Considerar la participación de las comunidades locales, incluyendo asociaciones tempranas con las autoridades locales, en el diseño e implementación de las medidas adoptadas por los poderes públicos durante los estados excepcionales. Teniendo a la vista la experiencia de los «Municipios de Bienestar Solidario», del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, fomentar la participación de los municipios y de las organizaciones locales en la concienciación, aplicación y seguimiento de las actuaciones públicas durante la crisis, considerando que los objetivos últimos de dichas actuaciones son de interés general, y no podrán conseguirse solo desde el Estado. Evitar la suspensión de los procesos electorales que constitucionalmente correspondan, aplicando las medidas de protección sanitaria que permitan el voto presencial o, de no ser posible garantizar la salud pública, implementando alternativas seguras de voto telemático, por correo o por otros medios fiables.

5. *Coordinación y cooperación internacional.* Colaborar con la labor de la Organización Mundial de la Salud y comprometerse con el intercambio de información y con la cooperación científica internacional para hacer frente a futuras pandemias. Cooperar en la formulación y desarrollo de una metodología común de reunión de datos comparables para el control de las crisis sanitarias, definiendo estándares de referencia para las comunicaciones entre los departamentos responsables y para la comunicación pública de los datos. Fortalecer la cooperación internacional y el multilateralismo para incrementar el apoyo técnico y económico a las naciones y comunidades más necesitadas, teniendo a la vista la Observación General núm. 14, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Resolución 38/2, del Consejo de Derechos Humanos. Promover la quita en la deuda externa de los países menos desarrollados y equilibrar la tasa de interés cobrada en estos con la que se cobra en los países desarrollados, valorando en su caso la supresión de los intereses de la deuda. Una vez superada la pandemia, analizar el papel del Estado en la construcción de políticas regionales y mundiales de comercio, inversión y finanzas, así como laborales, promoviendo una normalidad mejorada que, desde la óptica del desarrollo sostenible y de los derechos humanos, privilegie fuertes sistemas nacionales de protección social, en su más amplio sentido. Evaluar la posibilidad de iniciar la elaboración de un tratado o protocolo internacional que, junto a las medidas sanitarias, preventivas y de acción, necesarias para combatir futuras crisis sanitarias, incorpore un marco mínimo de protección de todos los derechos humanos. Establecer mayores niveles de cooperación Sur-Sur y reforzar el intercambio de experiencias exitosas en las estrategias de combate contra la pandemia, de recuperación socioeconómica, retorno al trabajo y protección social. Fomentar la cooperación entre países en desarrollo en este campo y evitar la duplicidad de la ayuda.
6. *Coordinación y cooperación territorial.* En los Estados descentralizados, aunque se admita la dirección política del gobierno central, respetar las reglas de gobernanza contempladas en el ordenamiento jurídico durante la vigencia del estado excepcional, asegurar la coherencia de las normas emanadas de las distintas organizaciones territoriales, con especial atención al principio de seguridad jurídica, y establecer las

bases normativas y los mecanismos necesarios para una eficaz coordinación entre las administraciones locales, regionales y nacionales para la aplicación integral y eficaz de las estrategias y medidas para hacer frente a la crisis, y en especial para fortalecer en el futuro el sistema nacional de salud pública, concienciando asimismo a todas las autoridades de que, aunque el Estado central es el responsable último ante las instancias internacionales, el derecho internacional de los derechos humanos vincula a todos los poderes públicos. En especial, incluir fórmulas de cooperación y gobernanza entre las entidades territoriales, considerando que las más cercanas a la ciudadanía pueden gestionar de manera más eficaz y democrática los servicios públicos y permiten involucrar mejor a las personas en el cumplimiento de sus obligaciones. Tras la experiencia de la crisis, reevaluar el modelo territorial, modificando en su caso la normativa que se haya revelado insuficiente o ineficaz; en especial, analizar la efectiva corresponsabilidad de los distintos niveles de gobierno, tomando en cuenta factores políticos y de desarrollo y situando a la persona en el centro de las obligaciones públicas.

7. *Defensorías del pueblo.* Apoyar, de conformidad con la Resolución núm. 72/186, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los esfuerzos que vienen realizando los organismos miembros de la FIO en el país respectivo para garantizar los derechos humanos durante los estados excepcionales. Adoptar las recomendaciones que las defensorías del pueblo u órganos equivalentes formulen en la materia. Facilitar a estas instituciones la vigilancia del respeto a los derechos humanos durante los estados excepcionales. Reforzar sus medios materiales y personales, principalmente cuando se las asignen nuevas funciones de monitoreo y seguimiento para la garantía de los derechos humanos. Respetar su autonomía técnica y financiera y abstenerse de interferir en sus tareas de promoción y protección de los derechos humanos.
8. *Defensores y defensoras de derechos humanos.* Proteger a las personas que ejercen el periodismo o hacen de la comunicación su función principal y a los defensores y defensoras de los derechos humanos, garantizando que puedan desarrollar durante los estados excepcionales su actividad sin criminalización, censura, persecución, amenaza, intimidación ni ataques en su contra o contra sus familiares. Promover el derecho a defender los derechos humanos, inclusive durante estados excepcionales o crisis sanitarias.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

9. *Vida, integridad y seguridad.* Garantizar que durante los estados excepcionales no se cometan abusos de poder ni tratos arbitrarios o discriminatorios y que en las medidas adoptadas en aquellos se proteja activamente la vida e integridad de todas las personas, reforzándose la prohibición absoluta de cualquier forma de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. Asegurar la capacitación adecuada de los cuerpos policiales y militares, incluyendo sus obligaciones de respeto y protección de los derechos humanos durante los estados excepcionales. Permitir a los enfermos que se encuentren en el último momento de su vida el acompañamiento de sus familiares,

con las necesarias garantías de salud pública. Garantizar que los procesos de manejo e identificación de cadáveres durante la emergencia sanitaria se realicen adecuadamente, ofreciendo celeridad, eficiencia y seguridad. Priorizar la adecuada asistencia e información, implementando en su caso medios tecnológicos, a las familias de las personas fallecidas o extraviadas que, en virtud de la emergencia sanitaria, se encuentren en condiciones de confinamiento o aislamiento social.

10. *Libertad personal y legalidad de las sanciones.* Asegurar que no se practiquen restricciones injustificadas a la libertad, detenciones arbitrarias ni desapariciones forzadas, teniendo a la vista los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las medidas provisionales del caso Vélez Loor contra Panamá, de 29 de julio de 2020. Vigilar especialmente, mediante protocolos adecuados y sanciones eficaces en caso de incumplimiento, la legalidad (evitando ampliar los plazos ordinarios de detención sin control judicial) y proporcionalidad de las detenciones. Evitar la introducción de nuevos tipos penales durante los estados excepcionales. En caso de tipos sancionadores administrativos, específicos para el estado excepcional o de tipos previstos con anterioridad, respetar respectivamente en su diseño o rediseño en su caso y en su aplicación los principios de reserva de ley, seguridad jurídica (certeza y previsibilidad), no retroactividad, no privación de libertad por orden administrativa más allá del régimen general de la detención, debido proceso y proporcionalidad, procurando que prime la orientación a la ciudadanía sobre la represión. En las leyes que introduzcan tipos sancionadores administrativos excepcionales, garantizar su naturaleza temporal, concretando con precisión el hecho determinante de su finalización. Evitar la introducción de sanciones administrativas mediante tipos genéricos o meramente basados en el incumplimiento de un abstracto deber de obediencia a la autoridad. Contemplar la posibilidad de sanciones alternativas a la privación de libertad.
11. *Garantías judiciales y resolución de conflictos.* Implementar mecanismos de control judicial, en todo caso de inmediato ejercicio, a las medidas adoptadas durante los estados excepcionales. Garantizar la continuidad de la Administración de Justicia durante los estados excepcionales, al menos en los casos que no admiten demora, y en especial en los procesos por violación de derechos humanos y en los supuestos previstos en la legislación ordinaria sobre Justicia cautelar. No alterar durante los estados excepcionales la predeterminación legal de los jueces. Diseñar un plan nacional de digitalización de la Administración de Justicia, con suficiente dotación personal y material, que determine los asuntos que necesariamente deben tramitarse de forma presencial. Promover, en colaboración con las defensorías del pueblo, la sociedad civil y las instituciones académicas, el conocimiento de la ciudadanía en general de las garantías de los derechos humanos durante los estados excepcionales y en particular facilitar a las víctimas información y asesoría jurídica sobre los mecanismos nacionales, regionales e internacionales, de presentación de denuncias ante las violaciones de sus derechos humanos, incluyendo las omisiones de deberes de protección de los civiles y políticos y de las prestaciones asociadas a los económicos, sociales y culturales, así como vías asequibles de acceso a estos mecanismos. Implementar procedimientos y protocolos claros que faciliten la denuncia de todas las violaciones

de los derechos humanos, evitando la re-victimización antes, durante y después de los procesos y garantizando la reparación y no repetición. Exhortar a toda persona testigo de la comisión de cualquier acto de violencia, arbitrariedad o abuso, para que lo denuncie ante las autoridades competentes. Asegurar a las víctimas y testigos protección, recursos adecuados y garantías de no repetición, para proceder contra los autores de violaciones a los derechos humanos y contra las autoridades públicas que hubieran incumplido su deber de adoptar las medidas preventivas necesarias en el marco de sus competencias. Promover, en colaboración con las defensorías del pueblo, formas alternativas de resolución de conflictos, como la mediación, de forma que las personas, los colectivos y las comunidades sean parte activa en la búsqueda de soluciones a sus conflictos con los gobiernos y con las entidades prestadoras de servicios de interés general.

12. *Intimidad y protección de datos.* Proteger el derecho a la intimidad de la población estableciendo controles para que los instrumentos excepcionales de monitoreo de la salud no se utilicen con otro objetivo que la protección de la salud pública. Impedir el uso indebido de estos instrumentos, especialmente cuando recojan información privada. Garantizar el derecho a la protección de los datos personales de la población, especialmente de la información personal sensible de los pacientes y personas sometidas a exámenes durante la crisis sanitaria. Almacenar los datos personales recabados con la única finalidad de proteger la salud pública, vigilando y castigando su uso con otras finalidades. Definir por ley las personas responsables del tratamiento de los datos, qué datos pueden ser objeto de tratamiento, cuál será la finalidad de dicho tratamiento y su forma de custodia, así como las garantías de los derechos de la personas afectadas. Limitar el uso de las herramientas de vigilancia digital y de seguimiento de personas afectadas a los exclusivos fines de salud pública, garantizando en todo caso el anonimato de estas personas. Hacer públicas las especificaciones técnicas de tales instrumentos, así como su adecuación a los fines que los justifican e implementar mecanismos de supervisión independientes de su uso. Establecer medios adecuados para la recepción de denuncias y reclamaciones sobre protección de datos personales, acompañados de sanciones eficaces para los incumplimientos de este derecho.
13. *Libertad religiosa.* Vigilar la legalidad y proporcionalidad de las restricciones a la celebración de actos de culto. Garantizar el acompañamiento y asistencia religiosa a las personas enfermas, en especial si se encuentran en el último momento de su vida, preferentemente de forma presencial, y si no resulta posible, al menos mediante vías telemáticas de comunicación. Generar los mecanismos necesarios para que líderes religiosos, creyentes y practicantes no sean objeto de persecución o afectaciones a su vida, libertad e integridad durante el ejercicio de su libertad religiosa.
14. *Transparencia y derecho a la información.* Reforzar los mecanismos necesarios para garantizar la transparencia y el acceso a la información de los datos que justifiquen las medidas adoptadas durante el estado excepcional. Recoger y publicar datos anónimos sobre las epidemias, desglosados por sexo, edad, lugar de residencia, ocupación, enfermedades previas y discapacidad, con el objetivo de favorecer

la elaboración de las respuestas sanitarias adecuadas e identificar a los grupos de mayor riesgo y de atención prioritaria. Desarrollar estrategias de comunicación e información para promover en la ciudadanía un conocimiento riguroso y basado en la evidencia científica sobre las cuestiones clave de la salud pública. Informar debidamente a la población sobre la justificación, aplicación y duración de las medidas adoptadas en situaciones de crisis, promoviendo acciones de concienciación para facilitar su cumplimiento. Informar regularmente sobre las modificaciones de tales medidas y sobre los recursos utilizados, a fin de garantizar también la transparencia en el uso de los recursos públicos y combatir todo acto de corrupción durante la crisis, asegurando asimismo la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas. Reproducir la información sobre los estados de excepción y las medidas adoptadas en todas las lenguas nacionales, principalmente, en las lenguas indígenas y de las minorías. Garantizar su difusión en lenguaje de señas y otros medios para personas con discapacidad visual o auditiva. Adaptar esa información a las necesidades de las personas que no saben leer. Garantizar un amplio acceso a internet para informar de las medidas adoptadas, reduciendo progresivamente la brecha digital, en el marco de la Recomendación 16. No establecer restricciones generales de acceso a la información pública ni a internet con justificaciones de orden público o seguridad nacional. En los casos de estados excepcionales por motivos sanitarios, establecer canales adecuados de información, y en su caso de consulta previa, para las personas afectadas y para sus familiares, especialmente sobre su diagnóstico, tratamiento y evolución, la disponibilidad de subsidios, camas de hospitalización, unidades de cuidados intensivos, abastecimiento de oxígeno medicinal y pruebas de descarte. Tras la experiencia de la crisis, reevaluar la legislación de transparencia, en especial desde el punto de vista de la motivación de las decisiones públicas, modificando en su caso la normativa que se haya revelado insuficiente o ineficaz. Cumplir con las Recomendaciones del *XIII Informe FIO sobre derechos humanos: transparencia e información pública*.

15. *Libertad de expresión.* Evitar que las medidas adoptadas por razones sanitarias se utilicen como excusa para reprimir o coartar la opinión, la oposición o la labor de periodistas, comunicadores y defensores de derechos humanos, o para introducir mecanismos de censura o de control gubernamental de contenidos o cualquier otra medida que no sea necesaria para enfrentar la situación sanitaria. Garantizar la libertad de expresión de todas las personas, y por todos los medios, y en especial del personal sanitario, de forma tal que este pueda emitir sus opiniones libremente e intercambiar información entre sí y con la población. Facilitar que los periodistas y comunicadores puedan informar sobre la epidemia y ser críticos con la respuesta gubernamental, sin temor ni censura. Contrarrestar, sin censura previa, la información falsa que fomente el miedo, la alarma social y los prejuicios, adoptando antes medidas de concienciación y autorregulación que de control de contenidos.
16. *Acceso a internet.* En tanto el acceso a internet resulta esencial para el cumplimiento de varios derechos humanos en situaciones de pandemia, y en especial de los citados en las Recomendaciones 11, 14, 15, 17 y 24 de este informe, impulsar a medio plazo políticas encaminadas a la garantía del acceso efectivo de toda la ciudadanía a los

servicios y oportunidades que ofrecen los medios digitales, en sus diversas dimensiones, y con especial atención a combatir la exclusión digital y la brecha digital, inclusive territorial, con el objetivo último de garantizar un derecho de acceso a internet universal, asequible y de calidad.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

17. *Derechos laborales.* Asegurar el respeto de las normas internacionales del trabajo, y en particular de la protección del trabajo decente en situaciones de crisis, a la vista en especial de la Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205). Establecer, con criterios públicos, objetivos y no discriminatorios de distribución, estímulos y ayudas financieras para las empresas y profesionales autónomos a fin de enfrentar las repercusiones económicas de las medidas adoptadas durante el estado excepcional. Asegurar que estas ayudas tengan como centro la protección de las personas trabajadoras, blindando sus derechos laborales, principalmente en materia de protección frente al despido, salarios, indemnizaciones y conciliación de la vida familiar y laboral. Regular y fomentar el teletrabajo durante las epidemias y los estados excepcionales, evitando el retroceso de las condiciones laborales y facilitando, frente al exceso de conectividad, la conciliación de la vida familiar y laboral. Dictar las normas necesarias de salud y seguridad en el trabajo de quienes siguen trabajando presencialmente durante una crisis sanitaria, en particular del personal sanitario, de cuidados personales, del servicio doméstico, de la economía informal y en general de toda persona que preste servicios definidos como esenciales. Garantizar que se proporcionen los equipos de protección personal necesarios a quienes trabajan en contextos de riesgo. Facilitar la movilidad y la seguridad laboral de las personas trabajadoras del campo y de la mar durante las epidemias y mejorar la ayuda financiera y el acceso al crédito de los pequeños/as campesinos/as y pescadores/as. Establecer por ley la obligación de las empresas de todos los sectores de elaborar planes específicos de contingencia para enfrentar futuras crisis sanitarias, centrados en la protección de la salud de los/as trabajadores/as. Trabajar en la búsqueda de soluciones a las cuestiones laborales mediante el diálogo social.
18. *Derecho al mínimo vital.* Considerar los efectos de los estados excepcionales y de las emergencias sanitarias sobre la economía personal o familiar e incluir medidas de protección social para que las personas o familias puedan hacer frente a la crisis, entre ellas la gratuidad de la comunicación telefónica con los servicios públicos y el transporte público y, en situaciones justificadas, la moratoria sin interés para la amortiguación de sus deudas y créditos. Adoptar medidas para garantizar la renta familiar, como bajas médicas con sueldo garantizado, prestaciones por desempleo y renta mínima. En el otorgamiento de estas y otras prestaciones, asegurar la debida coordinación entre las administraciones y los sectores implicados, la celeridad de su entrega, sin formalidades excesivas, y su compatibilidad con las ayudas de vivienda enunciadas en la Recomendación 23. Suministrar alimentos y dar asistencia en materia de nutrición a las personas en situación de pobreza durante la emergencia,

adoptando las previsiones oportunas para garantizar la disponibilidad de fondos suficientes para emergencias futuras. Cumplir con las Recomendaciones del *XIV Informe FIO sobre derechos humanos: pobreza*.

19. *Derecho al agua*. Abordar las necesidades de agua potable, saneamiento e higiene de las personas en situación de vulnerabilidad. Prohibir los cortes del suministro de agua a quienes no puedan pagar las facturas y asegurar el aprovisionamiento gratuito de agua, jabón y desinfectante durante la crisis, en especial a las personas en situación de pobreza. Realizar el máximo esfuerzo para asegurar el suministro de agua potable a los lugares no urbanizados. Cumplir con las Recomendaciones del *XII Informe FIO sobre derechos humanos: agua*.
20. *Derecho a la salud pública*. Aumentar progresivamente los medios personales y materiales para la investigación científica dirigida a mejorar la preparación ante futuras crisis sanitarias, la respuesta rápida frente a ellas y los tratamientos más eficaces, considerando la posibilidad de crear un consejo científico del máximo nivel que evite duplicidades y garantice la coordinación en la búsqueda de los mejores resultados, teniendo en cuenta la Recomendación 5 de este informe. Considerar en las estrategias de salud pública los efectos de las epidemias y de la respuesta sanitaria correspondiente sobre los derechos humanos, con perspectiva de género y atención al interés superior de niños, niñas y adolescentes. Establecer o mejorar mecanismos de alerta temprana de epidemias. Garantizar el abastecimiento de pruebas de detección y de vacunas suficientes para hacer frente a futuras enfermedades. Regular las medidas de aislamiento y los planes de contingencia necesarios, incluyendo escenarios extremos. Elaborar manuales de adecuación sanitaria y procedimientos de emergencia, así como capacitación sobre ello, para las personas involucradas en las medidas de respuesta a las epidemias, y en especial para el personal sanitario y las fuerzas de seguridad y protección civil. Garantizar que las instituciones a las que pertenecen disponen de planes de contingencia y protocolos adecuados para proporcionar una respuesta rápida, coordinada y eficaz a la situación de crisis.
21. *Derecho a la protección de la salud (disponibilidad)*. Fortalecer financiera, administrativa y operativamente el sistema sanitario con el fin de garantizar la disponibilidad de personal suficientemente cualificado, instalaciones adecuadas, equipos, medicamentos y demás elementos necesarios para la atención de las epidemias, en condiciones de suficiencia y accesibilidad, como presupuesto necesario para adoptar medidas de flexibilización del aislamiento preventivo. Establecer medidas especiales de apoyo psicológico, así como preventivas de los daños a la salud mental en las crisis sanitarias. Prever la posible sobreocupación de las unidades de cuidado intermedio e intensivo disponibles y adoptar medidas para garantizar la atención sanitaria en esta circunstancia, incluyendo la posibilidad del traslado de enfermos a otras regiones o países, en este caso mediante los oportunos acuerdos internacionales. En caso de insuficiencia de recursos, establecer con la mayor anticipación posible criterios públicos y objetivos de priorización, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad y los principios de dignidad, equidad, necesidad y reciprocidad, evitando todo utilitarismo y cualquier propuesta basada en

diferencias de valor entre las personas. Establecer criterios horizontales de prioridad, que no tengan en cuenta únicamente las necesidades de las personas afectadas por la epidemia o pandemia sino también por otras enfermedades. Dirimir las controversias, al menos en los casos urgentes, en los comités públicos de bioética; en todo caso, incrementar el suministro de material de bioseguridad, insumos y equipos al personal del sistema sanitario y dotar de material de bioseguridad suficiente a los miembros de las fuerzas de seguridad y de protección civil para cuidar su salud durante el desarrollo de sus funciones.

22. *Derecho a la protección de la salud (accesibilidad)*. Garantizar el acceso sin discriminación a la protección de la salud durante los estados excepcionales, de forma tal que los tratamientos médicos, medicamentos y vacunas lleguen a toda la población y en especial a las personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo entre ellas a quienes se encuentren en situación de carencia de vivienda o de infravivienda, y siempre de acuerdo con los principios de dignidad, equidad, necesidad y reciprocidad. Para las zonas aisladas geográficamente, garantizar la accesibilidad de los servicios de salud con el más amplio estándar posible. En la medida de lo posible, designar hospitales dedicados en exclusiva al tratamiento de las víctimas de la epidemia, para reducir el riesgo de contagio. Cumplir con las Recomendaciones del *IV Informe FIO sobre derechos humanos: protección de la salud*.
23. *Derecho a la vivienda*. Facilitar a las personas sin hogar, en condiciones de hacinamiento o sin acceso al agua potable o al saneamiento básico, la disponibilidad de alojamientos de emergencia durante las situaciones de crisis, al menos cuando se imponga el confinamiento domiciliario. No aplicar sanciones contra quienes no puedan cumplir con el confinamiento por no contar con una vivienda digna y adecuada. Dotar a los asentamientos humanos irregulares de agua potable, saneamiento básico, elementos de higiene y acceso a los servicios de salud, paralizando los desalojos que no vayan acompañados de una proposición de realojamiento adaptado. Garantizar la asequibilidad de los suministros básicos de agua, luz y energía a los hogares vulnerables, reconociendo el derecho a un suministro vital mínimo gratuito a las personas en precariedad económica. Prohibir los cortes de suministro de los servicios de electricidad, agua, gas y comunicaciones, facilitando el fraccionamiento o condonación de las deudas generadas por el uso de los mismos. Adoptar medidas para detener las ejecuciones hipotecarias y los desahucios de las personas que por razones justificadas no puedan hacer frente a sus obligaciones. En estos casos, regular mediante ley aplazamientos de créditos hipotecarios y del pago de alquileres. Cumplir con las Recomendaciones del *XVI Informe FIO sobre derechos humanos: vivienda*.
24. *Derecho a la educación*. Garantizar la asistencia presencial de niños y niñas a la escuela, salvo que se demuestre que en ella no puede preservarse la salud pública. Previamente, adoptar todas las medidas de prevención y protección necesarias para garantizar el derecho a la salud del alumnado, del profesorado y del resto del personal que presta servicios en los centros docentes. Facilitar el acceso a la educación mediante el aprendizaje en línea y otras herramientas de aprendizaje a distancia, como programas de radio y televisión, durante los estados excepcionales en que se

adopte el confinamiento domiciliario. Considerando que no todas las personas acceden a recursos tecnológicos y de conectividad a internet, ampliar la dotación de equipos de cómputo y la expansión de la cobertura de acceso a internet, particularmente en favor de las poblaciones rurales y de las familias en situación de pobreza. Proveer de material didáctico adecuado a las posibilidades y necesidades del alumnado y aplicar medidas de apoyo y seguimiento pedagógico, incluyendo un plan alternativo para el caso de que determinados sectores de la población no pudieran continuar sus estudios mediante plataformas virtuales. Fomentar en el sector privado la adaptación de los precios cobrados por sus servicios a la vulnerabilidad económica del momento. Incluir en los contenidos docentes información sobre las normas de higiene y seguridad personal en situaciones de epidemia o pandemia. Después de la crisis sanitaria, reevaluar las necesidades tecnológicas del sistema educativo y elaborar un plan a medio plazo de mejora. Cumplir con las Recomendaciones del *VI Informe FIO sobre derechos humanos: educación*.

PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

25. *Personas con discapacidad y en dependencia*. Considerando que durante los estados excepcionales las personas con discapacidad y en situación de dependencia requieren de redes de apoyo adecuadas a sus especiales necesidades, adoptar medidas para evitar que el confinamiento o aislamiento social en su caso exigidos incrementen su vulnerabilidad. Establecer medidas para garantizar la continuidad de estas redes y de los servicios sociales correspondientes. Garantizar en especial la accesibilidad y disponibilidad de recursos educativos adaptados a los niños, niñas y adolescentes afectados por algún tipo de discapacidad. Evitar en lo posible el internamiento de las personas con discapacidad en residencias, centros psiquiátricos y otras instalaciones, durante las emergencias sanitarias, y proteger adecuadamente la salud de quienes permanezcan en ellas y de las personas dedicadas a su cuidado. Cumplir con las Recomendaciones del *VII Informe FIO sobre derechos humanos: personas con discapacidad*.
26. *Personas adultas mayores*. Fortalecer los servicios sociales adecuados a las necesidades de las personas adultas mayores y ampliar la oferta de su atención residencial, supervisando periódicamente a los prestadores de estos servicios. Evaluar los riesgos, en especial los sanitarios, en las residencias de personas adultas mayores y elaborar protocolos de prevención. Facilitar los medios de comunicación, telefónica o virtual, de estas personas y ampliar los servicios de atención virtual en caso de aislamiento social o cuarentena. Adoptar planes de contingencia específicos para prevenir contagios en las residencias de personas adultas mayores, incluyendo la coordinación de los traslados necesarios, para evitar la desigualdad social territorial. Garantizar que la atención sanitaria se preste sin discriminación etaria. Priorizar a las personas adultas mayores en las estrategias de vacunación. Reforzar las medidas de vigilancia contra la violencia a las personas mayores en toda circunstancia, así como mecanismos de denuncia de fácil acceso, previamente difundidos en los medios en

general y a estas personas en particular. Cumplir con las Recomendaciones del IX Informe FIO sobre derechos humanos: pensiones.

27. *Personas privadas de libertad.* Adoptar medidas especiales para velar por el acceso a la información y la asistencia sanitarias de las personas privadas de libertad durante las epidemias, incluyendo planes de adecuación de los servicios disponibles y de contingencia para el futuro. Proveer de elementos de higiene como jabón y alcohol en gel a las personas privadas de la libertad. Aplicar medidas para la redistribución de las personas internas, a fin de que se respete el distanciamiento social y la separación de las personas de riesgo, especialmente las personas adultas mayores, con enfermedades preexistentes, y las mujeres embarazadas y con hijos lactantes, procurando en la medida de lo posible su externalización. Llevar a cabo evaluaciones urgentes para identificar a las personas con mayor riesgo dentro de las poblaciones detenidas, tomando en cuenta a cada uno de los grupos vulnerables. Reducir las poblaciones penitenciarias siempre que sea posible, mediante la implementación de esquemas de liberación temprana, provisional o temporal para aquellos/as detenidos/as para quienes sea seguro hacerlo, considerando las medidas no privativas de libertad de las Reglas de Tokio. Restringir con proporcionalidad el ingreso de personas externas a los establecimientos carcelarios en casos de epidemia, asegurando a la vez la comunicación de las personas privadas de libertad con sus familiares por medios telemáticos. Cumplir con las Recomendaciones del V Informe FIO sobre derechos humanos: sistema penitenciario.
28. *Niñez y adolescencia.* Considerar la protección reforzada y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes en las respuestas a las emergencias sanitarias, teniendo en cuenta que el confinamiento y el aislamiento social perjudican su salud mental y pueden exponerlos a violencia doméstica, sexual y de género. Mantener los servicios de apoyo y los recursos residenciales para la niñez y adolescencia en situación de riesgo, aplicando eventualmente la presunción de minoría de edad, sin procedimiento de evaluación de edad durante los períodos de confinamiento, para evitar que estas personas queden en situación de calle. Garantizar el funcionamiento de los servicios básicos para la atención de la salud de la niñez y adolescencia, el registro de nacimientos y la provisión de alimentación de calidad aun cuando la escuela se encuentre cerrada. Priorizar las medidas, urgentes y estructurales, contra la pobreza infantil, al menos para evitar que la crisis aumente la vulnerabilidad de los niños y niñas en situación de pobreza. Cumplir con las Recomendaciones del III Informe FIO sobre derechos humanos: niñez y adolescencia.
29. *Personas migrantes y en movilidad.* Establecer medidas específicas para incluir a las personas migrantes, refugiadas y desplazadas internas, así como a sus familias, en los planes nacionales de prevención y respuesta a las epidemias mencionados en la Recomendación 2. Garantizar el acceso de estos grupos a la información, la atención médica y los servicios sociales durante las epidemias, independientemente de su situación administrativa o estatuto migratorio. Considerar la regularización de las personas migrantes en el territorio nacional, incluso mediante amnistias o extensiones automáticas de los permisos de residencia, con el fin de facilitar su acceso

al sistema sanitario y de protección social y garantizar la salud pública. Adoptar medidas para prevenir la xenofobia, incluyendo en su caso sanciones penales contra los actos más graves de discriminación o violencia contra las personas extranjeras. Incluir excepciones en las medidas de restricción a la libertad de circulación, como el cierre de fronteras, durante los estados excepcionales para garantizar el derecho de las personas refugiadas a acceder al territorio nacional. Incluir a las personas trabajadoras migrantes en las medidas de emergencia en apoyo a los trabajadores formales e informales. Implementar mecanismos para revisar el uso de la detención migratoria, en aras a su máxima reducción posible. En la medida de lo posible, y en todo caso cuando no sea posible proceder a la deportación, liberar a las personas migrantes recluidas en albergues centros de detención durante una epidemia o, subsidiariamente, establecer protocolos y crear las condiciones necesarias para garantizar su salud y seguridad en tales establecimientos. Suspender temporalmente las deportaciones forzadas. Organizar el retorno de las personas nacionales cuando no hayan conseguido regresar a su país debido al cierre de fronteras adoptado por la pandemia y asegurar la continuidad de la asistencia consular o diplomática de los nacionales en el exterior. Dialogar con los Estados fronterizos para establecer protocolos que garanticen el tránsito de los nacionales que desean retornar a su país de origen, en condiciones de bioseguridad y salubridad. Cumplir con las Recomendaciones del *XV Informe FIO sobre derechos humanos: migraciones y movilidad humana*.

30. *Mujeres y personas LGBTI*. Vigilar que las medidas adoptadas durante los estados excepcionales no impliquen discriminación directa o indirecta por motivo de género u orientación sexual. Fortalecer los servicios de respuesta a la violencia de género, y en especial de protección de sus víctimas, durante los estados excepcionales. Priorizar el mantenimiento de servicios de apoyo y acogida a las víctimas de violencia de género y prostitución forzada. Garantizar la prestación de servicios esenciales de salud sexual y reproductiva y los servicios de análisis y tratamiento vinculados al VIH. Garantizar el acceso de todas las mujeres a productos de higiene menstrual y a los artículos necesarios para las mujeres embarazadas y con hijos/as lactantes. Velar por que los albergues y servicios de apoyo permanezcan abiertos para las víctimas de violencia motivada por razones de género u orientación sexual. Cumplir con las Recomendaciones de los II y XVII informes FIO sobre derechos humanos, respectivamente sobre *Mujer y Violencia de género*.
31. *Comunidades y pueblos indígenas y minorías culturales*. Tener en cuenta el vínculo de las comunidades y pueblos indígenas con sus territorios en casos de estados excepcionales y confinamiento, para imponer las medidas que regulen el acceso a estos territorios previa consulta con las poblaciones interesadas. Suspender todo tipo de medidas que involucren proyectos mineros, de represas y cualquier tipo de obra de infraestructura en los territorios indígenas durante el estado excepcional, cuando no sea posible realizar los procedimientos de consulta previa libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada. Considerar como colectivos en situación de vulnerabilidad a las comunidades y pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario o en fase de contacto inicial. Considerar y consultar la medicina tradicional de los pueblos indígenas y contar con su consentimiento previo e informado antes de

adoptar medidas para detener epidemias en sus territorios. Garantizar el acceso de las minorías culturales a la prestación de asistencia sanitaria, incluso de las personas que carecen de seguro de salud o de documentos de identidad. Considerar la especial situación de vulnerabilidad de las minorías culturales ante las epidemias debido a las condiciones de habitabilidad de sus asentamientos. Adoptar las adecuaciones culturales necesarias para garantizar la prestación de servicios sanitarios y sociales a estos grupos de población. Cumplir con las Recomendaciones del *X Informe FIO sobre derechos humanos: derechos culturales*.

32. *Discriminación múltiple*. Analizar el impacto sobre el disfrute igualitario de todos los derechos humanos sobre las personas que se encuentran en varias situaciones de vulnerabilidad, y en especial sobre las personas en situación de pobreza y marginación. Acentuar el apoyo a las personas en situación más precaria, acompañando, en línea con la Recomendación 4, la acción de las asociaciones del tercer sector, pero sin atribuirles la responsabilidad última, que corresponde al Estado, de atender la diversidad de la población y evitar las desigualdades sociales. En la medida necesaria, extender las medidas contra la estigmatización enunciadas en la Recomendación 29 a todos los colectivos en riesgo de sufrirla, y en especial a las personas contagiadas, a través de acciones concretas contra la discriminación y el estigma, incluyendo estrategias y planes, preferentemente educativos y en su caso sancionadores, contra los autores de estas prácticas.

COLABORADORES

Guillermo Escobar Roca (guillermo.escobar@uah.es), director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá, diseñó la estructura y método del informe, coordinó y revisó todas las contribuciones y redactó el capítulo I (excepto el apartado sobre la Unión Europea), editó y redactó la síntesis del capítulo III y, con la colaboración de **Alejandra Celi** y del comité asesor, redactó el borrador del capítulo IV.

Alejandra Celi Maldonado (alejandra.celi@fgua.es), investigadora principal del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá, redactó el apartado del capítulo I sobre la Unión Europea, editó y redactó la síntesis del capítulo II y colaboró en la redacción del capítulo IV.

Noemí Rodríguez (noemi@glopdeblau.com), asesora del Raonador del Ciutadà de Andorra, redactó los apartados sobre Andorra de los capítulos II y III.

Claudia Davite (claudiadavite@hotmail.com), asesora del subsecretario general a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina, redactó los apartados sobre Argentina de los capítulos II y III.

Mariano Yakimavicius (estrategiaros@defensoriasantafe.gob.ar), director general de estrategia y gestión de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, coordinó la redacción del apartado sobre Santa Fe del capítulo III.

Alejandro Amor, Defensor del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, coordinó la redacción del apartado sobre esta ciudad del capítulo III.

Beatriz Oñate (beatrizonate@defensoriabariloche.gob.ar), Defensora del Pueblo de San Carlos de Bariloche, junto con **Eugenia Saavedra**, redactó el apartado sobre esta ciudad del capítulo III.

Ismael Rins, Defensor del Pueblo de Río Cuarto, redactó el apartado sobre esta ciudad del capítulo III.

Yamil Franz Gonzales Exeni (ygonzales@defensoria.gob.bo), jefa de la unidad de asuntos constitucionales y derechos humanos de la Defensoría del Pueblo de Bolivia, redactó los apartados sobre Bolivia de los capítulos II y III.

Enrico Rodrigues de Freitas (enrico@mpf.mp.br), Procurador Regional de los Derechos de los Ciudadanos en Rio Grande do Sul, redactó los apartados sobre Brasil de los capítulos II y III.

Jaime Luis Sarmiento Rodríguez (jasarmiento@defensoria.gov.co), asesor de la Vicedefensoría del Pueblo de Colombia, y **Wilmar David Chaves Ramos** (wchaves@defensoria.gov.co), asesor de la Defensoría Delegada para asuntos constitucionales y legales, redactaron los apartados sobre Colombia de los capítulos II y III.

Laura C. Árguedas Mejía (larguedas@dhr.go.cr), jefa de la unidad de asuntos internacionales de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, y **Roberto De Prado Lizano**, asesor del despacho de la defensora, redactaron los apartados sobre Costa Rica de los capítulos II y III.

Rocío del Carmen Nasimba Loachamín (rocio.nasimba@dpe.gob.ec), directora nacional de investigación en derechos humanos y de la naturaleza de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, redactó los apartados sobre Ecuador de los capítulos II y III.

Ana Ruth Lara (anaruthlara@gmail.com), asistente técnica del despacho del Procurador de los Derechos Humanos de El Salvador, redactó los apartados sobre El Salvador de los capítulos II y III.

Andrés Jiménez Rodríguez (Andres.Jimenez@defensordelpueblo.es), responsable del área de seguridad y justicia del Defensor del Pueblo de España, redactó los apartados sobre España de los capítulos II y III.

Nuria Crespo Fernández, asesora técnica, y **Miguel Paneque Sosa** (m.paneque@defensor-and.es), secretario general del Defensor del Pueblo Andaluz, redactaron el apartado sobre Andalucía del capítulo III.

Fernando Luis De Andrés Alonso (fernando@valedordopobo.gal), secretario general del *Valedor do Pobo*, redactó el apartado sobre Galicia del capítulo III.

Laura Ugarte Longás (info@defensornavarra.com), asesora del Defensor del Pueblo de Navarra, redactó el apartado sobre Navarra del capítulo III.

Julia Hernández Valles (adjunta@ararteko.eus), adjunta del *Ararteko*, redactó el apartado sobre el País Vasco del capítulo III.

Susana Abia Buenache (abia_sus@gva.es), personal técnico de gabinete del *Síndic de Greuges* de la Comunidad Valenciana, redactó el apartado sobre la Comunidad Valenciana del capítulo III.

Gabriela Mundo Rodríguez (mmundo@pdh.org.gt), directora de relaciones internacionales del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, redactó los apartados sobre Guatemala de los capítulos II y III.

Rurbell René Flores (frurbellrene@yahoo.com), coordinador nacional de la Defensoría de la Niñez y adolescencia del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras y **Juan Wilfredo Castellanos**, delegado adjunto I y delegado regional del Norte, redactaron los apartados sobre Honduras de los capítulos II y III.

María de los Ángeles Corte (mcorte@cndh.org.mx), directora general de organizaciones internacionales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, con la colaboración de **Leticia Olvera Aparicio**, subdirectora de asuntos internacionales de la dirección general de organismos internacionales de la Secretaría Ejecutiva, y de **Marcos Montiel Razo**, jefe de departamento de la dirección general de organismos internacionales de la Secretaría Ejecutiva, redactó los apartados sobre México de los capítulos II y III.

José Raúl Montero de Alba, Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, coordinó el apartado sobre las Comisiones estatales mexicanas del capítulo III.

Anahi Quintero Belda (abelda@defensoria.gob.pa), directora encargada de relaciones internacionales de la Defensoría del Pueblo de Panamá, redactó los apartados sobre Panamá de los capítulos II y III.

Jean Pierre Baca (jbaca@defensoria.gob.pe), asesor legal de la oficina de desarrollo estratégico y cooperación internacional de la Defensoría del Pueblo de Perú, **Eugenia Fernández-Zegarra**, primera adjunta, y **Percy Castillo**, adjunto para los derechos humanos y las personas con discapacidad, redactaron los apartados sobre Perú de los capítulos II y III.

Ana Rita Gil (anarita.gil@provedor-jus.pt), adjunta del gabinete y responsable de relaciones internacionales de la Proveedora de Justicia de Portugal, redactó los apartados sobre Portugal de los capítulos II y III.

Maricarmen Rivera González (mrivera3@opc.pr.gov), investigadora de reclamaciones, y **Rolando J. Meléndez Aponte** (rmelendez@opc.pr.gov), procurador auxiliar, ambos de la oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico, redactaron los apartados sobre Puerto Rico de los capítulos II y III.

María Ramos (mramos@defensordelpueblo.gob.do), primera adjunta de la Defensoría del Pueblo de la República Dominicana, junto a **Rolkin Lorenzo**, subdirector de tutela de derechos, y **Charles Ureña**, encargado de relaciones internacionales, redactó los apartados sobre República Dominicana de los capítulos II y III.

Magdalena Gutiérrez (mnavarrete@inddhh.gub.uy), coordinadora del área de estudios de la Institución Nacional de Derechos Humanos de Uruguay y **Manuela Abrahan** y **Margarita Navarrete**, miembros del mismo área de estudios, redactaron los apartados sobre Uruguay de los capítulos II y III.

José Miguel Hernández Ortiz (jmhernandez@defensoria.gob.ve), coordinador de asuntos internacionales de la dirección de asuntos internacionales de la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela, redactó los apartados sobre Venezuela de los capítulos II y III.

MIEMBROS DE LA FIO

OMBUDSMAN NACIONALES

ARGENTINA

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina

Juan José Böckel (Subsecretario General encargado del Despacho)

Suipacha 365 (C1008AAG) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (+5411) 4819 1631 / 4819-1500 / 0810.333.3762 - Fax: (+5411) 4819-1581

E-mail: privada@defensor.gov.ar, defensor@defensor.gov.ar, secgral@defensor.gov.ar

Web: <http://www.dpn.gob.ar>

BOLIVIA

Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia

Nadia Alejandra Cruz Tarifa (Defensora del Pueblo interina)

Calle Colombia N° 440, Lado lateral de la Iglesia del Barrio San Pedro, entre General González y Héroes del Acre - La Paz, Bolivia

Tel.: (591) (2) 211 2600 / 211 3600 - Fax: (591) (2) 211 3538

E-mail: dtezanos@defensoria.gob.bo, ecuenca@defensoria.gob.bo

Web: <http://www.defensoria.gob.bo/>

BRASIL

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

Carlos Alberto de Vilhena Coelho

SAF Sul Quadra 4 Conjunto C Bloco B sala 304 - Brasília, Brasil

Tel.: (+55 61) 3105 6001 - Fax (+55 61) 3105 6006

E-mail: pfdc_@mpf.mp.br, pfdc@mpf.mp.br

Web: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br>

CHILE

Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile

Sergio Micco Aguayo

Av. Eliodoro Yáñez, 832. Providencia, Santiago Chile

Tel.: (562) 28878800

E-mail: minfante@indh.cl

Web: <https://www.indh.cl/>

COLOMBIA**Defensoría del Pueblo de la República de Colombia**

Carlos Ernesto Camargo Assis

Calle 55, N° 10-32, C.P. 110231 - Bogotá D.C., Colombia

Tel.: (571) 3147300 - Fax: (571) 6915455

E-mail: asuntosdefensor@defensoria.gov.co

Web: <http://www.defensoria.gov.co>

COSTA RICA**Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica**

Catalina Crespo Sancho

Barrio México, Calle 22, Avenida 7 y 11 - San José, Costa Rica

Tel.: (506) 4000 8500 / 800 258 7474 (gratuito) - Fax: (506) 4000-8700

E-mail: defensoria@dhr.go.cr, despachodhr@dhr.go.cr

Web: <http://www.dhr.go.cr>

ECUADOR**Defensoría del Pueblo de la República de Ecuador**

Freddy Carrión Intriago

Av. de la Prensa N° 54-97 y Jorge Piedra - Quito, Ecuador

Tel. (+5932) 330 11 12 / 02 3829670 - Fax: (+5932) 330 11 12

E-mail: comunicacion@dpe.gob.ec, gbenavides@dpe.gob.ec

Web: <http://www.dpe.gob.ec>

EL SALVADOR**Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador**

José Apolonio Tobar Serrano

5ª Calle Poniente y 9ª Av. Norte, Edificio AMSA 535 - San Salvador, El Salvador

Tel.: (503) 25 20 43 68 - Fax: (503) 25 20 43 68

E-mail: defensoradelpueblo@pddh.gob.sv, despachoprocuradoraelsalvador@gmail.com

Web: <https://www.pddh.gob.sv/>

ESPAÑA**Defensor del Pueblo de España**

Francisco Fernández Marugán (e.f.)

Eduardo Dato 31 y Zurbano 42 - 28010 Madrid, España

Tel.: (+34) 91 432 79 00 - Fax: (+34) 91 308 11 58

E-mail: registro@defensordelpueblo.es, prensa@defensordelpueblo.es

Web: <http://www.defensordelpueblo.es>

GUATEMALA**Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala**

Augusto Jordán Rodas Andrade

12 Avenida 12-54, Zona 1 - 01001 Ciudad de Guatemala, Guatemala

Tel.: (+502) 24 24 17 17 - Fax: (502) 22 38 17 14

E-mail: pdh@pdh.org.gt, dramirez@pdh.org.gt, gmazariegos@pdh.org.gt

Web: <http://www.pdh.org.gt>

HONDURAS

Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras

Blanca Sarahí Izaguirre Lozano

Colonia Florencia Norte, Boulevard Suyapa -Tegucigalpa, Honduras

Telefax.: (504) 2231 0204 - 0882 / 2235 7697- 3532

E-mail: herreracaceres@conadeh.hn, central@conadeh.hn,

asistente.despacho@conadeh.hn

Web: <http://www.conadeh.hn>

MÉXICO

Comisión Nacional de Derechos Humanos de México

María Rosario Piedra Ibarra

Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice,

Delegación Magdalena Contreras

CP 10200 Ciudad de México, México

Tel.: 52 (55) 56 81 81 25 y (55) 54 90 74 00

E-mail: presidente.cndh@cndh.org.mx, correo@cndh.org.mx, avelazquez@cndh.org.mx,

jfvillagran@cndh.org.mx

Web: <http://www.cndh.org.mx/>

NICARAGUA

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de Nicaragua

Darling Ríos Munguía

Rotonda el Gueguense 1 Cuadra abajo, 2 cuadras a lago, media abajo,

Managua, Nicaragua

Tel.: (+505) 2266 3257 - 3258

E-mail: procuradora@pddh.gob.ni, educap@pddh.gob.ni

Web: <http://www.pddh.gob.ni>

PANAMÁ

Defensoría del Pueblo de la República de Panamá

Eduardo Leblanc González

Vía. Transísmica, Plaza Ágora, Piso 4,

Ciudad de Panamá, Panamá

Tel.: (507) 500 9800 - Fax: (507) 500 9817

E-mail: acastillero@defensoria.gob.pa, lrodriguez@defensoria.gob.pa

Web: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa>

PARAGUAY

Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay

Miguel Godoy Servín

Av. Ygatimí 705, esquina Juan E. O'Leary, Edificio Domingo Robledo,

CC 1303 Asunción, Paraguay

Tel.: (595) 21 452 602/605 - Fax: (595) 21 452 600

E-mail: defensoria@defensoriadelpueblo.gov.py, defensor@defensoriadelpueblo.gov.py,
d.administracion@defensoriadelpueblo.gov.py

Web: <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py>

PERÚ

Defensoría del Pueblo de la República de Perú

Walter Gutiérrez Camacho

Jirón Ucayali 394-398 - Lima 1, Perú

Tel.: (511) 311 0300 - Fax: (511) 426 66 57 - 0800-15-170 (gratuita - 24 horas)

E-mail: defensor@defensoria.gob.pe, efernan@defensoria.gob.pe,
consulta@defensoria.gob.pe

Web: <http://www.defensoria.gob.pe>

PORTUGAL

Provedor de Justiça de Portugal

Maria Lúcia da Conceição Abrantes Amaral

Rua Pau de Bandeira, 9 / 1249-088 Lisboa, Portugal

Tel.: (+351) 213 92 66 00 - Fax: (+351) 213 96 12 43

E-mail: provedor@provedor-jus.pt, lina.mascarenhas@provedor-jus.pt

Web: <http://www.provedor-jus.pt>

PUERTO RICO

Procurador del Ciudadano del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico

Edwin García

Edificio Mercantil Plaza, Suite 103, Ave. Ponce De León, Pda.27 medio - Hato Rey, San Juan, Puerto Rico

Tel.: (787) 724 7373 - Fax: (787) 724-7386

E-mail: irismiriam.ruiz@opc.gobierno.pr, irismiriam.ruiz@opc.pr.gov

Web: <http://www.ombudsmanpr.com>

PRINCIPADO DE ANDORRA

Raonador del Ciutadà del Principado de Andorra

Marc Vila Amigó

C/ Doctor Vilanova 15-17, Nova Seu del Consell General, planta -5 - AD500

Andorra La Vella

Tel.: (376) 810 585 - Fax: (376) 825 557

E-Mail: raonadordelciutada@andorra.ad

Web: <http://www.raonadordelciutada.ad>

REPÚBLICA DOMINICANA

Defensoría del Pueblo República Dominicana

Zoila Martínez Guante

Av. Tiradentes, Esq. 27 de Febrero, Sector La Esperilla,
Plaza Merengue, 1er Nivel, Locales 109,110 y 111

Tel.: (809) 3814777

E-mail: mgonzalez@defensordelpueblo.gob.do

Web: <http://defensordelpueblo.gob.do>

URUGUAY

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay

Wilder Tayler

Bv. Artigas 1532

CP 11 600 Montevideo- Uruguay

Tel.: (598) 59821948

E-mail: secretaria@inddhh.gub.uy, comunicaciones@inddhh.gub.uy

Web: www.inddhh.gub.uy

VENEZUELA

Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela

Alfredo Ruiz Angulo

Centro Financiero Latino. Avenida Urdaneta, Pisos 26 al 29

La Candelaria, Caracas - Distrito Capital

Tel.: (58 212) 507 70 06 / 70 13 - Fax: (58 212) 507 70 25

E-mail: dinternacionales@defensoria.gob.ve, cursosinternacionales@defensoria.gob.ve, contacto@defensoria.gob.ve

Web: <http://www.defensoria.gob.ve>

OMBUDSMAN NO NACIONALES

ARGENTINA

(Defensorías del pueblo provinciales y municipales)

1. CIUDAD DE BUENOS AIRES

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Alejandro Amor

Venezuela 842 (1095)

Buenos Aires

Tel.: (+5411) 4338 4900 / 0810-3333-6767

Interno 4203

E-mail: defensoria@defensoria.org.ar, aamor@defensoria.org.ar

Web: www.defensoria.org.ar

Twitter [@AleAmorDefensor](https://twitter.com/AleAmorDefensor)

2. QUILMES

Defensoría del Pueblo de Quilmes

Adrián Carrascal

Paz 871, 1er piso, Quilmes (1878)

Quilmes - Provincia de Buenos Aires

Tel.: (+5411) 4224 - 1451

E-mail: defensoriadelpueblodequilmes@gmail.com

Web: <http://www.defensoriadelpueblodequilmes.blogspot.com.es/>

3. PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires

Guido Lorenzino

Calle 50 N°687

La Plata, 1900

Tel.: (+54 221) 439 4000 /0800 222 5262 (gratuito)

E-mail: relaciones.institucionales@defensorba.org.ar, defensordelpueblo.ba@gmail.com, unidad.defensor@gmail.com

Web: <http://www.defensorba.org.ar/>

4. AVELLANEDA

Defensor del Pueblo de Avellaneda

María Laura Garibaldi

Gral. Levalle 355

(1872) Avellaneda

Tel.: +54 11 4201-9993 (+011) 4201 1993 / (+011) 4201 3608 / 800 3333 6767

E-mail: contacto@defensorba.org.ar, prensa@defensorba.org.ar, unidad.defensor@defensorba.org.ar

Web: <http://www.defensoravellaneda.gob.ar/>

5. MUNICIPALIDAD DE GRAL. PUEYRREDON

Defensoría del Pueblo de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón

Fernando Rizzi, Fernando Cuesta y Walter Rodríguez

Belgrano 2740 (7600) Mar del Plata

Provincia de Buenos Aires

Tel.: (+0223) 499-6502 / (+0223) 492-1978

E-mail: info@defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar, frizzi@defensoriadelpueblomardelplata.gob.ar

Web: <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gob.ar/>

6. PILAR

Defensoría del Pueblo de Pilar

Juan Pablo Trovatelli

Belgrano 373, B1629ESC, Pilar Centro,

Buenos Aires

Tel.: (+02322) 669 200 int. 9468/69

E-mail: info@defensoriapilar.gov.ar, defensoriadelpueblodepilar@gmail.com

7. CIUDAD DE LA PLATA

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de La Plata

Florencia Barcia

Diagonal 79 entre 5 y 56

Palacio Campodónico
(1900) La Plata
Tel.: (+0221) 4270531 / 4234083
E-mail: defensorialaplata@gmail.com

8. ESCOBAR

Defensoría del Pueblo de Escobar

Rocío Fernández
Calle Don Bosco 851 (1625) Escobar
Tel.: (+03488) 420 177
E-mail: defensoriadelpueblodeescobar@yahoo.com.ar, drafernandezrocio@yahoo.com.ar

9. MORÓN

Defensoría del Pueblo de Morón

Abraham Leonardo Gak
Bartolomé Mitre 877, Morón
Tel.: 0800 - 6660957 / 4489 - 7790 / 7781
E-mail: defensoria.consultas@moron.gov.ar, defensor@defensoriamoron.gob.ar
Web: <http://www.defensoriamoron.gob.ar/>

10. LA MATANZA

Defensoría del Pueblo de la Matanza

Silvia Caprino
Hipólito Yrigoyen 2661
1754 San Justo, Buenos Aires
Tel.: +54 4651-1406 / 4482-6229
E-mail: defensoriadelpueblolamatanza@gmail.com

11. TRES DE FEBRERO

Defensoría del Pueblo de Tres de Febrero

Romina Noemí Caparrotta
Mariano Moreno 4712
Tres de Febrero
Provincia de Buenos Aires
Tel.: 08002225262 / 11 4069 1851
E-mail: tresdefebrero@defensorba.org.ar

12. ITUZAINGO

Defensoría del Pueblo de Ituzaingó

Bruno Oscar Corbo
Calle Gral. Belgrano 21991 (Ex 2º Rivadavia) entre Av. Ratti y Piran- Ituzaingó
Provincia de Buenos Aires CP 1714
Tel.: 01144584036 / 01146234859
E-mail: midentensordelpueblo@gmail.com

13. CHACO**Defensoría del Pueblo de Chaco**

Gustavo Corregido

Salta 365, Resistencia

Tel.: 0362 - 44 53 506

E-mail: defensordelpueblo@chaco.gov.ar

Web: <https://www.facebook.com/defensorchaco/>

14. CORRAL DE BUSTOS - IFFLINGER**Defensoría del Pueblo de Corral de Bustos - Ifflinger**

Valeria Panattoni

Santa Fe 555 (2645) Corral de Bustos

Ifflinger – Provincia de Córdoba

Tel.: (+03468) 580867

E-mail: defensoriacorral@furnet.com.ar

15. CHUBUT**Defensoría del Pueblo de la Provincia de Chubut**

Héctor Omar Simionati

Mitre 550 (9103) Rawson - Provincia de Chubut

Telefax.: 0280 – 4484848

E-mail: defpueblo@legischubut.gov.ar

16. CÓRDOBA**Defensor del Pueblo de Córdoba**

Mario Alberto Decara

Deán Funes 352/354 - Córdoba Capital

Tel.: (+54 351) 434 20 60 / 0800 777 0337 (gratuito)

Fax: (+54 351) 434 20 60 al 62

E-mail: defensordelpueblo@cba.gov.ar

17. MUNICIPALIDAD DE VILLA MARÍA**Auditoría General de la Municipalidad de Villa María**

Alicia Peressutti

Chile 327 (5900) Villa María

Tel.: (+0353) 452- 7913

E-mail: defensoriadelpueblo@villamaria.gov.ar

18. RÍO CUARTO**Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto**

Ismael Rins

Sobremonte 549 - Entrepiso (5800)

Río Cuarto, Córdoba

Tel.: (+0358) 4671211 / 4671352 / 462777

E-mail: defensoriadelpueblo@riocuarto.gov.ar

Web: <http://www.defensoriariocuarto.org.ar/>

19. CIUDAD DE VILLA CARLOS PAZ

Defensor del Pueblo de la ciudad de Villa Carlos Paz

Daniel Mowszet

Provincia de Córdoba

Avenida San Martín N° 555 – 3er. Piso

Villa Carlos Paz, Córdoba

Tel.: (+03541) 436437 - 38

E-mail: info@defensoriacarlospaz.gob.ar

Web: www.defensoriavillacarlospaz.com.ar

20. LA FALDA

Defensoría del Pueblo de la Falda

Juan Jose Cabadas

Av. Kennedy 146, local 4

La Falda - Córdoba

E-mail: defensoriadelvecino@lafalda.gob.ar

21. PROVINCIA DE CORRIENTES

Defensor del Pueblo de la Provincia de Corrientes

César Vallejos Tressens

Calle Córdoba 1264 - W3400CDT

Corrientes, Provincia de Corrientes

Tel.: 0379 4231149 / 4231153

E-mail: defensordelpueblocorrientes@hotmail.com, prensadefensordelpueblo@gmail.com

Web: www.eldefensordelpueblo.gov.ar

22. CIUDAD DE CORRIENTES

Defensoría de los Vecinos de la Ciudad de Corrientes

Agustín Payes

Bolívar 1512, Ciudad de Corrientes, Argentina

Tel.: (+0379) 4474903

E-mail: defensoriadelosvecinosctes@gmail.com

23. ITUZAINGÓ - CORRIENTES

Defensoría del Pueblo de Ituzaingó-Corrientes

Julio Esquivel

Calle Corrientes N° 1443, Corrientes, Argentina

Tel.: (+03786) 42 11 18

E-mail: ituzaingo.defensoria@gmail.com

24. CIUDAD DE VIRASORO (CORRIENTES)

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Virasoro (Corrientes)

Marcela Vázquez

Arturo Navajas 2634 (Galería “La Loma”) Oficinas 1 y 2

Gobernador Ingeniero Valentín Virasoro

Tel.: (+03756) 15 40 67 66

E-mail: defensorvira@hotmail.com

25. CIUDAD DE GOYA

Defensor de los Vecinos de la Ciudad de Goya

María Patricia Greve

San Martín 550 (3450) Goya, Corrientes, Argentina

Tel.: 03777 - 432877

E-mail: defensoriadelosvecinosgoya@gmail.com

26. PARANÁ

Defensoría del Pueblo de Paraná

Pablo David Donadío

Monte Caseros 159 Planta Alta (3100), CP E3100ACC

Paraná, E. Ríos

Tel.: (+0343) 4211029 / 4202322 / 0800 777 1112

E-mail: mediacionparana@hotmail.com, defensoriaparana@gigared.com

Web: <http://www.defensoriaparana.gov.ar/>

27. FORMOSA

Defensor del Pueblo de la Provincia de Formosa

José Leonardo Gialluca

Padre Patiño N° 831

3600 Formosa Capital

Telefax.: (+54 3717) 436379 // 6400

E-mail: depuefor@fibertel.com.ar, defensorianacionformosa@gmail.com

Web: <http://2015.defensoriaformosa.gob.ar/>

28. JUJUY

Defensor del Pueblo de la Provincia de Jujuy

Javier de Bedia

Arenales 1219 esquina Ramírez de Velazco

(4600) San Salvador de Jujuy

Tel. / Fax: (+54 388) 4237151 - 64

Tel Secretaría: (+54 388) 4315154

E-mail: defensor@defensoriajujuy.org

Web: <http://defensoriajujuy.org/>

29. CIUDAD DE CHILECITO

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Chilecito

Daniel Díaz

Facundo Quiroga 78

5360 Chilecito

Tel.: (+03825) 429 - 491

E-mail: defensoriadelpueblochilecito@gmail.com

30. POSADAS

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Posadas

Alberto Penayo

Buenos Aires 1292 (esq. Alvear) Ciudad de Posadas, Misiones

Tel.: (+03752) 433 - 241

E-mail: contacto@defensoriaposadas.gob.ar, defensoriapueblo16@gmail.com

Web: <http://www.defensoriaposadas.gob.ar/>

31. SAN VICENTE

Defensoría del Pueblo de San Vicente

Ceferino Benítez

E-mail: defensordelpueblo@sanvicentemisiones.gob.ar

32. OBERA

Defensoría del Pueblo de Obera

Patricia Nittmann

E-mail: defensoriadelpuebloobera@gmail.com

33. CIUDAD DE CENTENARIO

Defensoría del Vecino de la Ciudad de Centenario

Carlos Andrés Peralta

Darrioux 484, Centenario, Neuquen, Argentina

Tel.: (+0299) 489 - 8112

E-mail: defensordelvecinocentenario@gmail.com, def.delvecino@neunet.com.ar

Web: <http://defensoriacentenario.blogspot.com/>

34. CIUDAD DE NEUQUÉN

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén

Ricardo Riva

Sargento Cabral 36 (8300) Neuquén Capital

Tel.: (+0299) 442 2257 / 448-3747 / 0800 666 6072 (línea gratuita)

Fax: (+0299) 4483 - 747

E-mail: defensor@defensorianqn.org

Web: <http://www.defensorianqn.org/>

35. RÍO NEGRO

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Río Negro

Adriana Santagati

Avenida 25 de mayo 565 P.B.

CP 8500 Viedma, Río Negro

Tel.: (+54 29 20) 42 20 45 / 42 21 68 / 46 13 04

Fax: (+54 29 20) 42 22 59

E-mail: defensoria@defensoriadelpueblo.rionegro.gov.ar

Web: <http://www.defensoriarionegro.gov.ar>

36. BARILOCHE**Defensoría del Pueblo de Bariloche**

Beatriz Oñate

Quaglia 740 (8400), San Carlos de Bariloche.

Tel.: (0294) - 442314 / (0294) - 505014

EE-mail: contacto@defensoriabariloche.gob.ar, prensa@defensoriabariloche.gob.arWeb: <http://www.defensoriabariloche.gob.ar/>**37. SAN JUAN****Defensoría del Pueblo de San Juan**

Rodolfo Clavel

Av. Libertador Gral. San Martín 593 (5400)

San Juan

Telefax: (0264) 42 11 992 / 422 61 63

E-mail: defensor@sanjuan.gov.ar, defensordelpueblo@sanjuan.gov.ar**38. SAN LUIS****Defensor del Pueblo de San Luis**

Hilario Ascassubi y Ruta N° 19 - 5700

San Luis

Fax: (+54 2652) 45 73 92 / 93

Tel: (+54 2657) 43 15 13 / 45 73 92 / 457 393

E-mail: dpueblo@sanluis.gov.ar**39. SANTA FE****Defensor del Pueblo de Santa Fe**

Raúl Lamberto

Eva Perón 2726 - (3000) Santa Fe

Telefax: (+54 342) 457 39 04 – 33 74

E-mail: info@defensorsantafe.gov.ar, inforos@defensoriasantafe.gob.arWeb: <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/>**40. PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO****Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero**

Lionel Suarez

Pedro León Gallo N° 152, (4200) Santiago del Estero

Tel.: (+54) 0385-4212030 / 4223469

E-mail: defensorciudadsgo@hotmail.com, comunicacion@defensorsantiago.gob.arWeb: <http://defensorsantiago.gob.ar/anterior/index.php?show=start>**41. CIUDAD DE SANTIAGO DEL ESTERO****Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Santiago del Estero**

José Rojas Insausti

Avellaneda 327 – 4200 Santiago del Estero

Tel.: (+54 385) 422 9821 - 9800

Fax: (+54 385) 422 98 21

E-mail: defensorciudadsgo@hotmail.com

Web: <http://defensoriasgo.gob.ar/>

42. CIUDAD DE LA BANDA

Defensor del Pueblo de la Ciudad de la Banda

Diego Jiménez

Belgrano 463 (4300) La Banda

Tel.: (0385) 4271000 - 6999

E-mail: defensoria_labanda@hotmail.com

43. FRIAS

Defensor del Pueblo de Frías

Luis Bicecci

San Luis y Moreno (4230) Frias

Tel.: (03854) 422-900

E-mail: defensoriafrias@hotmail.com

44. SALTA

Defensoría del Pueblo de Salta

Frida Fonseca

Adolfo Güemes 376 (4400) Salta

Tel.: (0387) 4329657 / 58

E-mail: aulloa2005@yahoo.com.ar

Web: <http://defensordelpueblosalta.blogspot.com.es/>

45. TUCUMÁN

Defensor del Pueblo de Tucumán

Fernando Said Juri

Balcarce 64 (4000) San Miguel de Tucumán

Telefax: (+54) 381 422 08 62

E-mail: defensoriadetucuman@gmail.com, defensoria@tucuman.gov.ar

Web: <http://www.defensoriatucuman.gob.ar>

46. VICENTE LÓPEZ

Defensoría del Pueblo de Vicente López

María Celeste Vouilloud

Pelliza 1401, 2º piso, (1636) Olivos - Partido de Vicente López

Provincia de Buenos Aires

Tel. / Fax: (+5411) 4799 5119 - 5127 - 5146

E-mail: correo@defensorvlopez.gov.ar

Web: <http://www.defensorvlopez.gov.ar>

ESPAÑA
(Defensorías del pueblo autonómicas)

1. ANDALUCÍA

Defensor del Pueblo Andaluz

Jesús Maeztu Gregorio de Tejada

C/ Reyes Católicos, Nº 21

41001 Sevilla

Tel.: (+34) 954 21 21 21

E-mail: defensor@defensordelpuebloandaluz.es

Web: www.defensordelpuebloandaluz.es

2. ARAGÓN

El Justicia de Aragón

Ángel Dolado Pérez

PALACIO DE ARMIJO, C/ Don Juan de Aragón, Nº 7

50001 Zaragoza

Tel.: (+34) 976 203 577

Fax: (+34) 976 39 46 32

E-mail: comunicacion@eljusticiadearagon.es, eljusticia@eljusticiadearagon.es

Web: www.eljusticiadearagon.com

3. CANARIAS

El Diputado del Común de Canarias

Rafael Yanes Mesa

C/ O'Daly, Nº 28

38700 Santa Cruz de La Palma, Tenerife

Tel.: (+34) 922 41 60 40

Fax: (+34) 922 41 52 28

E-mail: diputadodelcomun@diputadodelcomun.org

Web: www.diputadodelcomun.com

4. CASTILLA Y LEÓN

Procurador del Común de Castilla y León

Tomás Quintana López

C/ Sierra Pambley, Nº 4

C.P. 24003 León

Tel.: (+34) 987 27 00 95

Fax: (+34) 987 27 01 43

E-mail: pccyl@pccyl.es, procurador@procuradordelcomun.es

Web: www.procuradordelcomun.org

5. CATALUÑA

Síndic de Greuges de Catalunya

Rafael Ribó i Massó

Passeig de Lluís Companys, N° 7
08003 Barcelona
Tel.: (+34) 933 018 075
Fax: (+34) 933 013 187
E-mail sindic@sindic.cat, gabinet@sindic.cat
Web: www.sindic.cat

6. COMUNIDAD VALENCIANA

Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

Ángel Luna González
C/ Pascual Blasco, N° 1
03001 Alicante
Tel.: (+34) 900 210 970 (gratuito) / 965 937 500 / 505
Fax: (+34) 965 937 554
E-mail: olcina_ang@gva.es, consultas_sindic@gva.es
Web: www.elsindic.com

7. GALICIA

Valedor do Pobo

María Dolores Fernández Galiño
C/ Rúa do Hórreo, N° 65 (en el mismo recinto que el Parlamento de Galicia)
15700 Santiago de Compostela
Tel.: (+34) 981 56 97 40
Fax: (+34) 981 57 23 35
E-mail: valedor@valedordopobo.com, comunicacion@valedordopobo.gal
Web: www.valedordopobo.com

8. NAVARRA

Defensoría del Pueblo de Navarra

Francisco Javier Enériz Olaechea
C/ Emilio Arrieta, N° 12 - bajo
31002 Pamplona-Iruña
Tel.: (+34) 900 702 900 / 948 203 571
Fax: (+34) 948 203 549
E-mail: info@defensornavarra.com
Web: www.defensornavarra.com

9. PAÍS VASCO

Ararteko

Manuel Lezertua Rodríguez
C/ Prado, N° 9
01005 Vitoria-Gasteiz
Tel.: (+34) 945 13 51 18
Fax: (+34) 945 13 51 02
E-mail: arartekoa@ararteko.eus
Web: www.ararteko.net

MÉXICO
(COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS)

1. AGUASCALIENTES**Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguas Calientes**

J. Asunción Gutiérrez Padilla

República de Perú 502, Esq. República de Uruguay,

Fracc. Jardines de Santa Elena

C.P. 20236 Aguascalientes

Tel.: 52 (449) 140 78 55 – 78 70 Ext. 215 / 01800 837 0121 (gratuito)

Fax: (449) 971 33 74

E-mail: presidente@dhags.org, presidencia@dhags.org, maryjayme77@hotmail.com,
correo@dhags.org

Web: www.dhags.org

2. BAJA CALIFORNIA NORTE**Comisión estatal de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California**

Melba Adriana Olvera Rodríguez

Avenida. Diego Rivera No.2532 5to. Piso,

entre Av. Paseo de los Héroes y Blvd.

Sánchez Taboada Zona Río Tijuana.

Tel.: (664) 973 23 73 al 76 Ext. Sec. Par.105

Fax: (664) 973 23 73

E-mail: presidencia@derechoshumanosbc.org , informacion@derechoshumanosbc.org,
Sayra Ochoa CEDHBC sayraochoa@derechoshumanosbc.org

Web: www.derechoshumanosbc.org

3. BAJA CALIFORNIA SUR**Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur**

Lizeth Collins Collins

Bld. Constituyentes de 1975, e/Calle Cabrilla y Calle Tiburón, Fracc. Fidepaz

C.P. 23090 La Paz, Baja California Sur

Tel.: 01 (612) 123 23 32 / 01 800 690 83 00 (gratuito)

Fax: 612 12 3 17 41

E-mail: cedhbcs2011@gmail.com, lizethcollins@cedhbcs.org.mx, visitaduria@cedhbcs.org.mx , aidaolivas@cedhbcs.org.mx

Web: <http://www.cedhbcs.org.mx/>

4. CAMPECHE**Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche**

Juan Antonio Renedo Dorantes

Prolongación 59 N° 6, entre Avenidas Ruiz Cortines y 16 de Septiembre

Centro C.P. 24000 Campeche

Tel.: (981) 811 45 63 / 45 71

Fax: (981) 816 08 97 / 91 04

E-mail: cdhec@hotmail.com, cdhecampeche@yahoo.com, jahupo@hotmail.com, javier.huicab@cdhecam.org

Web: <http://www.cdhecamp.org>

5. CHIAPAS

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas

José Ramón Cancino Crócker

Avenida 1 Sur Oriente S/N Barrio San Roque, C.P. 29000 Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

Edificio Plaza, 3er y 4to piso,

Teléfonos: (961) 602-89-80; 602-89-81; Lada sin costo: 01 800 55 282 42

E-mail: presidencia@cedh-chiapas.org

Web: <https://cedhchiapas.org>

6. CHIHUAHUA

Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua

Néstor M. Armendáriz Loya

Av. Zarco N° 2427, Col. Zarco

C.P. 31020 Chihuahua

Tel.: 01 (800) 201 1758 (gratuito)

E-mail: presidencia@cedhchihuahua.org.mx, dhpresidencia@hotmail.com, cedhch@prodigy.net.mx, jlarmendarizg@yahoo.com

Web: <http://www.cedhchihuahua.org.mx>

7. CIUDAD DE MÉXICO

Comisión de Derechos Humanos de Ciudad de México

Nashieli Ramírez Hernández

Av. Universidad 1449, Colonia Florida, Pueblo de Axotla,

Delegación Álvaro Obregón 01030, Ciudad de México

Tel.: 522 95 600

Fax: 557 82 578

E-mail: presidencia@cdhdf.org.mx, cdhdf@cdhdf.org.mx, ibeth.huerta@cdhdf.org.mx

Web: <http://www.cdhdf.org.mx/>

8. COAHUILA

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza

Hugo Morales Valdés

Hidalgo 303, Esquina con Aldama - Zona Centro

25 000 Saltillo, Coahuila

Tel.: (01-844) 439 3675

Fax: (01-844) 416 20 50

E-mail: primeravisitaduria@cdhec.org.mx, presidencia@cdhec.org.mx

Web: <http://cdhec.org.mx>

9. COLIMA

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima

Roberto Ramírez

Calle Santos Degollado 79, Centro, 28000 Colima, Col. Zona Centro

C.P. 28000 Colima

Tel.: (01-312) 312 29 94

Fax: (01-312) 314 77 95

E-mail: codehucol@prodigy.net.mx, cdhcolima@prodigy.net.mx

Web: <http://www.cdhcolima.org.mx>

10. DURANGO

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango

Marco Antonio Güereca Díaz

Cerro Gordo No. 32, int. 13, Frac. Lomas del Parque, Edificio del Bosque, C.P. 34100, Durango, Durango

Tel.: (01 618) 130 1970

E-mail: comision@cedh-durango.org.mx, secretaria_particular@cedh-durango.org.mx

Web: <http://cedh-durango.org.mx>

11. ESTADO DE MÉXICO

Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México

Jorge Olvera García

Avenida Dr. Nicolás San Juan No. 113, Col. Ex Rancho Cuauhtémoc,

C.P. 50010, Toluca, Estado de México

Tel.: 01 800 999 4000 (gratuito)

E-mail: presidencia1721@codhem.org.mx, secretaria.particular@codhem.org.mx, codhem@codhem.org.mx

Web: <http://www.codhem.org.mx>

12. GUANAJUATO

Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato

José Raúl Montero de Alba

Avenida Guty Cárdenas No. 1444, Col. Puerta San Rafael, C.P. 37480, León, Guanajuato

Tel.: 1 800 470 4400 (gratuito)

E-mail: despachoprocurador@hotmail.com, ealcalacha@guanajuato.gob.mx

Web: <http://www.derechoshumanosgto.org.mx/>

13. GUERRERO

Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

Ramón Navarrete Magdaleno

Av. Juárez s/n, esquina Galo Soberón y Parra, C.P. 39000,

Chilpancingo, Guerrero

Tel.: 01 800 710 66 00 01 (gratuito)

E-mail: coddehum@prodigy.net.mx, inari_bri@hotmail.com

Web: <http://www.cdheg.org/>

14. HIDALGO

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo

José Alfredo Sepúlveda Fayad

Av. Juárez s/n, esquina Iglesias, Col. Centro, C.P. 42000,

Pachuca, Hidalgo

Tel.: 01800 717 65 96 (gratuito)

Fax: (01-771) 718 17 19

E-mail: josea_sepulveda@cdhhgo.org, lizeth_gutierrez@cdhhgo.org

Web: <http://www.cdhhgo.org/>

15. JALISCO

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco

Alfonso Hernández Barrón

Pedro Moreno No. 1616, Col. Americana, C.P. 44160,

Guadalajara, Jalisco

Tel.: 01 800 2018 991 (gratuito)

Fax: (01 33) 3669 11 01

E-mail: presidencia.jalisco@cedhj.org.mx, cedhjalisco@cedhj.org.mx

Web: <http://www.cedhj.org.mx/>

16. MICHOACÁN

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán

Víctor Manuel Serrato Lozano

Calle Fernando Montes de Oca No. 108, Col. Chapultepec Norte,

C.P. 58260, Morelia, Michoacán

Tel.: (01443) 11 33 500 / 01 800 6403 188

E-mail: presidencia@cedhmichoacan.org, victor.serrato.cedhmich@hotmail.com, paulo-quintana@hotmail.com

Web: <http://cedhmichoacan.org/>

17. MORELOS

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos

Jorge Arturo Olivares Brito

Hermenegildo Galeana No. 39, Col. Acapantzingo,

C.P. 62440, Cuernavaca, Morelos

Tel.: (01-777) 322 16 00 – 1601 - 1602

E-mail: presidencia.cdmorelos01@gmail.com, presidencia@cdhmorelos.org.mx, sede@cdhmorelos.org.mx

Web: <http://www.cdhmorelos.org.mx>

18. NAYARIT

Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit

Guillermo Huicot Rivas Álvarez

Avenida Prisciliano Sánchez, No. 8 sur, esquina avenida Allende Altos, col. Centro, C.P.

63000, Tepic, Nayarit

Tel.: 01 800 503 77 55 (gratuito)

Fax: (311) 213 89 86

E-mail: cddh-nayarit@tepic.megared.net.mx, huicot01@hotmail.com,

banglacasillasibarra@hotmail.com

Web: www.cddh-nayarit.org

19. NUEVO LEÓN

Comisión de Derechos Humanos del Estado Nuevo León

Olga Susana Méndez Arellano

Av. Ignacio Morones Prieto No. 2110 pte., Edif. Manchester, local 2, col. Loma Larga,
C.P. 64710, Monterrey, Nuevo, León

Tel.: 01-800 822 9113 (gratuito)

Fax: (81) 83 44 91 99

E-mail: cedhnl@cedhnl.org.mx, svelasco@cedhnl.org.mx , jvilla@cedhnl.org.mx

Web: <http://www.cedhnl.org.mx/>

20. OAXACA

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca

Arturo Peimbert Calvo

Calle de los Derechos Humanos No. 210, Col. América,
C.P. 68050, Oaxaca, Oaxaca

Tel.: (951) 50 30 520

E-mail: defensoria@derechoshumanosoaxaca.org, dhpresidencia@hotmail.com

Web: <https://www.derechoshumanosoaxaca.org/>

21. PUEBLA

Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla

Adolfo López Badillo

5 Poniente no. 339, Col. Centro, C.P. 72000, Puebla, Puebla

Tel.: 01 800 201 01 05 (gratuito)

Fax: (222) 248 54 51

E-mail: presidencia@cdhpuebla.org.mx, ErikaOVadieri@hotmail.com

Web: <http://www.cdhpuebla.org.mx>

22. QUERÉTARO

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Querétaro

Roxana de Jesús Ávalos Vázquez

Av. Hidalgo No. 6, Col. Centro, C.P. 76000, Querétaro, Qro.

Tel.: 01 800 400 6800 (gratuito)

E-mail: presidencia@ddhqro.org, veronica.blancas@ddhqro.org,
presidenciacedhqro@gmail.com

Web: <http://www.ddhqro.org/>

23. QUINTANA ROO

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo

Marco Antonio Toh Euán

Av. Adolfo López Mateos No. 424, Col. Campestre

CP. 77030, Chetumal, Quintana Roo Tel.: (983) 832 70 90
Fax: Ext 1108
E-mail: cdheqroo@hotmail.com

24. SAN LUIS POTOSÍ

Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí

Jorge Andrés López Espinosa
Mariano Otero No. 685, Col. Tequisquiapan,
C.P. 78250, San Luis Potosí
Tel.: 01 800 2639 955 (gratuito)
Fax: 01 (444) 811 47 104
E-mail: derechoshumanos@cedhslp.org.mx, jorgeandrespresidencia@cedhslp.org.mx
Web: <http://www.cedhslp.org.mx/>

25. SINALOA

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa

José Carlos Álvarez Ortega
Ruperto L. Paliza No. 566 sur, Col. Miguel Alemán,
C.P. 80200, Culiacán, Sinaloa
Tel.: 01 800 672 92 94 (gratuito)
E-mail: jalvarez@cedhsinaloa.org.mx , mrzavala@cedhsinaloa.org.mx, informacion@cedhsinaloa.org.mx
Web: <http://www.cedhsinaloa.org.mx>

26. SONORA

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora

Pedro Gabriel González Avilés
Blvd. Luis Encinas Esq. Blvd. Solidaridad, Col. Choyal,
C.P. 83130, Hermosillo Sonora
Tel.: (662) 3138101 3138102, 01 800 627 28 00 (gratuito) / 01 800 200 01 52 Ext.103
Fax: (662) 216 30 32
E-mail: presidencia@cedhsonora.org.mx, pedro.gonzalez@cedhsonora.org.mx,
contacto@cedhsonora.org.mx
Web: <http://www.cedhsonora.org.mx>

27. TABASCO

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco

Pedro Federico Calcáneo Argüelles
Blvd. Adolfo Ruiz Cortínes, esquina prolongación Francisco J. Mina #503,
Col. Casa Blanca, Villahermosa, Tabasco
Tel.: 01 800 000 23 34 (gratuito)
E-mail: presidenciacedhtab@gmail.com, particular@cedhtabasco.org.mx, contacto@cedhtabasco.org.mex
Web: www.cedhtabasco.org.mx

28. TAMAULIPAS**Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas**

Olivia Lemus

Calle Río Guayalejo No. 223, fraccionamiento Zuzaya,

C.P. 87070, Cd. Victoria, Tamaulipas

Tel.: 01 (834) 315 70 39

Fax: 01 (834) 315 70 36

E-mail: presidencia@codhet.org.mx, codhet@prodigy.net.mx

Web: www.codhet.org.mx

29. TLAXCALA**Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala**

Víctor Manuel Cid del Prado Pineda

Arquitectos No. 27, Col. Loma Bonita,

C.P. 90090, Tlaxcala, Tlaxcala

Tel.: 01 800 337 48 62 (gratuito)

E-mail: presidencia@cedhtlax.org.mx, cedhtlax@prodigy.net.mx

Web: <http://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/>

30. VERACRUZ**Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz**

Namiko Matzumoto Benítez

Calle Carrillo Puerto No. 21, Zona Centro,

C.P. 91000, Xalapa Enríquez, Veracruz

Tel.: 01 800 260 22 00 (gratuito)

Fax: (228) 812 11 42

E-mail: presidencia_ver@cedhveracruz.org.mx , presidencia@cedhveracruz.org.mx ,

namiko_matzumoto@cedhveracruz.org.mx

Web: <http://cedhvapp2.sytes.net/CEDHV/>

31. YUCATÁN**Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán**

Miguel Oscar Sabido Santana

Calle 20 No. 391-A, por 31D y 31f, colonia Nueva Alemán,

C.P. 97146, Mérida, Yucatán

Tel.: (999) 927 85 96

E-mail: codhey@prodigy.net.mx, secejecutiva.codhey@gmail.com,

pgmc_34@hotmail.com

Web: <http://www.codhey.org>

32. ZACATECAS**Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas**

María de la Luz Domínguez Campos

Av. Jesús Reyes Heróles No. 204, Col. Javier Barros Sierra,

C.P. 98090, Zacatecas, Zacatecas

Tel.: 01 800 624 27 27 (gratuito)

Fax: 92 403 69

E-mail: presidencia.cdhez@gmail.com, oficina.presidencia.cdhez@gmail.com, lucecita-dominguez@yahoo.com.mx, comentarios@cdhzac.org.mx

Web: <http://cdhezac.org.mx/>

URUGUAY

(Defensoría del pueblo provincial)

1. MONTEVIDEO

Defensoría del Vecino de Montevideo

Ana Agostino

Juan Carlos Gómez 1472

C.P. 11000 Montevideo, Uruguay

Tel.: 2916 1616 / 0800 1616

E-mail: defensoria@defensordelvecino.gub.uy, aagostino@defensoriadelvecino.gub.uy

Web: <http://www3.defensordelvecino.gub.uy/>

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN

Informes sobre derechos humanos

- I. Migraciones
- II. Derechos de la mujer
- III. Derechos de la niñez y adolescencia
- IV. Derecho a la salud
- V. Sistema penitenciario
- VI. Derecho a la educación
- VII. Personas con discapacidad
- VIII. Seguridad ciudadana
- IX. Pensiones
- X. Derechos culturales
- XI. Medio ambiente
- XII. Derecho al agua
- XIII. Transparencia e información pública
- XIV. Pobreza
- XV. Migraciones y movilidad humana
- XVI. Vivienda
- XVII. Violencia de género
- XVIII. Estados excepcionales y covid-19



Federación Iberoamericana de Ombudsmán
www.portalfio.org

