

GOBIERNO DE



EL SALVADOR

ASAMBLEA LEGISLATIVA	
Gerencia de Operaciones Legislativas	
Sección de Correspondencia Oficial	
HORA:	17:25
Recibido el:	24/6/2020
Por:	

San Salvador, 24 de junio de 2020.

**SEÑORES SECRETARIOS:**

Hago referencia por medio de la presente nota a la Sesión de Consejo de Ministros celebrada el día 23 del presente mes y año, siendo la Sesión No. 13, en la que se abordó, entre otros temas, el **PUNTO CUATRO**, en el cual el señor Ministro de Salud, Doctor Francisco José Alabí Montoya tuvo a bien exponer al Consejo de Ministros el estado actual de la Pandemia por COVID-19, en el territorio nacional; señalando que tal como es del conocimiento de todos los ciudadanos, nos encontramos actualmente en la Fase III de dicha Pandemia y en la Fase I de la reactivación de la economía. La Fase III de la Pandemia trae aparejado un contagio masivo del virus en la comunidad, teniéndose en esta fase un aumento importante y acelerado de casos; mismos que se explican con amplitud en la propuesta que se adjunta a esta nota en la que se solicita la suspensión de garantías constitucionales a que se refiere el artículo 29 de la Constitución de la República.

En síntesis, el titular del Ministerio de Salud sometió a consideración del Consejo de Ministros, las siguientes circunstancias;

- I. Que la existencia en nuestro país en estos momentos de la Pandemia por COVID-19 en su Fase III ocasiona sin más una situación de emergencia sanitaria que ha sido reconocida incluso por los demás Órganos del Estado, al igual que por particulares;
- II. Que existe una tendencia al alza en el número de contagios, lo cual puede afectar con mayor gravedad la salud y la vida de la población y a su vez,

constituirse en una causal de postergación mayor en la gradualidad de la reactivación económica que a la fecha se ha anunciado;

- III. Que es imperativo adoptar las medidas necesarias para disminuir esa progresión de contagios, a través del establecimiento de una cuarentena domiciliar y distanciamiento social que sea obligatoria, lo que conlleva restricción de la libertad de libre circulación y de reunión y otras garantías constitucionales a que alude la Constitución de la República;
- IV. Que de no tomar dichas medidas, el país se encaminaría a un colapso del sistema de salud pública;
- V. Que el Ministerio de Salud, al presente, no cuenta con las herramientas jurídicas para hacer valer la obligatoriedad de las medidas sanitarias que estime prudentes para la contención de la Pandemia por COVID-19, derivando que las mismas deben de ser decretadas por la Asamblea Legislativa, de conformidad a lo establecido en el artículo 29 de nuestra Carta Magna, puesto que implican restricciones a la libertad de tránsito o de circulación, entre otros.

En virtud de lo anteriormente expuesto y demás consideraciones contenidas en la exposición de motivos de la propuesta a que me referí inicialmente, el Consejo de Ministros, a tenor de lo dispuesto por los artículos 29 y 167, ordinal 5° de la Constitución de la República, decidió **POR UNANIMIDAD ACORDAR** proponer a la Asamblea Legislativa la Suspensión de las Garantías Constitucionales de libertad de circulación, libertad de reunión y la posibilidad de cambiar o permanecer en el domicilio de cada persona; todo ello de conformidad a la propuesta realizada por el señor Ministro de

Salud, para que se le permita adoptar las medidas necesarias, idóneas y proporcionales para el control de la Pandemia por COVID-19, adicionando a la propuesta de decreto el documento de Exposición de Motivos que ha puesto en conocimiento de dicho Consejo de Ministros, lo que viene a sustentar con creces los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en virtud de los cuales se ha generado el articulado de normas atinentes.

En atención a lo anteriormente expuesto se reitera la propuesta ante ese Órgano del Estado de suspender temporalmente determinadas garantías constitucionales a las que se refiere el tantas veces aludido artículo 29 de nuestra Carta Magna; esperando que los señores Diputados y Diputadas de esa Honorable Asamblea Legislativa puedan analizar la propuesta adjunta y decretar la suspensión de garantías constitucionales, en los términos expuestos, en beneficio del derecho a la salud de los salvadoreños.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**



**CONAN TONATHIU CASTRO**  
**SECRETARIO DEL CONSEJO DE MINISTROS**

**SEÑORES**  
**SECRETARIOS DE LA HONORABLE**  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
**PALACIO LEGISLATIVO**  
**E.S.D.O.**

**EL SECRETARIO JURÍDICO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, EN SU CALIDAD DE SECRETARIO DEL CONSEJO DE MINISTROS, CERTIFICA:** Que en Sesión Número **TRECE** celebrada el día veintitrés de junio del año dos mil veinte, aparece el Punto de Acta, que literalmente se lee: **PUNTO CUATRO:** El señor Ministro de Salud, Doctor Francisco José Alabí Montoya, expone al Consejo de Ministros el estado Actual de la Pandemia por COVID-19 en el territorio de El Salvador; señalando que tal como es del conocimiento de todos los presentes, actualmente nos encontramos en la FASE III de dicha pandemia y en la Fase UNO de la reactivación de la economía. En cuanto a la FASE III de la pandemia de COVID-19, expone que ella implica un contagio masivo, existe circulación y trasmisión, activa y sostenida del virus en la comunidad, de modo que prácticamente todos los casos que se presentan son autóctonos; y considerando el alto grado de contagiosidad del COVID-19, en esta fase se da un aumento importante y acelerado de casos, siendo ese el motivo por el cual en experiencias de otros países se ha ocasionado que los servicios de salud colapsen fácilmente, debido al desbordamiento que conlleva el aumento desmedido de la demanda de atenciones por la gran cantidad de casos que aparecen en un periodo corto de tiempo. Es por ello que a la fecha 22 de junio del presente año, se tiene un total de 4808 casos confirmados, con una tendencia sostenida al alza, de manera que según el último reporte de esta fecha, se han registrado 182 contagios, siendo este el pico más alto del que se tiene registro desde la entrada de la Pandemia en el territorio nacional, lo que ha desencadenado en la pérdida de la vida de 113 personas; así mismo señala que la brecha del incremento en el número de casos de contagios confirmados es cada vez mayor; razón por la que de continuar esa tendencia y no obstante los esfuerzos realizados por este Gobierno, el país se encamina de manera acelerada a un colapso del sistema de salud por la eventual insuficiencia de la capacidad para atender dichos contagios, a pesar de los esfuerzos como la inauguración del Hospital El Salvador en su primera etapa, realizada el día de ayer. En ese sentido menciona que tal como se ha expuesto de manera reiterada ante múltiples foros, una de las medidas más efectivas para evitar que siga el contagio masivo de personas y procurar no encontrarnos en el escenario antes descrito es el relativo a la cuarentena domiciliar y el distanciamiento social; asimismo, expone que

como muestra de la gravedad de la situación, debe hacer referencia un estudio que actualiza a diario los Alamos National Laboratory (EEUU), en el que se menciona nuestro país, el cual **en el tema de contagios, manteniendo las medidas que incluyen cuarentena y distanciamiento social**, la proyección estimaba que para el 12 de julio de 2020, se esperarían 4,033 casos positivos (cifra que a esta fecha ya se superó), y **si estas medidas fueran eliminadas** para el mismo periodo, como lo es la situación actual en que no hay cuarentena domiciliar y no se está cumpliendo el distanciamiento social, se esperarían 18,929 casos confirmados; y en el **tema de fallecimientos**, ese mismo estudio proyecta que manteniendo las medidas que incluyen cuarentena y distanciamiento social, la proyección estimaba que para el 12 de julio de 2020, se esperarían 114 fallecidos, mientras que **si las medidas mencionadas anteriormente fuesen eliminadas para el mismo periodo se esperarían 328 muertes**. Seguidamente expone, que encontrándonos en la Fase UNO del “Plan de Reapertura de la Economía: Hacia una Nueva Normalidad”, contenida dentro del Decreto Ejecutivo No. 31 de fecha 14 de junio de 2020 y publicado en el Diario Oficial N° 121, Tomo 427, de la misma fecha, se han considerado para ella las actividades que ofrezcan un menor riesgo para la salud de la población, la cual poco a poco debería ir recuperando la normalidad en el desarrollo de las actividades económicas a raíz de la gradualidad que se manifiesta en las diferentes fases de la implementación del Plan, lo cual se alcanzará sí y solo sí se cumplen efectivamente las medidas para la prevención de los contagios y eventuales fallecimientos de personas. También señala que como es de conocimiento de todos los presentes; actualmente no existe un instrumento jurídico que faculte a este Gobierno a implementar de forma obligatoria y de manera efectiva las medidas sanitarias de cuarentena y distanciamiento social para evitar el aumento en el contagio masivo de las personas; esto debido a dos situaciones: 1ª. Que si bien la Asamblea Legislativa emitió el Decreto Legislativo No. 611, de fecha 29 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial Número 65, TOMO 426, de fecha 29 de marzo de 2020, por medio del cual se aprobó la LEY DE RESTRICCIÓN TEMPORAL DE DERECHOS CONSTITUCIONALES CONCRETOS PARA ATENDER LA PANDEMIA COVID-19, este fue declarado inconstitucional a través de la Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de las

dieciocho horas con cincuenta y cinco minutos del día ocho de junio de 2020, con referencia 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020, en virtud de haber señalado que el mismo adolecía de vicios de forma, en razón que no se justificó adecuadamente su emisión en aquella oportunidad, incumpléndose los requisitos para el régimen de excepción que significaba dicho cuerpo normativo; y 2º. Porque a raíz de la Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de las dieciocho horas con cincuenta y cinco minutos del día ocho de junio de 2020, con referencia 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020, dicho tribunal limitó los alcances de las facultades contenidas en el Código de Salud, interpretando de forma restrictiva las facultades que le establecen diversos artículos del mismo y declarando inconstitucionales Decretos Ejecutivos que desarrollaban la aplicación de dicho Código, por considerar que estas lesionaban el ejercicio de derechos fundamentales, estableciendo que *“...solo mediante un régimen de excepción adoptado mediante los cauces constitucionalmente previstos es posible suspender uno o más derechos fundamentales en todo o en parte del territorio nacional...”*; todo lo cual ha traído como consecuencia, como todos han podido observar en diferentes medios de información, que a esta fecha la mayoría de la población ha adoptado la práctica de desplazarse sin restricción alguna dentro del territorio nacional, incumpliendo las medidas sanitarias preventivas como el resguardo domiciliario voluntario, el distanciamiento social y uso de implementos de bioseguridad como mascarilla, lo que consecuentemente se traduce en el incremento en los casos de contagio antes referidos; debiendo considerarse además que se ha iniciado la Fase UNO de reactivación económica que debe ser respetada, en el sentido de posibilitarse la circulación únicamente de quienes están dentro de la misma y no de aquellos cuyas actividades se encuentran postergadas; Fase de reactivación económica que debe intentar mantenerse, siempre y cuando los niveles de contagio lo permitan, de modo que se posibilite implementar una nueva cuarentena si resulta necesaria, debiendo también generarse las condiciones para que la implementación de las siguientes fases de la reactivación económica sean efectivas con medidas sanitarias de control de los contagios que sean necesarias, idóneas y proporcionales, pero a la vez obligatorias para toda la población que no se encuentre habilitada para salir de sus casas sino hasta la fase pertinente de

la actividad económica que desarrollan, habilitando con ello la competencia del Ministerio de Salud para decidir la implementación de las mismas según la necesidad que se estime en dichas fases. Por todo lo anterior, el Ministro de Salud somete a consideración las siguientes circunstancias: **I)** Que existe actualmente en el país una pandemia por COVID-19 en FASE III que ocasiona una situación de emergencia sanitaria que ha sido reconocida por los demás Órganos del Estado así como por los particulares en diferentes cuerpos normativos, resoluciones y pronunciamientos generales; **II)** Que existe una tendencia al alza de manera sostenida en el número de contagios que en algunos puntos supera las proyecciones que se habían realizado, lo cual puede afectar con mayor gravedad la salud y la vida de la población, y a su vez, ser causal de postergación mayor en la gradualidad de la reactivación económica que a la fecha se ha iniciado; **III)** Que es imperativo adoptar las medidas necesarias para disminuir esa progresión de contagios, a través del establecimiento de una cuarentena domiciliar y distanciamiento social que resulte obligatoria, lo cual lleva implícito una restricción de la libertad de libre circulación y de reunión, así como a la posibilidad de cambiar de domicilio o residencia si fuere necesario; **IV)** Que de no tomar dichas medidas el país se encamina a un colapso del sistema de salud pública por la incapacidad de atender la cantidad de contagios; **V)** Que el Ministerio de Salud a la fecha no cuenta con las herramientas jurídicas para hacer valer la obligatoriedad de las medidas sanitarias que estime convenientes para la contención de la pandemia por COVID-19, derivando que las mismas deben de ser decretadas por la Asamblea Legislativa de conformidad a lo establecido en el Art.29 de la Constitución de la República, ya que implican restricciones a la plena libertad de tránsito o de circulación, a la libertad de reunión y a la posibilidad de cambiar o permanecer en el domicilio de cada persona; y, **VI)** Que el argumento central de la Sala de lo Constitucional de la Corte suprema de Justicia para declarar inconstitucional –entre otros- el Decreto Legislativo 611, fue que “...no se acreditó suficientemente las razones que justificaban la suspensión de los derechos constitucionales... pues a esa fecha o existían datos oficiales que reportaran casos de contagio en el país...”; circunstancia que es diferente a esta fecha ya que existen suficientes datos documentados que justifican la adopción de dichas medidas. Finalizada así su exposición, el

Ministro de Salud solicitó que de conformidad a lo establecido en el Art.167 ordinal 5° de la Constitución de la República se proponga a la Asamblea Legislativa la suspensión de garantías constitucionales de libertad tránsito, a la libertad de reunión y a la posibilidad de cambiar o permanecer en el domicilio de cada persona, en consonancia con lo que dispone también el Art. 29 de la Constitución de la República, de conformidad a la propuesta legal del articulado pertinente que se considera necesario para los propósitos indicados en la presente exposición, dentro de la marco de la razonabilidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto que se requieren, por el tiempo que hoy por hoy es estrictamente necesario, que se estima en un mínimo de quince días, todo lo cual se encuentra justificado en una exposición de motivos que adjunta a la presente exposición y que sugiere sea remitida junto con la propuesta de decreto a la Asamblea Legislativa para su consideración, de manera que coadyuve a la aprobación de lo solicitado. Tomando como base, lo expuesto de manera detallada por el Ministro de Salud a este Consejo de Ministros, así como con el objeto de atender y cumplir objetivamente el mandato establecido en el Art. 1 de la Constitución de la República de El Salvador, relativo a que El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común, el Art. 65 inciso uno y Art. 66 del mismo cuerpo normativo que señala que la salud de los habitantes de la República constituye un bien público y el Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento, en relación a lo que establece el Art. 246 inciso dos de la misma, que estipula la primacía del interés público sobre el privado, así mismo, basado en que la jurisprudencia constitucional ha señalado que: *“...el contenido específico del derecho a la vida comprende dos aspectos fundamentales: el primero, referido al derecho a evitar la muerte, lo cual implica la prohibición dirigida a los órganos estatales y a los particulares de disponer, obstaculizar, vulnerar o interrumpir el proceso vital de las personas; y el segundo, relacionado al derecho de estas a tener acceso a los medios, circunstancias o condiciones que les permitan vivir de forma digna, por lo que corresponde al Estado realizar las acciones positivas pertinentes para mejorar la calidad de vida de las personas.”* y en materia de protección a la salud ordena al Estado diferentes ámbitos

de tutela como: “...la adopción de medidas para su conservación, pues la salud requiere de una protección estatal tanto activa como pasiva contra los riesgos exteriores que puedan ponerla en peligro, de ahí que se deban implementar medidas que, desde el punto de vista positivo, tiendan a la prevención de cualesquiera situaciones que la lesionen o que restablezcan dicha condición y desde el punto de vista negativo, que eviten la comisión de cualquier acto que provoque su menoscabo.” (Ambas citas tomadas de la Sentencia de Amparo 310-2013). Por tanto, analizada la propuesta, el Consejo de Ministros, de conformidad a lo establecido en los artículos 29 y 167 ordinal 5° de la Constitución, **POR UNANIMIDAD ACUERDA:** Proponer a la Asamblea Legislativa la Suspensión de las Garantías constitucionales de libertad de circulación, a la libertad de reunión y a la posibilidad de cambiar o permanecer en el domicilio de cada persona; de conformidad a la propuesta realizada por el señor Ministro de Salud, para que el proceso de reactivación económica se le permita adoptar las medidas que resulten necesarias, idóneas y proporcionales para el control de la pandemia por COVID-19, adosando a la propuesta de decreto el documento de Exposición de Motivos que ha puesto en conocimiento de este Consejo Ministros, que sustenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad en virtud de los cuales se ha generado el articulado de normas pertinentes. Y para los efectos legales pertinentes, extendiendo y firmo la presente certificación a la Honorable Asamblea Legislativa, en Casa Presidencial, a los veintitrés días del mes de junio del dos mil veinte.

  
  
**CONAN TONATHIU CASTRO**  
**SECRETARIO JURÍDICO DE LA PRESIDENCIA**

DECRETO No. \_\_\_\_\_

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,**

**CONSIDERANDO:**

- I. Que el artículo 1 de la Constitución establece que El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y fin de la actividad del Estado, el cual está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.
- II. Que la Constitución, en su artículo 65 inciso primero, establece que la salud de los habitantes de la República constituye un bien público, y que el Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento.
- III. Que la jurisprudencia constitucional relativa a la salud mandata al Estado diferentes ámbitos de protección, como la adopción de medidas para su conservación, pues la salud requiere de una protección estatal tanto activa como pasiva contra los riesgos exteriores que puedan ponerla en peligro, de ahí que se deban implementar medidas que, desde el punto de vista positivo, tiendan a la prevención de cualesquiera situaciones que la lesionen o que restablezcan dicha condición y, desde el punto de vista negativo, que eviten la comisión de cualquier acto que provoque su menoscabo.
- IV. Que la Resolución 1/2020 "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas" de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que recomienda a los Estados miembros de la OEA "Adoptar de forma inmediata, urgente y con la debida diligencia, todas las medidas que sean adecuadas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad personal de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones frente al riesgo que representa la presente pandemia".
- V. Que el art. 131, ordinal 5°, de la Constitución establece que corresponde a la Asamblea Legislativa decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias.

- VI. Que el art. 131, ordinal 27°, de la Constitución establece que corresponde a la Asamblea Legislativa suspender y restablecer las garantías constitucionales de acuerdo con el Art. 29 de esta Constitución, en votación nominal y pública, con los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos.
- VII. Que el art. 29, inciso 1°, de la Constitución prescribe que, en caso de epidemia, entre otras situaciones, podrán suspenderse las garantías establecidas en los artículos 5, 6, inciso 1°; 7, inciso 1° y 24 de la 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.
- VIII. Que conforme al art. 30 de la Constitución, el plazo de suspensión de las garantías constitucionales no excederá de 30 días, transcurrido el cual podrá prolongarse la suspensión, por igual período y mediante nuevo decreto, si continúan las circunstancias que la motivaron.
- IX. Que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 4, 12 y 21, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 3, 4, 5, 6, 9, 12, 15, 17, 18, 19, 20, 22 y 23, reconocen que, por una parte, los derechos a la libre circulación y a escoger libremente la residencia, y por otra, también el ejercicio del derecho de reunión pacífica, pueden estar sujetos a restricciones previstas por la ley, para proteger la salud pública.
- X. Que mediante Acuerdo Ministerial No. 301, de fecha 23 de enero de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 15, Tomo No. 426, de esa misma fecha, el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Salud decretó, como medida preventiva para la salud pública, con base en el contexto epidemiológico internacional y ante el avance del nuevo coronavirus 2019, emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a partir de esa fecha por tiempo indefinido.
- XI. Que mediante Decreto No. 1, de fecha 30 de enero de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 20, Tomo No. 426, de esa misma fecha, el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Salud Pública decretó las directrices relacionadas con la atención de la

emergencia sanitaria «Nuevo Coronavirus (2019-nCoV)», con el objeto de proteger la salud de la población mediante la prevención oportuna o la disminución de un eventual impacto negativo en términos de morbilidad, mortalidad, alarma social e impacto económico, frente a la emergencia sanitaria por dicha enfermedad.

- XII. Que a pesar de la emergencia sanitaria declarada y las directrices relacionadas con su atención, entre ellas las actividades de vigilancia para la detección temprana de casos sospechosos, al día de hoy los casos de COVID-19 se han propagado a nivel nacional e internacional, con transmisión de persona a persona, lo que ha generado un alto impacto en los servicios de salud y estrés en las reservas de suministros médicos esenciales.
- XIII. Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS), ante la grave problemática de salud antes relacionada, declaró el brote del nuevo coronavirus (COVID-19) como una pandemia; de manera que la gravedad, contagio y diseminación del virus ha evolucionado a una situación de mayor impacto que la de una epidemia, concepto que utiliza el Art. 29 de la Constitución de la República.
- XIV. Que en las circunstancias actuales es indudable la existencia de una emergencia por la pandemia de COVID-19 que afecta a El Salvador, reconocida tanto por organismos especializados internacionales, así como por los tres Órganos fundamentales del Estado, en diversas decisiones del Órgano Ejecutivo, disposiciones legislativas y resoluciones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de manera que es preciso decretar el Régimen de Excepción que establece la Constitución de la República, por el tiempo que esta determina y en todo el territorio nacional, suspendiendo los derechos fundamentales estrictamente necesarios para tal propósito, con el fin de velar por la salud y la vida de toda la población.

**POR TANTO,**

En uso de sus facultades constitucionales y a propuesta del Consejo de Ministros,

**DECRETA,** el siguiente:

# RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES CONCRETOS PARA ATENDER LA PANDEMIA POR COVID-19

## CAPÍTULO I RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN

### Objeto

Art. 1.- El objeto del presente régimen de excepción de derechos fundamentales concretos para atender la pandemia por COVID-19, es el establecimiento de un marco normativo razonable y proporcional de suspensión temporal, en el menor grado posible, de la plenitud del contenido de los derechos individuales de libre circulación o tránsito, de libertad de reunión y de libertad de cambiar o permanecer en el domicilio de cada persona, con la finalidad de salvaguardar, en la mayor medida posible, los derechos a la salud y a la vida de las personas, en vista del riesgo y consecuentes daños que la enfermedad de COVID-19 supone para estas dos últimas, derechos que son condición y soporte de los mismos derechos fundamentales.

### Régimen de Excepción

Art. 2.- Suspéndase temporalmente en el marco de la emergencia por la pandemia declarada sobre el virus conocido como COVID-19, por un término de 15 días, contados a partir de la vigencia del presente decreto, los derechos consagrados en la Constitución que se refieren a la libertad de circulación, a la libertad de reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito, y a la libertad de elegir residencia y domicilio, y de permanecer en el que sea elegido, según las reglas que a continuación se estipulan.

### Ámbito Territorial

Art. 3.- El presente régimen de excepción afecta a todo el territorio nacional.

### Duración

Art. 4.- La duración de este régimen de excepción que se establece por este decreto es de quince días.

### Principios

Art. 5.- El presente régimen de excepción se regirá por los siguientes principios de conformidad al Derecho Internacional de Derechos Humanos:

- a. Notificación: La obligación del Gobierno de la República de informar inmediatamente a los Secretarios Generales de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, y de la Organización de los Estados Americanos, OEA, sobre las circunstancias relacionadas con la restricción de los Derechos protegidos en el Derecho Internacional de Derechos Humanos; la obligación de informar sobre las causas que han motivado el Régimen de Excepción; sobre el tipo de medidas que van a tomarse; los derechos, libertades y garantías que van a restringirse; las disposiciones convencionales que quedarán en suspenso; y sobre el tiempo durante el cual van a aplicarse tales medidas, sobre su finalización previsible, así como sobre cualquier otro aspecto importante relacionado con las medidas de excepción.
- b. No discriminación: El ejercicio de las facultades extraordinarias que suspenden o derogan Derechos Humanos no deben incurrir en prácticas discriminatorias, ni tomar medidas discriminatorias como lo establece el Derecho Internacional Convencional, especialmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- c. Proporcionalidad: Las medidas excepcionales que se adopten deben ser adecuadas a la situación de crisis extraordinaria producida por el COVID-19 y en ningún caso deben ser desproporcionados o desmedidos. Se exige, por tanto, que exista una relación de proporcionalidad entre el peligro actual, real o inminente y las medidas que deba adoptar para contrarrestarlo o superarlo.
- d. Provisionalidad o Temporalidad: La restricción de derechos concretos será únicamente en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación.
- e. Amenaza Excepcional: La amenaza o peligro debe ser grave, presente o inminente, real y objetivo. Su valoración no debe estar determinada por una apreciación subjetiva o discrecional de la autoridad administrativa, ni debe depender únicamente del temor que se tenga de una posible situación de peligro extraordinario.
- f. Necesidad: Principio de estricta necesidad que debe aplicarse de manera objetiva y debe estar determinado fundamentalmente por la incapacidad o imposibilidad de

resolver la crisis o la emergencia por los medios legales normales que dispone el Estado.

- g. Legalidad: El Estado debe asegurar en todo momento y circunstancias el Imperio de la Ley.
- h. Buena Fe: El principio que prescribe la proclamación de estas medidas debe ser de buena fe.
- i. Responsabilidad de los funcionarios del Estado: Es fundamental en un Estado Democrático de Derecho para garantizar el adecuado ejercicio de los poderes extraordinarios de carácter excepcional.
- j. Reserva de Ley: Las limitaciones y restricciones a los Derechos Humanos deberán estar determinados específicamente por la Ley.

## **CAPÍTULO II**

### **SUSPENSIÓN DE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN**

#### **Cuarentena**

Art. 6.- Con la finalidad de salvaguardar la salud pública, como interés de la población en general, se declara cuarentena domiciliar en todo el territorio de la República durante la vigencia del presente régimen de excepción.

La circulación de las personas fuera de los supuestos autorizados por este decreto, constituye un incumplimiento al deber de cuidado que implica la protección de su propia salud, y de la salud pública que obliga a toda la población que se encuentre vinculada por la medida sanitaria emitida por el Ministerio de Salud.

#### **Declaratoria de zona epidémica sujeta a control sanitario**

Art. 7.- Declárase todo el territorio nacional como zona epidémica sujeta a control sanitario para combatir el daño y evitar la propagación del COVID-19; por lo cual, toda la población deberá mantenerse en resguardo domiciliar, y solo podrá salir de su vivienda o residencia, en los casos autorizados por el presente régimen de excepción.

#### **Definiciones**

Art. 8.- Para los efectos del presente régimen de excepción se entenderá por:

- a. Aislamiento: Disposición utilizada al interior de un establecimiento designado por la autoridad de salud, para separar los casos confirmados por COVID-19, de aquellos casos sospechosos.
- b. Casos sospechosos: Personas a quienes se les compruebe, de modo objetivo y razonable, mediante manifestaciones clínicas, que presentan síntomas de la enfermedad por COVID-19, o aquellas personas que, sin presentar manifestaciones clínicas de la enfermedad, se acredite que hayan sido expuestas a una situación de posible contagio.
- c. Casos confirmados: Personas cuya prueba de laboratorio específica es positiva para COVID-19.
- d. Cuarentena: Mecanismo para separar y restringir la movilidad de las personas asintomáticas que pudieron ser expuestas a COVID-19, con el objeto de monitorear el posible desarrollo de la enfermedad y evitar su posible propagación.
- e. Nexa epidemiológico: Persona sin síntomas, con el antecedente de haber tenido contacto físico, o haber estado a menos de un metro de distancia de un caso sospechoso o confirmado por COVID -19, dentro de un período de dos días antes de la fecha de inicio de síntomas, y hasta siete días después del cese de la fiebre, en el caso que lo originó.
- f. Centros de Cuarentena Controlada: Instalaciones designadas para el cumplimiento de la cuarentena controlada, las cuales deben cumplir con las condiciones sanitarias, de vigilancia médica, suministro de medicamentos necesarios y de seguridad, para el resguardo de la salud de las personas.
- g. Criterios de ingreso: Conjunto de elementos que sirven al profesional médico para establecer la necesidad de someter a ingreso hospitalario, cuarentena o aislamiento a una persona, tomando como referencia los signos y síntomas, pruebas de laboratorio, exámenes de gabinete o constituir un caso sospechoso de contagio.

- h. Criterios de egreso: Conjunto de elementos que sirven al profesional de salud para establecer la salida de un aislamiento hospitalario, cuarentena controlada o aislamiento de una persona, tomando como referencia la evaluación médica, la mejoría de signos y síntomas, resultados negativos de pruebas de laboratorio, mejoría en los exámenes de gabinete, y no haber estado expuesto nuevamente a un posible contagio, lo cual será valorado atendiendo a los criterios de alta contemplados en los Lineamientos Técnicos para la Atención Clínica de personas con enfermedad COVID-19.
- i. Enfermedades crónicas no transmisibles o comorbilidades: son enfermedades de larga duración y por lo general de progresión lenta.
- j. Evaluación clínica: Es la valoración y evaluación del estado físico o psíquico de un paciente, basándose en la información obtenida de la entrevista, del historial médico del paciente y de anamnesis, del examen físico y pruebas de laboratorio.
- k. Exámenes de gabinete: procedimientos que requieren de un equipo especializado para realizar el diagnóstico de un paciente y generalmente proporcionan imágenes.
- l. Población expuesta y susceptible: todas las personas que no han tenido la enfermedad de COVID-19 y que potencialmente puedan padecerla.
- m. Población vulnerable: Grupo de personas que se encuentra en mayor medida, expuesto a sufrir COVID-19 debido a su condición psicológica, física, etaria y mental, entre otras.
- n. Prueba PCR-RT: Reacción en cadena de la polimerasa en tiempo real, utilizada para conocer el genoma de un agente infeccioso.
- o. Seguimiento: Es la estrategia que utiliza el personal de salud para conocer diariamente el estado de salud de personas expuestas, este puede realizarse a través de visitas, llamadas telefónicas y otro que permitan la evaluación del individuo.

Personas sujetas a cuarentena controlada

Art. 9.- Serán sujetas a cuarentena controlada:

1. Toda persona proveniente del extranjero que ingrese al país, mientras dure la emergencia sanitaria nacional, dictada por la autoridad de salud.
2. Las personas que hayan incumplido el resguardo domiciliario sin justificación y que, luego de haber sido evaluadas por el personal médico, se cataloguen como casos sospechosos o que hayan estado expuestos a un posible contagio.

Excepciones a la Cuarentena Domiciliar

Art. 10.- Para los efectos de lo regulado en este Decreto, no podrán limitarse en ningún caso, la circulación de:

- a. Empleados públicos que tengan que ver exclusivamente con el combate a la pandemia como: todas las dependencias del Ministerio de Salud, Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, Ministerio de Economía, Ministerio de Obras Públicas y de Transporte, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Presidencia de la República, Fondo Solidario para la Salud, Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Registro Nacional de Personas Naturales, Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, Banco Central de Reserva, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral, Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, Empresa Transmisora de El Salvador, Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, Autoridad de Aviación Civil, Cuerpo de Bomberos, Policía Nacional Civil, Fuerza Armada, Dirección General de Migración y Extranjería, Cuerpos de Socorro y Comandos de Salvamento, Dirección General de Aduanas, Correos de El Salvador, Superintendencia de Competencia, Superintendencia del Sistema Financiero, Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, Defensoría del Consumidor, Corte de Cuentas de la República, las municipalidades, en relación con los servicios públicos que prestan, Comisión Internacional Contra la Impunidad de El Salvador, Zoológico Nacional en relación al mantenimiento y cuidado de los animales, ambulancias de servicios de emergencia médica, pública y privada, Dirección Nacional de Medicamentos, Dirección General de Centros Penales, funcionarios y empleados públicos autorizados por cada titular de las instituciones que presten servicios públicos o servicios sociales, relacionados directa y estrictamente al combate de la pandemia, conforme lo determine el Órgano Ejecutivo, mediante acuerdo en el ramo de Salud,

Tribunal Supremo Electoral, ISDEMU, FOVIAL, Ministerio de Hacienda, INPEP y Centro Nacional de Registros.

- b. Diputados y empleados administrativos de la Asamblea Legislativa, de los cuales sea necesario el cumplimiento de sus funciones, en el marco de esta emergencia.
- c. Magistrados, jueces y empleados de tribunales que, conforme a la Constitución, no pueden diferirse sus actividades constitucionales, empleados administrativos de la Corte Suprema de Justicia y del Instituto de Medicina Legal, debidamente acreditados, que sean requeridos sus servicios en apoyo a las referidas actividades judiciales, estrictamente en el marco de esta emergencia, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y Consejo Nacional de la Judicatura.
- d. Las personas con causa justificada, tales como:
  - Aquellas personas cuya necesidad sea la adquisición de alimentos y bebidas, productos farmacéuticos, tratamientos médicos, urgente asistencia a mascotas y otros que por emergencia deban acudir a un centro asistencial, mercados o supermercados para abastecimientos de alimentos y artículos de primera necesidad.
  - Personas cuyo objeto sea la asistencia y cuidado a niños, niñas, adultos mayores, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables, por enfermedades crónicas que deban desplazarse a un lugar por emergencia o atención médica periódica, inclusive si estas personas tuvieran que desplazarse a un centro hospitalario o clínica.
  - El personal que labora para los medios de comunicación y prensa, en todos sus ámbitos de actuación, quienes para efectos de acreditar su calidad deberán portar únicamente su respectivo carné, en aras de garantizar el derecho de la ciudadanía a estar debidamente informada, así como el pleno ejercicio del derecho a la información y libre expresión.
  - Sector agropecuario y trabajadores independientes del mismo sector.

- Sector financiero, AFP y Seguros.
- Servicios de seguridad privada y personal técnico de mantenimiento que atiende servicios básicos como energía eléctrica, agua, telefonía e internet.
- Las personas que se dedican a la albañilería, fontanería, carpintería, ingenieros, arquitectos, electricistas, así como maestros de obra y los empleados necesarios para desempeñar actividades en el sector de la construcción.
- Los empleados y contratistas de las empresas, industria y entidades que se dediquen a las actividades permitidas en este Decreto.

Todas las personas que estén autorizadas para circular en el territorio nacional deberán portar obligatoriamente mascarilla y cumplir las demás medidas sanitarias que fueren necesarias para salvaguardar su salud.

Los productos y servicios esenciales cuyas actividades comerciales e industriales se permiten realizar durante el presente régimen de excepción, serán autorizados por el Ministerios de Salud de conformidad a la evolución y gravedad de la pandemia, lo cual deberá ser debidamente motivado.

Trabajadores prioritarios y medidas de aislamiento para su seguridad

Art. 11.- Las industrias y actividades del sector privado relacionadas en los artículos anteriores deberán enviar a sus casas a los trabajadores y trabajadoras que sean mayores de sesenta años de edad, mujeres en estado de embarazo, puerperio y lactancia exclusiva, personas con enfermedades de insuficiencia renal crónica o trasplantados, hipertensos, personas diagnosticadas con cáncer, enfermedades crónicas, degenerativas e inmunosuprimidas, personas con discapacidad, con enfermedades pulmonares crónicas u obesidad mórbida podrán resguardarse en sus respectivos lugares de domicilio o residencia, a fin de evitar que sean sujetos a contagio o se conviertan en portadoras de COVID-19, y no se podrán ver afectados laboralmente si optan por no asistir a su centro de trabajo.

Sin perjuicio de la seguridad laboral y aún en su funcionamiento limitado, las industrias y empresas autorizadas para operar deberán acatar e implementar todas las medidas necesarias para resguardar a sus empleados de un posible contagio, tales como: distanciamiento social y, en caso de que la actividad implique cercanía, deberá proveerse de mascarillas, colocación de alcohol gel y lavado constante de manos, entre otras que, a criterio de los empleadores, se consideren oportunas.

Facultad del Ministerio de Trabajo

Art. 12.- El Ministerio de Trabajo y Previsión Social de El Salvador deberá realizar inspecciones en los distintos lugares o puestos de trabajo, e informar al Ministerio de Salud sobre cualquier anomalía o riesgo en la salud encontrado, a fin de que este último lleve a cabo el procedimiento administrativo correspondiente de conformidad a lo dispuesto en la Ley de Procedimientos Administrativos vigente, para efectos de adoptar de manera inmediata las medidas provisionales adecuadas para salvaguardar el derecho a la salud y la vida de las personas, continuar con el procedimiento, y establecer en resolución definitiva, previo el debido proceso, si se han incumplido las medidas sanitarias establecidas por el presente Decreto, debiendo certificar dicha resolución definitiva a las autoridades competentes cuando se estime que pudieren deducirse responsabilidades penales, administrativas o civiles, según corresponda.

Para tales efectos, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de las Direcciones Generales de Inspección de Trabajo y de Previsión Social, verificará el cumplimiento de lo dispuesto en los lugares de trabajo que corresponda.

Incumplimiento de la cuarentena domiciliar

Art. 13.- El incumplimiento a lo establecido en los artículos 6, 10, y 11 del presente Decreto, habilita también a las autoridades de seguridad pública que tengan a su cargo las tareas de control del cumplimiento de la medida sanitaria de cuarentena domiciliar, a notificar a la persona el incumplimiento en que ha incurrido y trasladarlo de inmediato al establecimiento de evaluaciones médicas más cercano al lugar en que fue encontrada circulando, cumpliendo los protocolos sanitarios que protejan la salud de los agentes de autoridad y de la persona de que se trate, instándole a que les acompañe de manera voluntaria, y apercibiéndole que, en caso de no hacerlo, se le trasladará aún contra su voluntad al establecimiento antes mencionado, en virtud que su conducta pone en riesgo la salud pública de la generalidad.

Una vez se haya llevado a cabo el procedimiento establecido en el inciso anterior para trasladar a la persona al establecimiento de evaluaciones médicas de que se trate, el personal debidamente autorizado por el Ministerio de Salud realizará dentro del término de doce horas la evaluación individual de quien hubiere sido sorprendido circulando, siempre bajo los protocolos sanitarios para el resguardo de la salud de la persona, al efecto de determinar si presenta síntomas de ser portador del COVID-19, en cuyo caso será ordenado su traslado al Centro de Cuarentena Controlada respectivo para que cumpla en dicho lugar la cuarentena o el aislamiento, por el plazo que señale la evaluación médica, como medida sanitaria individualizada, específica y concreta, para procurar la salud de la persona que estuviere afectada por los síntomas del COVID-19, y para resguardar la salud pública, la de su entorno comunitario y de sus respectivas familias.

Si de la evaluación de la persona que hubiere sido sorprendida incumpliendo la cuarentena domiciliar, a que se refiere el presente artículo, resultare que no presenta síntomas de ser portador del COVID-19, el personal médico del Ministerio de Salud ordenará el estricto cumplimiento de la cuarentena domiciliar a la persona de que se trate.

#### Condiciones de la cuarentena controlada

Art. 14.- La cuarentena controlada deberá ser informada previamente al paciente y será por el plazo de hasta quince días o por el tiempo que determine la autoridad de salud con posterioridad a una evaluación médica.

Ante la circulación comunitaria del virus en el territorio nacional, aquellas personas que incumplan las restricciones de resguardo domiciliar sin justificación y que al ser evaluadas por el personal médico, se cataloguen como casos expuestos o sospechosos, deberán guardar cuarentena controlada por el plazo de hasta quince días o por el tiempo que determine la autoridad de salud conforme a una evaluación médica, en tanto no se confirme o descarte la presencia de COVID-19.

Aquellas personas que estando internas en un Centro de Cuarentena Controlada en el cual se identifique un caso confirmado de COVID-19, deben permanecer al menos seis días más en cuarentena controlada al volverse ellos nexos epidemiológicos, período durante el cual se les realizará una prueba PCR para confirmar o descartar la enfermedad, a efectos de salvaguardar su salud.

El egreso de las personas indicadas en el inciso anterior estará sujeto a la realización de nuevas pruebas PCR y evaluaciones clínicas que permitan dictaminar con certeza el estado de salud, todo lo cual será valorado atendiendo a los Criterios de Alta contemplados en "Los Lineamientos Técnicos para la Atención Clínica de personas con enfermedad COVID-19".

Condiciones de la cuarentena domiciliar posterior a la cuarentena controlada.

Art. 15.- La cuarentena domiciliar indicada para pacientes que salen de cuarentena controlada tendrá una duración de quince días.

En la cuarentena domiciliar se debe evitar salir de la vivienda, salvo las excepciones establecidas por la autoridad competente.

Manejo de las personas en cuarentena controlada

Art. 16.- El manejo de la situación las personas en cuarentena controlada estará a cargo del personal de salud designado para tal efecto y consistirá en:

Las personas asintomáticas

1. Tomar la temperatura dos veces al día: mañana y tarde.
2. Mantener a cada una de las personas en la habitación o lugar designado para su estancia.
3. Orientar para que tenga los siguientes cuidados:
  - a) Evitar tocarse ojos, nariz y boca, para no transportar secreciones de estas áreas.
  - b) Realizar higiene de manos frecuentemente con agua y jabón cada vez que se tenga contacto con ojos, nariz y boca.
  - c) Guardar al menos un metro de distancia entre cada persona, para reducir la posibilidad de transmisión de la enfermedad COVID-19.
  - d) Evitar todo contacto físico entre las personas, lo que incluye no saludar de beso, abrazo o dar la mano.

- e) Evitar los juegos de contacto o los de mesa en los que muchas personas manipulan los mismos objetos, cartas, dominó, dados, entre otros.
  - f) No compartir, ni prestar los objetos personales como cepillos de dientes, pañuelos, cubiertos, o utensilios de comida u otros.
  - g) Evitar tocar superficies comunes como mesas, pasamanos y manijas de puertas, entre otras.
4. Coordinar y dar seguimiento para que cada una de las personas reciban sus alimentos cada tiempo de comida y los ingieran en su habitación o lugar designado para su estancia.
  5. A las personas en cuarentena que informen que adolecen de alguna morbilidad, la cual se encuentre compensada, debe darse seguimiento para que reciba el tratamiento indicado, para garantizar el cumplimiento a fin de evitar una posible descompensación o complicación que deteriore su salud.
  6. Se debe mantener el orden e higiene en todo momento.
  7. Se debe informar de inmediato al personal de salud en caso de manifestarse alguna enfermedad preexistente, para dar el tratamiento adecuado.

#### Personas con síntomas de COVID-19

El personal de salud responsable en cada uno de los centros de contención, ante personas que presentan síntomas de COVID-19, debe cumplir las siguientes intervenciones:

1. Informar de inmediato si alguna o varias de las personas inician síntomas como: fiebre, congestión nasal, tos, dolor de cabeza, síntomas digestivos, malestar general, anosmia y ageusia.
2. Realizar la prueba de COVID-19 oportunamente conforme a esta ley.
3. Orientar que si una persona estornuda debe cubrirse boca y nariz con cara interna de antebrazo o usar pañuelos desechables, los cuales

debe colocar inmediatamente en el basurero y realizar lavado de manos posteriormente.

4. Proporcionar mascarilla, la cual debe utilizar de manera obligatoria, al estar en contacto con otras personas.
5. Aislar a la persona, hasta que sea trasladada.
6. El equipo de salud correspondiente trasladará a la persona que presente los síntomas descritos anteriormente, al aislamiento para su evaluación. Personas que presentan una condición distinta a COVID-19.

Si se presenta otra condición de salud diferente a COVID-19, el paciente deberá ser llevado al área específica designada para su evaluación y manejo por personal de salud de la especialidad requerida.

Investigación epidemiológica de casos confirmados y parámetros de vigilancia

Art. 17.- La vigilancia epidemiológica del COVID-19 se realiza por el MINSAL, conforme lo dispuesto en el Reglamento Sanitario Internacional.

Se realizará una investigación epidemiológica a los pacientes que cumplan con la definición de caso confirmado, dónde se debe establecer como mínimo:

- a. La ruta crítica.
- b. Nexo epidemiológico.
- c. Fuente probable de infección.
- d. Posibles contactos.

### **CAPÍTULO III**

#### **SUSPENSIÓN DE LA LIBERTAD DE REUNIÓN**

Suspensión Libertad de Reunión

Art. 18.- Suspéndase el derecho de los habitantes de reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito en atención a la pandemia del COVID-19; por consiguiente, las autoridades de salud podrán prohibir mediante resolución fundamentada las reuniones de los habitantes, ordenándoles retornar a su domicilio o residencia; salvo que se trate de

reuniones con fines religiosos, culturales, económicos o deportivos, las que deberán ser autorizadas por dichas autoridades de acuerdo a los protocolos sanitarios establecidos.

Tratándose de reuniones con fines religiosos, culturales, económicos o deportivos, los organizadores o responsables deberán dar aviso al titular del Ministerio de Salud o el funcionario que este delegue con al menos diez días hábiles de anticipación a la celebración de aquellas, para su autorización y la determinación de las medidas sanitarias que deberán adoptarse, para evitar la propagación del COVID-19 entre los asistentes. De no proporcionarse el aviso indicado o no implementarse las medidas sanitarias pertinentes, las autoridades de salud ordenará la cancelación de las reuniones previstas de acuerdo a los protocolos sanitarios establecidos.

#### **CAPÍTULO IV**

#### **SUSPENSIÓN DE LA LIBERTAD DE CAMBIAR O PERMANECER EN EL DOMICILIO O RESIDENCIA**

Art. 19.- Suspéndase la libertad de las personas de cambiar o permanecer en su domicilio o residencia, en el sentido de que, cuando por razones de salud de la personas misma, de su entorno familiar o de la colectividad, se establezca a través de las pruebas médicas respectivas de COVID-19, la indudable necesidad de que una persona sea trasladada de su domicilio o residencia a un Centro de Cuarentena Controlada u hospital, ésta podrá ser conducida aún contra su voluntad a cumplir con la cuarentena respectiva o el tratamiento médico que corresponda para atender la enfermedad.

La libertad de las personas de elegir o permanecer en su domicilio o residencia solamente puede ser suspendida para cada caso particular, siendo una norma de régimen de excepción que debe concretarse por medio de una decisión médica debidamente fundamentada y que cumpla con todos los requisitos sanitarios que al efecto sean pertinentes.

#### **CAPÍTULO V**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

Derechos no suspendidos

Art. 20.- El presente Régimen de Excepción no comprende en ningún caso, suspensión alguna a la libertad de ingresar al territorio de toda persona salvadoreña, quien deberá cumplir con las medidas sanitarias que se dicten por las autoridades de salud pública, a la libertad de salir del territorio de toda persona, incluyendo a los funcionarios diplomáticos y funcionarios consulares acreditados en el país y sus familiares.

Así mismo, no suspende la libertad de expresión, la libertad de difusión del pensamiento, el derecho de asociación, la inviolabilidad de la correspondencia, ni autoriza la interferencia o intervención de las telecomunicaciones, así como ningún otro derecho o libertad fundamental no contemplado en las presentes disposiciones, ni otras categorías establecidas en instrumentos internacionales de Derechos Humanos no relacionadas con la atención y control de la pandemia por COVID-19.

#### Colaboración de particulares y obligaciones

Art. 21.- Las personas deberán colaborar y acatar las restricciones antes indicadas, sin perjuicio de incurrir en las responsabilidades penales y civiles pertinentes.

Las empresas que realicen cualquier actividad de las no autorizadas por este decreto o sin la autorización respectiva, estarán sujetas a las consecuencias que correspondan conforme a las leyes respectivas.

Con el fin de garantizar el efectivo control sanitario y acatamiento de la población a las medidas de cuarentena, vigilancia u observación decretadas, y de conformidad a lo establecido en los Arts. 2, 58 y 139 y 136 del Código de Salud, y Art. 14 inc. 1<sup>o</sup> de la Ley de Procedimientos Administrativos, para hacer cumplir tales medidas de forma coercitiva si fuese necesario, el Ministerio de Salud tendrá la facultad de auxiliarse de la Policía Nacional Civil, quien podrá apoyarse de la Fuerza Armada.

#### Colaboración municipal

Art. 22.- Los alcaldes, Concejos Municipales, Cuerpos de Agentes Municipales y los miembros de Comisiones de Protección Civil Municipales, podrán colaborar con la Policía Nacional Civil, controlando los mercados, en cuyo interior solo puede haber venta de comida, bebida, granos básicos y materiales de limpieza. Además, verificarán que el número de DUI, pasaporte o carné de residente sea el permitido para entrar al mercado. En

caso contrario si la persona no posee DUI o la certificación del mismo, o mascarilla, no podrá ingresar al mercado y deberá de regresar a su residencia.

Así mismo, vigilarán que se dé el debido y estricto cumplimiento a las medidas establecidas en este decreto, en las comunidades pertenecientes a sus territorios.

El resto de los empleados municipales deberán guardar cuarentena, debiendo asistir a sus labores, únicamente, la planilla mínima necesaria para la realización de pagos o de aplicación de las medidas antes enunciadas.

Se autoriza la movilización entre municipios, siempre y cuando sea para llevar a cabo alguna de las actividades autorizadas mediante el presente decreto.

#### Colaboración de la PNC

Art. 23.- La Policía Nacional Civil brindará toda la colaboración necesaria a las autoridades de salud y migratorias, para la ejecución de las medidas de su competencia en el marco del control de la pandemia por COVID-19; a fin de evitar situaciones que pongan en peligro el bienestar de la población.

#### Recepción de denuncias

Art. 24.- La inspectoría General de Seguridad Pública y la inspectoría General de la Fuerza Armada deberán habilitar mecanismos accesibles para la recepción de denuncias a efecto de la pronta y efectiva realización de medidas correctivas y disciplinarias, de conformidad a la ley y sus respectivas normativas.

#### Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

Art. 25.- Se faculta a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos transitar libremente en el territorio salvadoreño, para que ejerza su mandato constitucional de supervisar la actuación de la Administración Pública frente a las personas, para asegurar el respeto a los Derechos Humanos y la correcta aplicación de este decreto.

#### Prórroga

Art. 26.- Para la prórroga del Régimen de Excepción aquí aprobado será necesario un informe de lo actuado y la correspondiente iniciativa por parte del Órgano Ejecutivo, con las justificaciones correspondientes.

## Responsabilidad de los servidores públicos

Art. 27.- El funcionario público, empleado público, agente de autoridad o autoridad pública que exceda sus facultades, viole deliberadamente por acción, por omisión, por dolo o culpa la Constitución, la ley, reglamentos o protocolos establecidos vigentes, será sancionado conforme lo establece la ley.

## Vigencia

Art. 28.- El presente decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Diario Oficial, y sus efectos cesaran quince días después de haber entrado en vigencia.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO, San Salvador a los 24 días de junio de 2020.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### CONTEXTO FÁCTICO

La República de El Salvador así como las demás naciones del mundo han afrontado durante el año dos mil veinte un hecho sin precedentes durante el último siglo, consistente en la aparición de la COVID-19 como una enfermedad particularmente contagiosa, que encuentra en el ser humano su principal vector de transmisión y que, a la fecha, aún no encuentra en la comunidad internacional una cura consensuada y unívoca en el seno de la ciencia médica para la afección, o una vacuna que impida a las personas contraerla, generando graves afectaciones a la salud de las personas, con las consecuentes pérdidas de vidas humanas y situaciones conexas, que traen aparejadas afectaciones a diversos derechos fundamentales a los cuales dichas categorías sirven de soporte.

En vista de ello, los Estados han adoptado diversidad de medidas sanitarias que se han considerado adecuadas, necesarias y proporcionales para frenar los impactos que la diseminación de la enfermedad COVID-19 ha ocasionado en cada sociedad; adaptándose a las diversas realidades particulares de cada país, a sus respectivos ordenamientos jurídicos, recursos financieros y de infraestructura, así como a las condiciones y capacidades de los sistemas de salud pública respectivos; apreciándose que la cuarentena domiciliar y el distanciamiento social y personal son las medidas más adecuadas para mitigar los impactos que ocasiona el virus causante de COVID-19; de modo que en los lugares en que se han aplicado de manera estricta, han existido impactos positivos en la disminución de los contagios y “aplanamiento” del crecimiento exponencial de la curva, que generalmente se ha presentado en todos los países del mundo, siendo medidas que están vinculadas de manera directa con necesarias restricciones a los derechos de libre circulación o tránsito, libre reunión y a la libertad de permanencia o cambio del domicilio o residencia de la persona.

En ese contexto, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la sentencia emitida a las dieciocho horas con cincuenta y cinco minutos del día ocho de junio de dos mil veinte, en el proceso de inconstitucionalidad marcado bajo la referencia 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020, declaró inconstitucional por vicios de forma, de un modo general y obligatorio, la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19, contenida en el Decreto Legislativo

número 611, por la violación al artículo 131 ordinal 27° de la Constitución, argumentando, como razón, que no se documentó ni acreditó suficientemente las razones que justificaban la suspensión de los derechos constitucionales concernidos en ese cuerpo normativo como la medida idónea para garantizar el derecho a la salud de la población salvadoreña, en el contexto de la pandemia por COVID-19, pues para esa fecha no existían datos oficiales que reportaran casos de contagio en el país.

En la referida sentencia, la Sala realiza ciertas valoraciones y afirmaciones que es imprescindible traer a colación para fundamentar las razones para decretar un Régimen de Excepción:

- Condiciones de aplicación. El art. 29 Cn. establece que 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. Las “situaciones anormales, extraordinarias y temporarias” como supuestos habilitantes para la adopción de un régimen de excepción son, de acuerdo con esa sala, las previstas en tal disposición (sentencia de inconstitucionalidad 15-96).
- La Organización Mundial de la Salud considera que el término “epidemia” alude a una cuestión de proporción en la incidencia –nuevos casos– de una enfermedad, que puede ser transmisible o no, que se observa cuando la presencia de casos confirmados de una enfermedad o de algún evento relacionado con la salud, en una comunidad o región, claramente exceden las expectativas calculadas para una determinada temporada (Organización Mundial de la Salud, *Ethical considerations in developing a public health response to pandemic influenza*, 1ª ed., 2007). El desarrollo y expansión del concepto ilustra el hecho de que hay distintos tipos de epidemias, cada una con ciclos vitales, índices de contagio, resistencia a antibióticos y mortalidad, que son únicos, lo que convierte a la planificación contra las epidemias y, por ende, contra las pandemias, en algo impredecible (Pedro Alejandro Villarreal Lizárraga, *Pandemias y Derecho: Una perspectiva de gobernanza global*, 1ª ed., 2019, p. 21).
- Es imprescindible que el régimen de excepción esté debidamente justificado y sujeto a límites y al control constitucional. La Sala ha sostenido que la adopción de un

régimen de excepción debe respetar el principio de proporcionalidad (sentencia de inconstitucionalidad 15-96, ya citada). A esto habría que agregar que en estos casos el examen de proporcionalidad tiene un contenido dual: en sentido genérico, requiere de un análisis de la adopción del régimen en sí mismo; en sentido particular, debe determinarse la proporcionalidad de la suspensión de cada derecho concreto –no es preceptivo que todos se suspendan; y es precisamente por tal razón que el art. 29 Cn. emplea la expresión “podrá” y no la de “deberá”–, ya que solo deben ser suspendidos en el grado estrictamente requerido para buscar el retorno a la normalidad y en relación de conexidad con las causas que originaron el régimen de excepción (Corte Constitucional de Colombia, sentencia de 13 de abril de 1994, C-179/94). Por ejemplo, podría carecer de sentido suspender la libertad de expresión o información durante una epidemia o pandemia, en tanto que en esas situaciones el acceso a la información y el flujo de datos objetivos y opiniones es deseable y beneficioso (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución 1/2020 de 10 de abril de 2020, parte resolutive, párrafos 29, 30, 31, 32 y 33).

## II

La Organización Mundial de la Salud elevó, el pasado 11 de marzo de 2020, la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19 a pandemia internacional. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, evidencia la necesidad de continuar adoptando medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud, tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos.

Y es que debe reconocerse que mientras no se encuentre una cura que permita tratar y erradicar la enfermedad de la COVID-19, las autoridades competentes están obligadas, por mandato constitucional y de ley, a continuar realizando todos los esfuerzos necesarios que permitan salvaguardar los derechos a la salud y vida de la población.

A esta fecha, en El Salvador, el Ministerio de Salud reporta un total de 4,973 casos positivos por la COVID-19, de los cuales 113 se reportan como víctimas mortales, observándose a partir del día 12 de junio de 2020 un aumento considerable de casos positivos, que va en tendencia al alza, provocándose así la saturación del sistema de salud pública del país.

Así mismo, es evidente que dicha crisis sanitaria ha golpeado duramente la economía de nuestro país; sin embargo, desde el Órgano Ejecutivo, a través del Ramo de Salud, se

emitió el Decreto No. 31 denominado “Protocolos Sanitarios para Garantizar los Derechos a la Salud y a 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”, de fecha 14 de junio de 2020 y publicado en el Diario Oficial N° 121, Tomo 427, de la misma fecha, el cual dio la pauta para que, a partir del 16 de junio de 2020, se iniciara con la reapertura gradual de las actividades económicas, laborales, administrativas y sociales, la cual está dividida en 5 fases, regulándose en cada una de ellas las personas y actividades que se encuentran habilitadas para incorporarse a la dinámica de la “nueva normalidad”.

En este contexto ha sido evidente que no todas las personas y sectores del país están respetando y cumpliendo estrictamente con las actividades permitidas en cada fase, provocándose de esta manera el incremento, que en cualquier momento puede llegar a ser incontrolado, de la curva de contagios, por lo que para hacer frente a esta situación, grave y excepcional, es indispensable proceder a solicitar a la Asamblea Legislativa que emita un Régimen de Excepción, de acuerdo a lo regulado por los artículos 29, 5 y 7 de la Constitución de la República, por un plazo de 15 días, requiriéndose específicamente la suspensión de los derechos fundamentales siguientes: libertad de circulación (art. 5 Cn.), libertad de reunión (art. 7 inc. 1° Cn.), y libertad de elegir residencia y domicilio y de permanecer en el que sea elegido (art. 5 inc. 2° Cn.).

Dicha suspensión operaría única y exclusivamente para los sectores y personas que no se encuentran habilitados para incorporarse y operar en cada una de las fases reguladas en el Decreto Ejecutivo No. 31, arriba señalado y conforme a su calendarización, procurando con ello evitar la mayor concurrencia y aglomeraciones de personas fuera de sus lugares de residencia o habitación, y tal como lo ha establecido ya la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su jurisprudencia: “...un régimen de excepción produce una auténtica paradoja: los derechos fundamentales se suspenden en beneficio de sí mismos”.

### III

En ese sentido, y con el objeto de dar cumplimiento a la jurisprudencia emitida por la Sala de lo Constitucional en sentencia de Inconstitucionalidad 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020, pronunciada a las dieciocho horas con cincuenta y cinco minutos del día ocho de junio de dos mil veinte, es oportuno realizar el siguiente test de proporcionalidad respecto

de cada uno de los derechos constitucionales que se requieren suspender de forma temporal, el cual opera como prohibición de exceso o prohibición de protección deficiente.

El test de proporcionalidad consta de tres componentes, a saber:

Examen de idoneidad. Se compone de tres exigencias: (i) la adopción del régimen de excepción, o la suspensión concreta de un derecho, debe perseguir un fin legítimo; es decir, uno que no esté prohibido expresa o implícitamente por la Constitución (Carlos Bernal Pulido, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 4ª ed. actualizada, 2014, p. 884); (ii) debe ser adecuada –apta– para la consecución del fin perseguido, de forma que no tiene sentido suspender derechos que no se ligan a la causa que justifica el régimen de excepción (Carlos Bernal Pulido, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, ya citado, p. 884); y (iii) la medida genérica o particular –adopción del régimen de excepción o suspensión de un derecho concreto– debe ser razonable; es decir, fundada en criterios o parámetros objetivos (sentencia de 14 de enero de 2016, inconstitucionalidad 109-2013). En el caso de epidemias o pandemias, el régimen de excepción debe tener sustento en la mejor evidencia científica (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución 1/2020, ya citada, párrafo 27).

Examen de necesidad. La constitucionalidad del régimen de excepción o de la suspensión de un derecho concreto está supeditada a que no exista otra medida igualmente idónea, pero menos gravosa (Bernhard Schlink, *El principio de proporcionalidad*, en Montealegre Lynett, et. al., *La ponderación en el Derecho*, 1ª ed., 2014, p. 132). Por tanto, este examen presupone la existencia de, por lo menos, un medio alternativo con el cual comparar el adoptado (sentencia de 25 de abril de 2006, inconstitucionalidad 11-2004). Esto puede significar una comparación de dos tipos: la primera comparación posible es la de las medidas excepcionales entre sí, puesto que si se dispone de otras medidas también excepcionales, pero menos perniciosas, la adoptada o adoptadas serían inconstitucionales. La segunda es una comparación de las medidas de excepción y las medidas ordinarias de las que dispone el Estado, en tanto que se supone que las circunstancias fácticas justificativas de un régimen de excepción deben constituir una ocurrencia diferente de las que se producen regular y cotidianamente en el discurrir de la actividad de la sociedad, pues a esta última debe darse respuesta mediante la utilización de las competencias estatales normales (Corte Constitucional de Colombia, sentencia de 14 de abril de 1999, C-216/99). Durante una pandemia o epidemia, la medida sería innecesaria si se dispone de medios ordinarios para enfrentar la problemática sanitaria (Corte Constitucional de Colombia, sentencia de 16 de abril de 2010, C-252/10).

Examen de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. Finalmente, el régimen de excepción o la suspensión de un derecho concreto se rige por la ley de ponderación, que en síntesis consiste en que cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de los derechos o principios concernidos, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro u otros (Robert Alexy, "Los derechos fundamentales y la proporcionalidad", en Robert Alexy, *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*, 1ª ed., 2019, p. 240). El proceso argumentativo que corresponde realizar en una ponderación está representado por dos pasos: (i) la identificación del peso de los objetos normativos a ponderar –fin constitucional y derecho fundamental suspendido–, y su posterior comparación –para determinar si la importancia del fin constitucional es mayor que el derecho fundamental suspendido, o viceversa–; y (ii) la construcción de una regla de precedencia, para determinar cuál de los objetos normativos debe preferirse.

A continuación, se realizará el test de proporcionalidad a cada uno de los derechos fundamentales que pretende suspenderse:

#### 1. Libertad de circulación (art. 5 Cn.)

La Sala de lo Constitucional ha conceptualizado en su jurisprudencia a la libertad de circulación (art. 5 Cn.) como "(...) *la facultad de toda persona de moverse libremente en un espacio geográfico, sin más limitaciones que aquellas impuestas por las condiciones del medio en el que pretende actuar. Por ello, las notas características de este derecho son la acción de movilizarse del sujeto, el ámbito físico en el que pretende desplazarse y la inexistencia de obstáculos que dificulten su tránsito de un sitio a otro*" (sentencia de 25 de septiembre de 2013, amparo 545-2010).

En el ámbito interamericano se ha afirmado que "el derecho de circulación y de residencia, protegido en el artículo 22.1 de la Convención Americana, es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, y contempla, [entre otros aspectos], el derecho de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado a circular libremente en él así como escoger su lugar de residencia. Este derecho puede ser vulnerado de manera formal o por restricciones de facto cuando el Estado no ha establecido las condiciones ni previsto los medios que permiten ejercerlo. Dichas afectaciones de facto pueden ocurrir cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos, y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se

trate” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia, ya citada, párr. 220).

La libertad de circulación, además, es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos fundamentales, cuyo desarrollo supone el reconocimiento a un derecho de movimiento que garantiza la independencia física del individuo. Así, la principal manifestación de este derecho se encuentra en la libre elección que tiene el individuo de transitar sobre lugares que desee y cuyo uso se encuentra a su disposición (Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-202/13, de 11 de abril de 2013). Las restricciones constitucionales y legales a este derecho pueden ser de diversa índole, tales como: (i) solo se protege la libre circulación en espacios físicos de dominio y uso público, lo que excluye del ámbito de protección de esta libertad la circulación por propiedades privadas de terceros o por determinadas zonas que son de responsabilidad y uso exclusivo del Estado; (ii) su restricción puede abarcar la de aquellos medios de transporte terrestre, marítimo o acuático que sirvan para tal fin, así como de las vías que estos medios de transporte utilizan (ej. el cierre de una carretera, de un puerto o de un aeropuerto); (iii) la protección de la seguridad y salud públicas son supuestos que habilitan la restricción de la libre circulación; y (iv) los casos más comunes de restricción a la libre circulación de las personas son aquellos que derivan de la aplicación de la normativa penal que corresponda (María Salvador Martínez, “Las libertades de residencia y circulación”, en Santiago Sánchez González, *Dogmática y práctica de los derechos fundamentales*, 1ª ed., 2006, pp. 261-263).

Test de Idoneidad:

A partir del desarrollo que se ha llevado a cabo puede entenderse que la salud y la vida de las personas devienen en condiciones indispensables para el ejercicio de los demás derechos fundamentales que les son inherentes; de modo que la finalidad que se persigue en un régimen constitucional, como el de la República de El Salvador, cuyas disposiciones están orientadas hacia la persona humana como origen y fin de la actividad del Estado, la búsqueda de salvaguarda la salud y la vida de los sujetos que lo integran, es un fin absolutamente legítimo que encarna la esencia misma del ser y deber ser del Estado.

Es así que, el fin legítimo perseguido habilita a considerar la restricción a la libertad de circulación o tránsito de las personas, como una medida cuya aptitud para

salvaguardar la salud y la vida es idónea, habida cuenta de que con la circulación de las personas en el territorio de la República puede generarse una diseminación del virus causante de COVID-19, en razón de que el ser humano mismo es el vector de transmisión de la enfermedad, a raíz de la carga viral que se transfiere de persona a persona, a través de las micropartículas que exhala la persona en su respiración ordinaria, y la posibilidad de que, al circular libremente, pueda diseminar de manera involuntaria los elementos infecciosos de que se trata, contaminando personas, animales, cosas u otros bienes con los que pudiera estar en contacto.

Lo anterior, también se manifiesta por medio de la limitación a la circulación del transporte público de pasajeros, pues los vehículos en que dicho transporte se lleva a cabo generalmente están diseñados para que existan interrelaciones de respiración, habla o contacto físico, en condiciones de cercanía personal, contacto con superficies de uso común y otras condiciones de propagación del virus causante de COVID-19, en un entorno cerrado, propio de dichos vehículos. De manera que la transmisibilidad del virus se potencia en una escala altísima, que impide el logro del fin perseguido.

A lo anterior, es necesario agregar otro factor esencial en la consideración de la restricción a la libertad ambulatoria o de tránsito, como una medida idónea para la conservación de la salud de la persona misma que eventualmente podría circular en un régimen de normalidad, y de la salud de los demás; es decir, de la colectividad. Dicho factor consiste en la falta de síntomas –asintomatología– que caracteriza la fase inicial del virus que causa COVID-19, siendo por ello que una persona aparentemente sana que pudiera circular sin restricciones por todo el territorio de la República, puede generar una contaminación numéricamente inconmensurable de personas que, a su vez, al volverse portadores del virus causante de la enfermedad, se convierten en factores de multiplicación exponencial de la cantidad de personas que pueden llegar a infectarse con el virus.

De este modo, se advierte que la medida restrictiva de la libertad ambulatoria, de circulación o de tránsito de las personas, generando obligatoriedad de una cuarentena domiciliar a través de un régimen de suspensión de tal categoría fundamental, es idónea para el fin legítimo perseguido, que es el de la conservación de la salud y de la vida de los seres humanos. Esto es así, debido a que la circulación en un entorno limitado como la vivienda o residencia de la persona, y su interrelación

con su grupo familiar dentro de los límites del lugar de residencia, posibilita un mejor control de las medidas sanitarias que pueden implementarse al interior de la vivienda por cada persona y, a la vez, disminuye de manera altamente significativa las posibilidades de que se pueda contagiar de la enfermedad COVID-19 si circula libremente por entornos que no forman parte de su propio ámbito de residencia, en entornos que escapan a su control personal o familiar, alcanzándose con ello el fin de evitar la puesta en peligro de la propia vida de la persona que guarda cuarentena domiciliar, de su grupo familiar y de la colectividad en general; posibilitándose a su vez que el sistema de salud pública de El Salvador pueda atender de manera adecuada a las persona que se encuentren en condiciones en que necesiten imperativamente estar dentro de un centro hospitalario, garantizándoles a estas una adecuada atención, así como condiciones adecuadas para el restablecimiento de su salud y, consecuentemente, de su vida.

#### Test de Necesidad:

En cuanto al examen de necesidad de la medida de suspensión temporal de la libertad ambulatoria, de circulación o tránsito de las personas, se aprecia como una medida que resulta necesaria debido a que, a la fecha, no se han desarrollado en el mundo dispositivos accesible y prácticos que permitan una libre circulación segura, que impidan a las personas verse expuestas a contraer el COVID-19, a más de algunos modelos experimentales cuya eficacia aún debe comprobarse en el transcurso del tiempo.

Sin duda, una vez se desarrolle una vacuna eficaz contra el virus causante de COVID-19, la medida de cuarentena domiciliar –como instrumento limitativo del derecho la libre circulación- ya no se volverá necesaria en ninguna de las latitudes en que el acceso y aplicación de la vacuna sea posible para la generalidad de las personas en sus respectivas sociedades. Sin embargo, al momento es una medida necesaria que permitirá la conservación de la salud de las personas y, consecuentemente, de su vida.

Por otra parte, en el ordenamiento jurídico salvadoreño existe la posibilidad de decretar estado de emergencia nacional; sin embargo, conforme al artículo 24 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, no es posible dotar a dichas declaratorias de los efectos que se requieren para salvaguardar la salud y

la vida de las personas, a causa de la amenaza y daños que supone la COVID-19, quedando únicamente el régimen de excepción a que se refiere el artículo 29 de la Constitución como la medida que debe aplicarse en el presente caso.

Igualmente ocurre con las facultades establecidas en el Código de Salud, que si bien continúan vigentes, su alcance no conlleva los efectos generales que se persiguen mediante la instauración del régimen de excepción que brinde suficientes limitaciones a la libertad de tránsito o de circulación, para efectos de contener la pandemia por COVID-19.

Test de Ponderación:

Debe quedar claro que, si bien se necesita la medida de restricción de la libre circulación para la conservación de la salud, y que para ello es idónea la cuarentena domiciliar obligatoria, no pueden soslayarse otras necesidades con las cuales el ser humano debe encontrar niveles de ponderación adecuados.

Esto se manifiesta en la búsqueda del equilibrio entre la conservación de la salud y la necesidad alimentaria, de mantener un cierto nivel de ingresos para que la persona obtenga recursos para la suplencia de necesidades personales o familiares, así como para atender emergencias de salud de la misma trascendencia.

## 2. Libertad de reunión (art. 7 inc. 1° Cn.).

Respecto a la Libertad de reunión, la Sala de lo Constitucional ha sostenido en la sentencia de 13 de junio de 1995, inconstitucionalidad 4-94, que "(...) *por libertad de reunión (art. 7 inc. 1° Cn.) se entiende la potestad o facultad del individuo para reunirse o congregarse con sus semejantes con cualquier objeto lícito y de manera pacífica. A diferencia de la libertad de asociación, al ejercerse la libertad de reunión no se crea una entidad jurídica propia con sustantividad y personalidad diversa e independiente de la de cada uno de sus componentes. Además, una reunión, contrario a lo que ocurre con una asociación, es transitoria, esto es, su existencia está condicionada a la realización del fin concreto y determinado que la motivó, por lo que, una vez logrado este, tal acto deja de existir*".

Este derecho a la libertad de reunión se caracteriza “por la nota esencial de ser una concurrencia concertada en la cual existe un cierto grado de vinculación subjetiva de cada persona interviniente en la reunión con los restantes que participan en la misma” (Tribunal Constitucional de España, sentencia 85/1988, de 28 de abril). El derecho del ciudadano de participar activamente en la sociedad o en el proceso de formación de la opinión y la voluntad política, mediante el ejercicio de la libertad de reunión, es uno de los elementos indispensables de una comunidad democrática. Este significado fundamental que tiene este derecho de libertad debe ser respetado por el legislador, al expedir las disposiciones que limitan el derecho fundamental, así como para su interpretación y aplicación por parte de las autoridades y los tribunales (Tribunal Constitucional Federal Alemán, sentencia BVerfGE 69, 315, de 14 de mayo de 1985).

Para la doctrina constitucional, el derecho de reunión implica la libertad de todos los habitantes del país para poder congregarse con otros con cualquier finalidad y objeto, siempre que dicha reunión sea de carácter pacífico y tenga un objeto lícito (Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, ya citado, p. 471). En el sistema universal de protección de los derechos humanos, esta libertad es considerada como decisiva para llegar a disfrutar plenamente de otros Derechos Humanos, pues da pie al ejercicio de diversos derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible (Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas de 2018, párrafos. 7, 8 y 22).

En el ámbito comparado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto de esta libertad. Así, ha sostenido que en algunos casos es necesario que ciertas reuniones sean notificadas a la autoridad correspondiente, siempre que el propósito de dicha notificación sea el de permitirle tomar medidas razonables y apropiadas para garantizar la seguridad y la “conducta suave” de cualquier asamblea, reunión o encuentro. Sin embargo, estas regulaciones que prevén la necesidad de notificar —e incluso pedir autorización— no pueden representar un obstáculo oculto al derecho de reunión pacífica, tal como es protegido por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Körtvélyessy vs. Hungría*, sentencia de 5 de julio de 2016, párr. 27).

Idoneidad:

Retomando los derechos a la salud y a la vida de las personas como los principales objetivos del régimen de excepción a la libertad de reunión, debe entenderse que el establecimiento de restricciones al mismo coadyuvan a evitar o mitigar los daños ocasionados por los contagios de COVID-19, pues realizar las reuniones en condiciones de normalidad constitucional posibilitaría la transmisibilidad del virus causante de la enfermedad de modo irrefrenable, siendo idóneo que se someta a autorización las reuniones que pretendan realizarse durante la vigencia del régimen de excepción, justificando la necesidad de su realización y, a la vez, el debido cumplimiento de las disposiciones sanitarias al efecto de garantizar la salud y la vida de las personas.

Esta medida cumple a su vez un rol complementario con la idoneidad de la restricción a la libertad de circulación de las personas, pues al estar limitado tal derecho fundamental, debe entenderse que los mismos motivos aducidos para llevar a cabo dicha limitación se corresponden con el de la libertad de reunión, supeditada a autorizaciones por parte del Ministerio de Salud.

Necesidad:

En cuanto al examen de necesidad de la medida de suspensión temporal de la libertad de reunión de las personas, se aprecia como una medida que resulta necesaria debido a que a la fecha no se han desarrollado en el mundo dispositivos accesible y prácticos que permitan reuniones seguras, que impidan a las personas verse expuestas a contraer COVID-19, a más de algunos modelos experimentales, cuya eficacia aún debe comprobarse en el transcurso del tiempo.

Sin duda, una vez se desarrolle una vacuna eficaz contra el virus causante de COVID-19, la medida de limitar las reuniones a las autorizadas por el Ministerio de Salud –como instrumento limitativo del derecho a la libertad de reunión- ya no se volverá necesaria en ninguna de las latitudes en que el acceso y aplicación de la vacuna sea posible para la generalidad de las personas en sus respectivas sociedades. Sin embargo, al momento, es una medida necesaria que permitirá la conservación de la salud de las personas y, consecuentemente, de su vida.

Por otra parte, en el ordenamiento jurídico salvadoreño existe la posibilidad de decretar estado de emergencia nacional; sin embargo, conforme al artículo 24 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, no es posible dotar a dichas declaratorias de los efectos que se requieren para salvaguardar la salud y la vida de las personas, a causa de la amenaza y daños que supone la COVID-19, quedando únicamente el régimen de excepción a que se refiere el artículo 29 de la Constitución como la medida que debe aplicarse en el presente caso.

Igualmente ocurre con las facultades establecidas en el Código de Salud, que si bien continúan vigentes, su alcance no conlleva los efectos generales que se persiguen mediante la instauración del régimen de excepción que brinde suficientes limitaciones a la libertad de tránsito o de circulación para efectos de contener la pandemia por COVID-19.

**Ponderación:**

En el marco de limitaciones a las que debe estar sometida la libertad de reunión, se ha considerado la posibilidad de que estas se lleven a cabo previa autorización del Ministerio de Salud, y cumpliendo con las medidas específicas que este le establezcan a las personas encargadas de organizar las reuniones que se autoricen, conforme a la casuística y el cumplimiento de los requisitos que se estimen necesarios para cada caso.

Al mismo tiempo, debe considerarse que dichas limitaciones están insertas en una fase de reactivación de las actividades económicas para alcanzar a futuro una nueva normalidad de actividades de las personas, de modo que, cuantitativamente hablando, la temporalidad de 15 días es adecuada para el fin perseguido de resguardar la salud y la vida de las personas por la amenaza de la COVID-19.

3. Libertad de elegir residencia y domicilio y de permanecer en el que sea elegido (art. 5 inc. 2° Cn.).

La Sala de lo Constitucional ha sostenido que "(...) *la libertad de elegir residencia y domicilio, y de permanecer en el que sea elegido es otra manifestación que se desprende del contenido del art. 5 inc. 2° Cn. De acuerdo con esta facultad, las personas pueden escoger su residencia y su domicilio, cambiarlos cuando así lo*

*decidan y mantenerlos si fuese esa su voluntad. En consecuencia, ninguna persona puede ser obligada, en principio, a elegir dónde establecerse ni a abandonar el lugar que fijen como su residencia, excepto por mandato judicial en los supuestos previstos en la ley. Y es que el arraigo en un espacio geográfico determinado obedece a una necesidad de índole social y antropológica, que obliga a las personas a establecer un punto fijo en sus vidas cotidianas que le ofrezca seguridad frente a la intemperie y que consideren su hogar. Ese punto fijo en las vidas de las personas es la residencia, y por la importancia que reviste para el desarrollo de los proyectos de vida de estas el ordenamiento jurídico le otorga una protección especial mediante el reconocimiento del referido derecho fundamental (sentencia de 13 de julio de 2018, amparo 411-2017).*

**Idoneidad:**

La suspensión de la libertad de elegir residencia y domicilio y de permanecer en el que sea elegido, se ha determinado que se vuelve una medida idónea para salvaguardar la salud y la vida, no solamente de la persona que está contagiada por COVID-19, sino también de su entorno familiar y de la colectividad, pues la permanencia en sus domicilios o residencias sin restricción alguna cuando fuere necesario acudir a un centro de cuarentena controlada o centro hospitalario, en algún momento puede generar focos de contagio y diseminación de la enfermedad que afecten a los demás, sin dejar de mencionar que en dichos centros es que la persona misma afectada por COVID-19 puede recibir el tratamiento adecuado para la dolencia.

**Necesidad:**

La medida de suspensión de la libertad de elegir residencia y domicilio y de permanecer en el que sea elegido, a través de un régimen de excepción, es indispensable porque en nuestro ordenamiento jurídico se establece de manera irrestricta en la Constitución; sin embargo, las condiciones de transmisibilidad y contagio de COVID-19 vuelven indiscutible la necesidad de que, cuando una persona se encuentre infectada y sea comprobado así por las pruebas médicas respectivas, se le traslade aun contra su voluntad de su domicilio, para evitar ser un riesgo a la salud de sus familias o de la colectividad, a más de ser colocado en condiciones que le permitan a la persona recibir el tratamiento adecuado para COVID-19.

Por otra parte, en el ordenamiento jurídico salvadoreño existe la posibilidad de decretar estado de emergencia nacional; sin embargo, conforme al artículo 24 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, no es posible dotar a dichas declaratorias de los efectos que se requieren para salvaguardar la salud y la vida de las personas, a causa de la amenaza y daños que supone la COVID-19, quedando únicamente el régimen de excepción a que se refiere el artículo 29 de la Constitución como la medida que debe aplicarse en el presente caso.

Igualmente ocurre con las facultades establecidas en el Código de Salud, que si bien continúan vigentes, su alcance no conlleva los efectos generales que se persiguen mediante la instauración del régimen de excepción, que brinde suficientes limitaciones a la libertad de las personas de elegir o permanecer en su domicilio o residencia para efectos de contener la pandemia por COVID-19.

Ponderación:

La libertad de las personas de elegir o permanecer en su domicilio o residencia solamente puede ser suspendida para cada caso particular, siendo una norma de régimen de excepción que debe concretarse por medio de una decisión médica debidamente fundamentada, y que cumpla con todos los requisitos sanitarios que al efecto sean pertinentes.

#### IV

Expuesto lo anterior, las medidas que se contienen en el presente proyecto de Régimen de Excepción son las imprescindibles para hacer frente a la situación, y resultan proporcionales a la extrema gravedad de la misma.

Así mismo, y en este marco, las medidas previstas en la presente norma se encuadran en la acción decidida del Gobierno para proteger la salud, vida y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública, a fin de mitigar el impacto sanitario, social y económico; para lo cual se anexa un informe resumido de la situación de gravedad en el que se encuentra el país.

## Informe situacional COVID-19 El Salvador, al 23 de junio de 2020

1. Contexto Mundial.
2. Situación regional.
3. Situación de país.
  - Situación epidemiológica nacional.
  - Letalidad.
  - Proyección de muertes.
  - Tamizaje poblacional por pruebas de laboratorio y alta proporción de asintomáticos.
  - Afectación poblacional generalizada por casos de COVID-19.
4. Recomendaciones internacionales contra el levantamiento de la cuarentena.

### Contexto Mundial

Al 23 de junio de 2020, el comportamiento del brote a nivel mundial ha sido creciente, con predominio en América Latina.

El total de casos a nivel mundial es de 8,933,659; de muertes, 469,587; el porcentaje de letalidad es de 5.3 %; nuevos casos, 133 326; países con casos confirmados son 216, de los cuales 87 son por transmisión local (40 %); 77 grupo casos (36 %); 31 casos esporádicos (14 %); 10 pendientes (5 %); 10 no casos (5 %); 1 no aplica (0 %).

(fuente <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>).

## Contexto Regional

Situación en Centroamérica y República Dominicana, al 23 de junio de 2020.



En el análisis de los países más cercanos a El Salvador, Guatemala y, especialmente, Honduras tienen un aumento sostenido de casos y fallecimientos. Por otra parte, Nicaragua reporta muy pocos datos de su situación epidemiológica.

## Situación epidemiológica nacional de COVID<sup>1</sup>

Al 24 de junio de 2020 se reportan 5,150 casos confirmados de COVID-19. De acuerdo a su procedencia, 260 son importados (o sea, procedentes de otro país) y 4,837 de transmisión autóctona o local (19 veces más que los importados), por lo que la transmisión es principalmente local y generalizada en el territorio nacional.

2,107 casos se encuentran activos (632 asintomáticos, 560 estables, 498 con afectación moderada, 276 graves y 141 en estado crítico), mientras que 2,924 se han recuperado exitosamente, y 113 han fallecido, lo que deja una tasa de letalidad de 2.3 %, la cual se encuentra por debajo del porcentaje de letalidad mundial (5.3 %), gracias a las medidas de distanciamiento social, limitación de movimiento y medidas de contención implementadas con las que se ha logrado desacelerar la curva. Por tanto, eliminar estas condiciones conlleva irremediablemente al aumento exponencial de casos, desbordamiento de la capacidad hospitalaria y mortalidad, tanto por COVID-19, así como por el resto de enfermedades que no alcanzarán a ser atendidas por la red nacional del SNS.

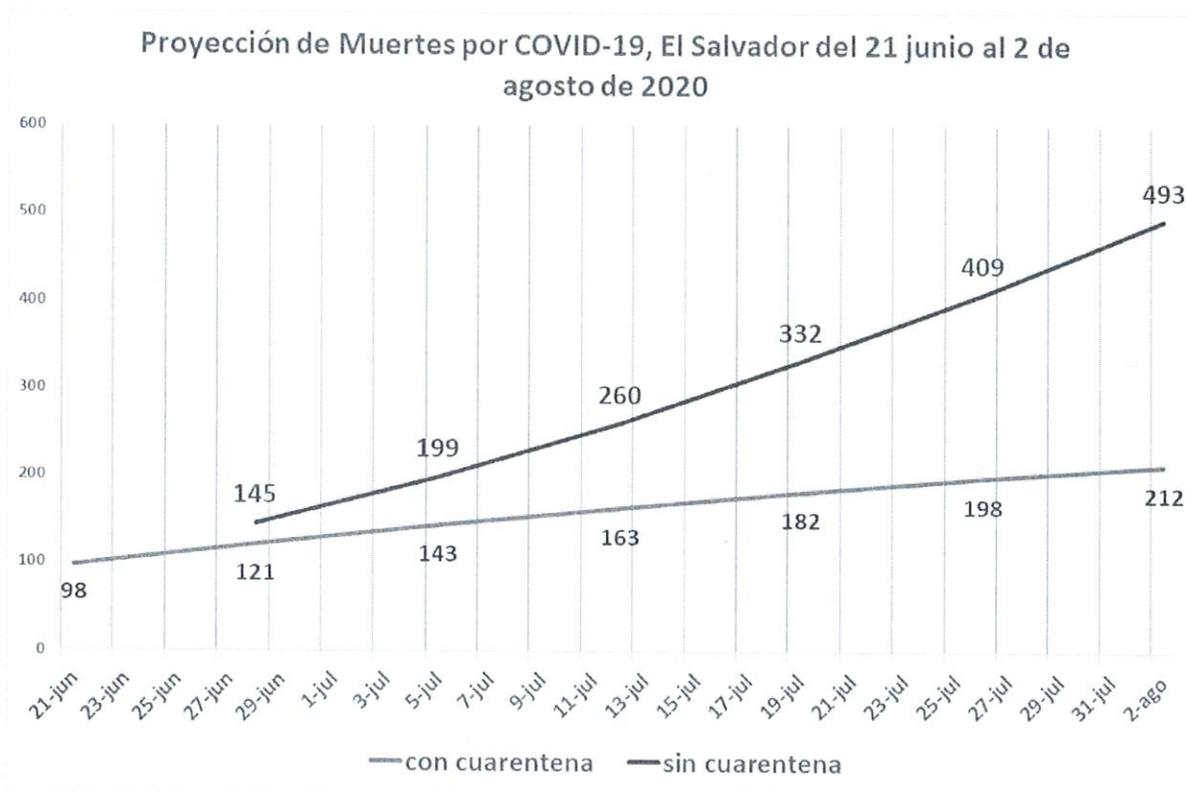
Dentro de este contexto, debe considerarse de gran importancia el hecho de que entre la población afectada encontramos personal de salud, y de otras carteras del Estado, que participan en la atención directa de los casos. En ese sentido, hemos tenido que lamentar fallecimientos de personal médico, personal de enfermería, personal sanitario, así como miembros de cuerpos de seguridad y defensa nacional.

Adicionalmente, la afectación ha abarcado no solamente a pacientes mayores con comorbilidades, sino también a niños y adolescentes sanos.

---

<sup>1</sup> Fuente: <https://covid19.gob.sv/>

## Proyección de muertes



### Fuentes:

- Biosurveillance gateway, Los Alamos National Laboratory
- <https://www.lanl.gov/projects/biosurveillance-gateway/>
- <https://covid-19.bsvgateway.org/>

En el escenario actual se tienen 113 defunciones. Manteniendo las medidas de cuarentena y distanciamiento social, de acuerdo con Los Alamos National Laboratory (EEUU), se proyecta que para el 2 de agosto de 2020 habrá 212 fallecidos. En cambio, si estas medidas no se siguen, para el mismo periodo se esperarían 493 fallecidos.

Tamizaje poblacional por pruebas de laboratorio y alta proporción de asintomáticos

Entre las estrategias implementadas de identificación temprana se han realizado 147,771 pruebas de laboratorio a población general, personas hospitalizadas y que consultan a la red del SNIS, con criterios de muestreo para vigilancia centinela de enfermedades respiratorias (neumonías, embarazadas, adultos mayores, ingresados en UCI, entre otros), personas en centros de contención y cuarentena, con el fin de buscar nuevos casos de COVID-19.

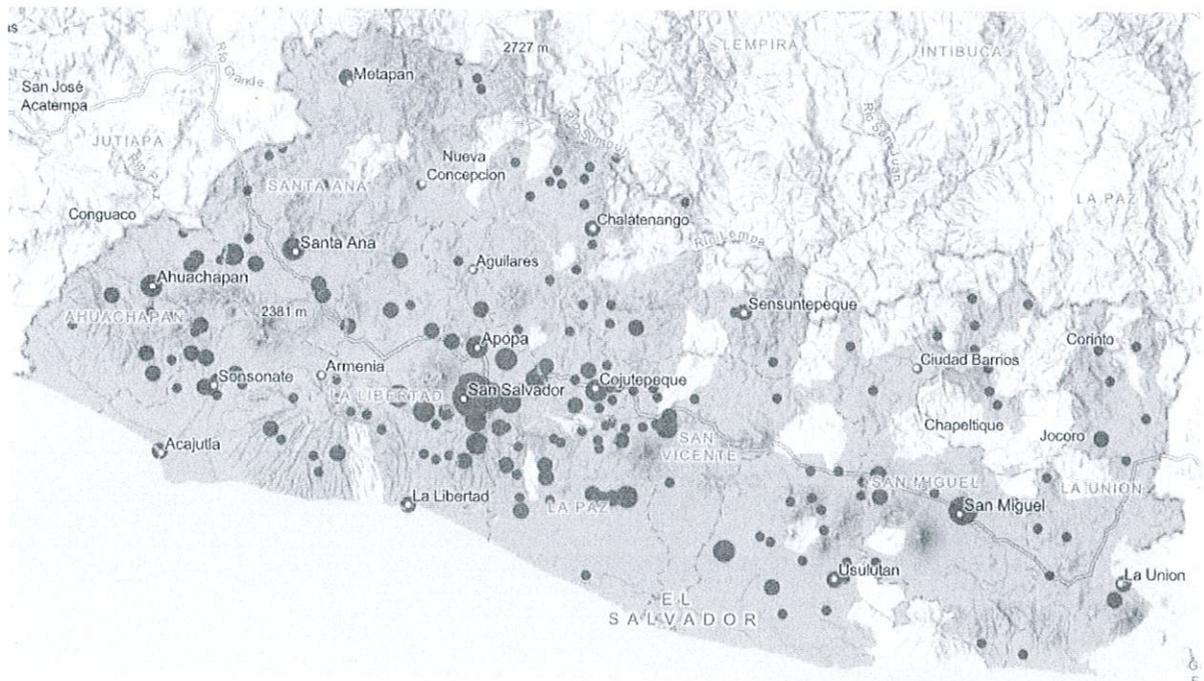
En tal sentido, los resultados de esta estrategia de tamizaje comunitario indican que la transmisión de casos ha dejado de presentarse por conglomerados, presentándose actualmente de manera sostenida, con tendencia al ascenso y con la posibilidad de dispersarse masivamente en los próximos días, si se relajan las medidas de distanciamiento implementados hasta el momento.

Un riesgo adicional que hay que considerar es que la proporción de casos asintomáticos del 30 % (632/2,107 de casos activos) es responsable de la dispersión en todos los ámbitos de convivencia humana, trabajos, escuelas, iglesias, centros de recreación, cines, centros comerciales, restaurantes, entre otros muchos escenarios que podrían listarse.

#### Afectación poblacional generalizada por casos de COVID-19

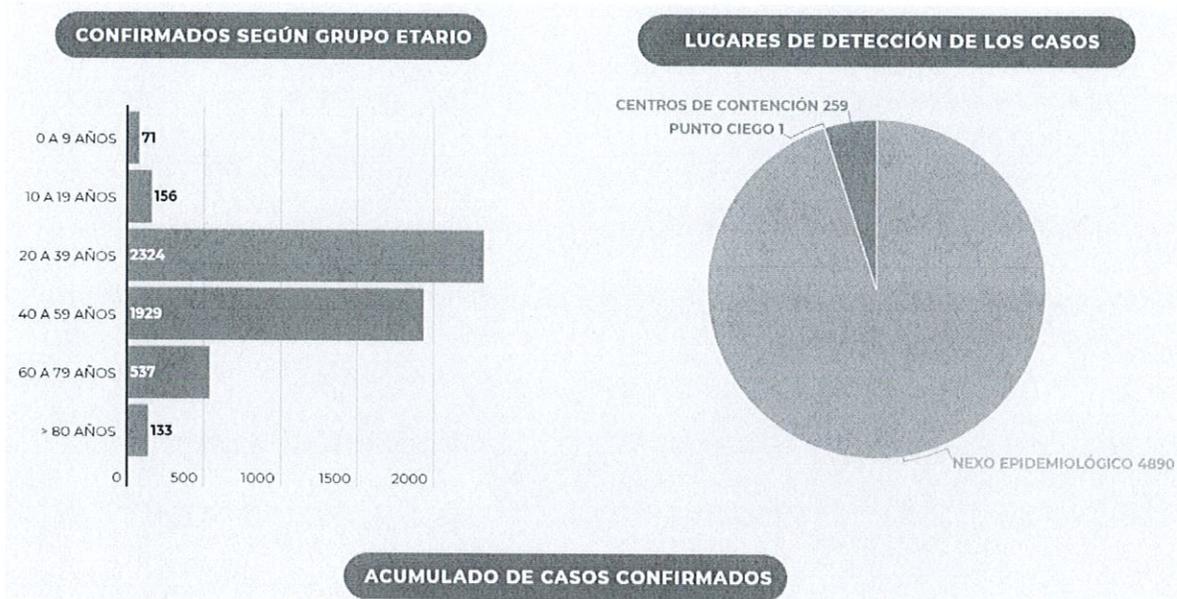
Al momento, la totalidad de departamentos de El Salvador reporta casos, distribuidos en 201 municipios, lo cual representa el 77 % del territorio nacional. Este porcentaje concentra casi 6.1 millones de habitantes, que son aproximadamente el 90% de la población salvadoreña.

Casos comunitarios de COVID-19 reportados en El Salvador, al 24 de junio de 2020.



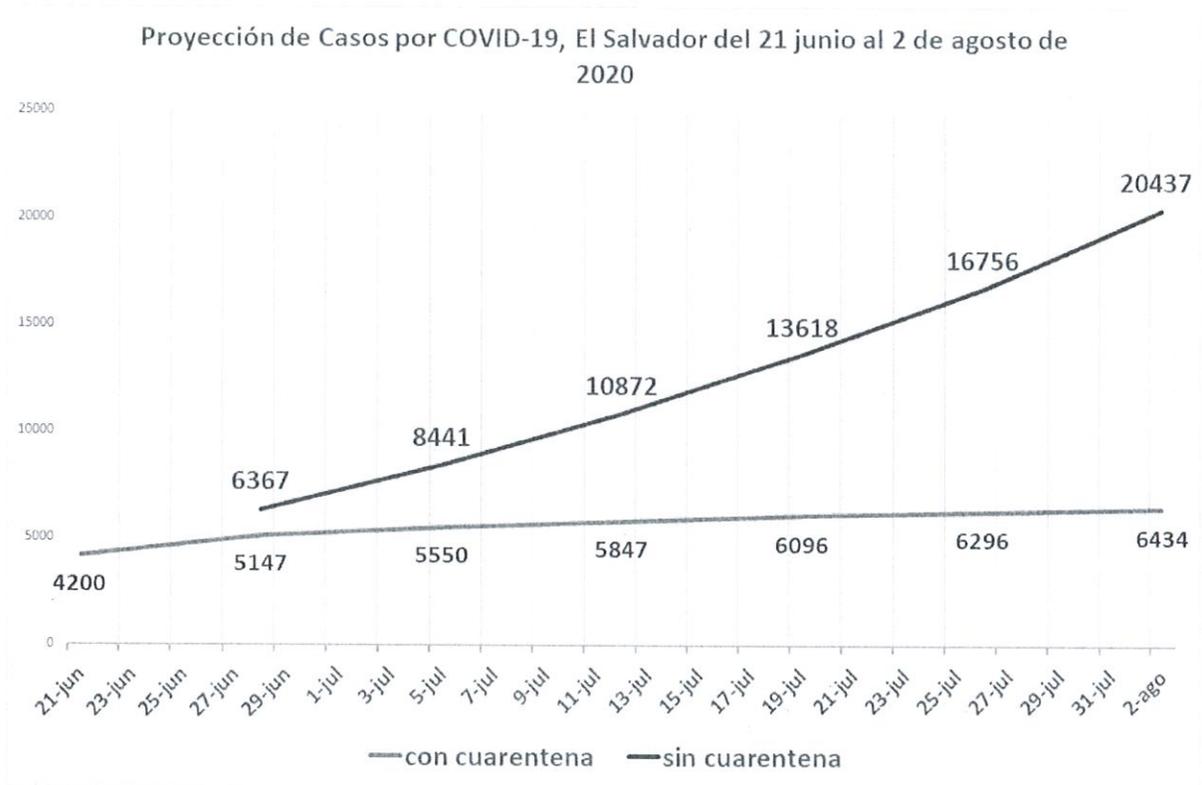
Casos de COVID-19 desagregados según departamento y municipios,  
al 24 de junio de 2020

Departamento	Número de casos		Municipio	Número de casos
SAN SALVADOR	2398	1	SAN SALVADOR	892
LA LIBERTAD	537	2	SOYAPANGO	387
SANTA ANA	334	3	MEJICANOS	228
SAN MIGUEL	262	4	SAN MIGUEL	202
AHUACHAPÁN	251	5	SANTA ANA	183
LA PAZ	230	6	SANTA TECLA	182
SONSONATE	209	7	CIUDAD DELGADO	141
CUSCATLÁN	184	8	ILOPANGO	137
SAN VICENTE	133	9	APOPA	108
LA UNIÓN	86	10	AHUACHAPAN	101
CHALATENANGO	85			
USULUTÁN	78			
CABAÑAS	55			
MORAZÁN	14			
Total general	3,856			



Los 10 municipios con más casos (entre 892 y 101 casos) a nivel nacional son: San Salvador, Soyapango, Mejicanos, San Miguel, Santa Ana, Santa Tecla, Ciudad Delgado, Ilopango, Apopa y Ahuachapán, los cuales concentran 1.9 millones de habitantes en riesgo.

En tal sentido, se presenta una proyección de casos en dos escenarios: uno donde se mantienen o retomamos las medidas de cuarentena, y otro donde se eliminaron o no se retomamos.



Fuentes:

- Biosurveillance gateway, Los Alamos National Laboratory
- <https://www.lanl.gov/projects/biosurveillance-gateway/>
- <https://covid-19.bsvgateway.org/>

En el escenario actual se tienen 5,150 casos. Manteniendo las medidas de cuarentena y distanciamiento social, de acuerdo con Los Alamos National Laboratory (EEUU), la proyección estima que para el 2 de agosto de 2020 habrá 6,434 casos. En un escenario sin medidas de cuarentena, la cifra sube a 20,437 casos.

Hasta esta fecha se contabilizan 37 centros de cuarentena activos, 13,788 personas que han finalizado el periodo de observación de 30 días, mientras que 1,403 aún permanecen en vigilancia (290 femeninos y 1,113 masculinos).

CENTROS DE CUARENTENA **37**

TOTAL DE PERSONAS EN CENTROS DE **1,403**

TOTAL DE PERSONAS QUE HAN FINALIZADO LA CUARENTENA **13,788**

PERSONAS QUE HAN FINALIZADO LA CUARENTENA POR DÍA

