

148-2020 Ac.

Hábeas corpus

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las dieciocho horas del quince de abril de dos mil veinte.

En seguimiento a las medidas cautelares ordenadas por esta Sala en la resolución de las 10:54 horas del 26 de marzo de este año y ratificadas en la resolución de las 13:10 horas del 8 de este mes, en la presente decisión, en ejercicio de la potestad jurisdiccional (en su manifestación de “hacer ejecutar lo juzgado”, art. 172 inc. 1° de la Constitución de la República, Cn., y arts. 35 inc. 2°, 61 y 77-G inc. 2° de la Ley de Procedimientos Constitucionales, LPC), se realizan las consideraciones siguientes:

I. En la segunda de las resoluciones citadas, de 8/4/2020, se recordó que: “las autoridades públicas deben obedecer y respetar (art. 235 Cn.), con lealtad y buena fe, los criterios determinados por esta Sala sobre la forma en que la Constitución limita las actuaciones de dichas autoridades frente a los derechos de las personas”. Ahora es necesario añadir que el cumplimiento de las decisiones judiciales, incluso las medidas cautelares, adoptadas en los procesos de protección de derechos fundamentales, de modo especial en el hábeas corpus, es una obligación de todas las autoridades públicas, primero, en virtud de la propia eficacia de dichos procesos constitucionales (arts. 11, 172 inc. 1° y 247 Cn.); segundo, por exigencia del principio de legalidad o juridicidad de las actuaciones públicas (art. 86 Cn.) el cual prohíbe la arbitrariedad; y tercero, como efecto de la supremacía y fuerza normativa de la Constitución, cuyo alcance e interpretación es competencia en última instancia de esta Sala (arts. 183, 235, 246 inc. 2° Cn.).

La garantía constitucional del hábeas corpus no ha sido ni puede ser suspendida, incluso en un régimen de excepción (cuyo decreto legislativo además ha perdido vigencia), pues el art. 29 Cn. no habilita la suspensión de dicho medio de tutela constitucional. Sin embargo, esta Sala advierte que el incumplimiento de las resoluciones judiciales dictadas en los procesos constitucionales de exhibición personal puede configurar una suspensión de facto de dicha garantía y, en consecuencia, puede ser una forma de violación indirecta de los arts. 11, 29 y 247 Cn., lo que implicaría un grave desbordamiento de los poderes de excepción que la Ley Suprema reconoce al gobierno y dichas actuaciones lindarían con la ilegalidad y arbitrariedad.

Asimismo, es necesario recordar que el cumplimiento de las decisiones judiciales, sobre todo en los procesos de tutela de derechos fundamentales, tiene su sustento en la Constitución y es

un compromiso de los Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme al art. 25.2 letra c) de dicho pacto. Con base en esta disposición, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reafirmado que: “en un ordenamiento basado sobre el principio del Estado de Derecho todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben atender las decisiones judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución” (Sentencia del Caso Furlan y familiares Vs. Argentina, de 31/8/2012, párrafo 211). También ha dicho que esa obligación de cumplimiento de las resoluciones judiciales se extiende a medidas cautelares dirigidas a la protección de derechos (Sentencia del Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, de 27/6/2012, párrafo 277).

Por otro lado, el cumplimiento de las decisiones judiciales configura una manifestación de la separación e independencia de los poderes públicos, por lo que además de ser un componente fundamental del Estado de Derecho, es uno de los elementos esenciales de la democracia representativa, según el art. 3 de la Carta Democrática Interamericana (aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 11/9/2001); y es un componente esencial de una República democrática, art. 86 Cn.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Resolución 1/2020 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas” (adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020), en su apartado B. II “Estados de Excepción, libertades fundamentales y Estado de Derecho”, “reafirma el rol fundamental de la independencia y de la actuación de los poderes públicos y las instituciones de control, en particular de los poderes judiciales y legislativos, cuyo funcionamiento debe ser asegurado aún en contextos de pandemia”. También en dicha resolución, en su apartado C.24 y C.25, recomienda a los Estados: “Abstenerse de suspender procedimientos judiciales idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, entre ellos las acciones de hábeas corpus y amparo para controlar las actuaciones de las autoridades, incluyendo las restricciones a la libertad personal en dicho contexto. Estas garantías deben ejercitarse bajo el marco y principios del debido proceso legal”. Como ya se dijo, dicha suspensión del hábeas corpus podría cometerse de facto, mediante el irrespeto a las órdenes judiciales de esta Sala emitidas en este proceso; y ello generará consecuencias jurídicas para los infractores que así se declaren.

2. Todo lo anterior indica que *las resoluciones emitidas por este Tribunal en los procesos constitucionales no son peticiones, solicitudes ni meras opiniones sujetas a la interpretación o*

valoración discrecional de las autoridades a quienes se dirigen, sino que se trata de órdenes de obligatorio e inmediato cumplimiento, aunque se expresen con la medida propia de un Tribunal Constitucional, respetuoso de las competencias de los demás órganos del Estado. Por tanto, dichas órdenes no pueden ser incumplidas, irrespetadas, tergiversadas ni manipuladas para evadir los mandatos de este Tribunal. Debe enfatizarse que todo poder civil o militar en nuestra República está sometido al derecho, vale decir a la Constitución y a la ley, sólo ese sometimiento de toda autoridad a la estricta legalidad configura una República democrática, lo cual es inderogable –art. 248 Cn–.

Las actuaciones públicas que contradigan lo ordenado por esta Sala, incluso cuando son cometidas por órganos a los que la Constitución encarga el cumplimiento coactivo de las providencias judiciales (art. 168 ord. 9° Cn.), son actuaciones que violan la Ley Primaria y deben generar, *sin excepción*, la responsabilidad correspondiente, ante lo cual los demás órganos estatales con las competencias respectivas para determinar y exigir dichas responsabilidades deben actuar con prontitud y efectividad.

Mientras tanto, esta Sala está obligada a garantizar que el hábeas corpus sea un mecanismo efectivo de protección de derechos, por lo que en ejercicio de su potestad jurisdiccional y con base en la Ley de Procedimientos Constitucionales, tiene la competencia para adoptar las disposiciones necesarias y pertinentes para el cumplimiento de las medidas cautelares como las dictadas en este proceso y comunicadas *en dos oportunidades distintas* a las autoridades correspondientes. La potestad de ejecución de lo resuelto tiene a la base el artículo 172 Cn., y además ha sido reconocida y ejercida en resoluciones anteriores de este Tribunal, como el auto de la Inconstitucionalidad 43-2013, de 6/2/2015; y la sentencia de Inconstitucionalidad 23-2003, de 18/12/2009.

3. La CIDH, en su citada Resolución 1/2020 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, confirma que las medidas estatales para la atención y contención de la pandemia por el COVID-19 deben: i) “tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos” (apartado A, introducción); ii) “estar apegadas al irrestricto respeto de los estándares interamericanos e internacionales en materia de derechos humanos, en el marco de su universalidad, interdependencia, indivisibilidad y transversalidad” (apartado C. Parte resolutive, N° 2); iii) guiarse por el principio de que “Los compromisos internacionales en materia de derechos humanos deben cumplirse de buena fe y tomando en cuenta los estándares interamericanos y las normas de derecho internacional aplicables” (apartado C. Parte resolutive, N° 3.a); iv) atender al principio de que el

respeto de los derechos humanos “comprende la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal, es decir, requiere que cualquier órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público se abstenga de violar los derechos humanos” (apartado C. Parte resolutive, N° 3.c); v) ajustarse a los principios «pro persona», de proporcionalidad, temporalidad, y recordar que “Aún en los casos más extremos y excepcionales donde pueda ser necesaria la suspensión de determinados derechos, el derecho internacional impone una serie de requisitos –tales como el de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad– dirigidos a evitar que medidas como el estado de excepción o emergencia sean utilizadas de manera ilegal, abusiva y desproporcionada, ocasionando violaciones a derechos humanos o afectaciones del sistema democrático de gobierno” (apartado C. Parte resolutive, N° 3.f y 3.g, así como en el N° 20 de ese mismo apartado, que reitera la exigencia de legalidad de las limitaciones a derechos); y vi) “Garantizar que no se realicen detenciones arbitrarias durante la vigencia de estados de emergencia o restricciones a la circulación de las personas, y que toda detención cuente con el debido control judicial, de conformidad con los estándares” (apartado C. Parte resolutive, N° 38).

En plena concordancia con las recomendaciones del organismo interamericano citado, desde la admisión de este hábeas corpus y con más precisión en el auto de las 13:10 horas del 8/4/2020, esta Sala estableció como medida cautelar que “el Presidente de la República y las autoridades de la Policía Nacional Civil tienen constitucionalmente prohibido privar de libertad en la forma de confinamiento o internamiento sanitario forzoso a las personas que incumplan la orden de cuarentena domiciliaria, mientras la Asamblea Legislativa no emita una ley formal en la que se establezca dicha medida con todos los requisitos enunciados en el auto inicial de este hábeas corpus y reiterados en esta decisión o, en su caso, mientras no se comprueben respecto de cada afectado los supuestos del art. 136 del Código de Salud”.

De igual modo se dijo que las autoridades y el personal policial, militar o de seguridad deben abstenerse de ejecutar actos de fuerza que conlleven a la vulneración de los derechos fundamentales de las personas; y que también carecen de base legal las intervenciones policiales o administrativas sobre bienes o derechos patrimoniales de las personas, como consecuencia de inobservar la cuarentena domiciliar. Por ello, ninguna autoridad puede por motivo de dicha cuarentena decomisar vehículos de personas, ni ningún otro bien, salvo la aplicación de otras leyes que regulen delitos o infracciones administrativas diferentes. Otras órdenes claras, concretas y precisas se enunciaron en dicha resolución. *No hay excusas para su tergiversación.*

Esta Sala reitera: sólo una ley formal, cumpliendo con los requisitos exigidos en la medida cautelar de este proceso, puede imponer a las personas un confinamiento o internamiento sanitario forzoso en caso de incumplir la cuarentena domiciliar ordenada por el gobierno. Es cierto que la cuarentena domiciliar es obligatoria; y que todas las personas en el país están obligadas a cumplirla; como también es cierto que el incumplimiento irresponsable de esa obligación puede ser respondido con una limitación de derechos. Sin embargo, *solo una ley formal, es decir, un decreto legislativo sancionado y publicado en debida forma y con los estándares que exige la Constitución puede imponer esa consecuencia de confinamiento o internamiento sanitario forzoso a quien desobedezca la orden de quedarse en casa. Si esa ley formal no está vigente, las autoridades gubernamentales únicamente pueden obligar a que la persona infractora de la cuarentena regrese a su casa, vivienda o residencia no pudiendo obligarla a un confinamiento o internamiento forzoso por el mero quebrantamiento de la cuarentena, sin perjuicio de las sanciones administrativas que prevea el Código de Salud o la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, en ambos casos, siempre que se cumpla con el debido proceso (art. 14 Cn.).*

Los actos del Poder Ejecutivo como decretos o reglamentos no tienen validez alguna para limitar derechos fundamentales, no son, ni pueden asemejarse bajo ningún concepto a ley formal – aunque por sus efectos materiales quedan sujetos al control constitucional– pues no es el Poder Ejecutivo, el Órgano que la Constitución instituyó para la creación de las leyes; por tanto, el abuso de la potestad normativa de ejecución –limitando derechos fundamentales– usurpa una función que la Carta Magna sólo concedió al Órgano Legislativo –art. 86 inciso primero, 87 inciso final y 131 N°5 Cn.– y ello no puede consentirse en un Estado republicano, democrático y de derecho; custodio último de esta dimensión estatal es la Sala de lo Constitucional.

La ley formal, como limitadora de derechos fundamentales, es una atribución de la Asamblea legislativa –con la sanción y publicación presidencial–; ello ha sido ya declarado como una garantía para los derechos humanos, así: “[...] La expresión leyes, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados, en cambio, el vocablo leyes cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana. La Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el

artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado [...]”. [OC-6/86 del 9 de mayo de 1986 Corte Interamericana de Derechos Humanos]. Siendo que la reserva de ley como manifestación de la estricta legalidad, también desde antaño se ha reconocido por este Tribunal Constitucional por ejemplo IS001695.00; IS23-97; IS27-99, así como de manera más reciente la Inc. 28-2015 ac. del 17 de enero de 2020.

4. En consecuencia, esta Sala rechaza que el art. 2 letra e) del Decreto Legislativo N° 593, que establece el Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19 (D.L. N° 593, de 14/3/2020, publicado en el Diario Oficial N° 52, Tomo N° 426, de esa misma fecha; prorrogado mediante Decreto Legislativo N° 622, de 12/4/2020, publicado en el Diario Oficial N° 73, Tomo N° 427, de esa misma fecha) contenga en modo alguno la habilitación legal necesaria para aplicar un confinamiento o internamiento sanitario automático y forzoso a quienes incumplan la cuarentena domiciliar ordenada por el gobierno. Solo una manipulación del texto de esa disposición, prácticamente abandonando su contenido literal, llevaría a sostener esa interpretación.

Tampoco es admisible la mera invocación del principio de primacía del interés público (art. 246 inc. 2° Cn.), la defensa del derecho fundamental a la salud ni su carácter de bien público (arts. 65 y 66 Cn.) o alguna otra supuesta forma de “aplicación directa de la Constitución”, para privar de libertad, sin ley formal, a las personas que incumplan la cuarentena domiciliar. El interés público al que la Constitución confiere primacía incluye el respeto irrestricto a todos los derechos fundamentales, con el alcance y ponderación que les dé esta Sala en sus decisiones, incluidas las medidas cautelares en hábeas corpus.

El derecho a la salud y su carácter de bien público deben observarse tomando en cuenta el respeto al resto de derechos fundamentales (lo que comprende la libertad e integridad física de las personas), debido a que todos los derechos son indivisibles e interdependientes como lo ha sostenido este Tribunal (sentencia de inconstitucionalidad 7-2012, de 16/12/2013); lo dice la CIDH en su resolución antes referida (apartado C.2); y lo reafirma el art. 7 de la Carta Democrática Interamericana. Aunque los derechos pueden ser ponderados para justificar limitaciones a su ejercicio, para que dichas limitaciones sean válidas, esa ponderación constitucionalmente debe realizarla la Asamblea Legislativa y no el Órgano Ejecutivo por sí mismo. En principio no hay jerarquía entre derechos fundamentales; no puede entenderse que la intención de resguardar un derecho como la salud (por más apremiante y objetiva que parezca su necesidad de protección)

anule el deber de respeto de los demás derechos, hasta el punto de autorizar su limitación sin las garantías básicas que exige la Constitución, comenzando por la ley formal.

Finalmente, cualquier intento de privación de libertad carente de base legal, de las personas que infrinjan la cuarentena domiciliaria, sustituyendo las palabras que regulen el internamiento sanitario forzoso por términos como “retención”, “traslado”, “evaluación”, “localización” y cualesquiera otra que utilicen las autoridades públicas, mientras no se regule esa forma de limitación de la libertad física en una ley formal carecería de legitimidad constitucional.

5. Asimismo, es notorio que no obstante las medidas cautelares decretadas por esta Sala, distintos medios de comunicación han informado sobre personas privadas de libertad por incumplir la cuarentena domiciliar, inclusive con grave violación de su integridad física (como ejemplo:<https://diario.elmundo.sv/han-retenido-a-1981-personas-por-violar-cuarenta/> Diario de Hoy, domingo 11 de abril de 2020, paginas 4, 5 y 6); lo cual se ha confirmado mediante la recepción de numerosas solicitudes de hábeas corpus interpuestas a favor de personas privadas de libertad por incumplimiento de la cuarentena domiciliar.

Además, es de conocimiento público que se han emitido los decretos ejecutivos en el ramo de Salud Pública siguientes: Decreto Ejecutivo N° 19, “Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19”; y el Decreto Ejecutivo N° 20, “Reglamento para el aislamiento, cuarentena, observación o vigilancia por COVID-19”; ambos decretos de fecha 13/4/2020, emitidos por el señor Ministro de Salud. El Decreto Ejecutivo N° 19, en sus arts. 1 letra b) y letra c), así como en el art. 2 letra a) parte final; y el Decreto Ejecutivo N° 20 en sus arts. 8 N° 2; y 10 inc. 2°, no deben interpretarse ni aplicarse por las autoridades del órgano ejecutivo como una sanción o castigo o como una consecuencia automática ante el incumplimiento de la cuarentena domiciliar, ni tampoco la privación de un bien patrimonial (vehículo automotor) de quienes incumplan dicha cuarentena domiciliar; *ambas prohibidas por esta Sala en tanto no se regulen mediante una ley formal.*

En los mismos términos inmediatamente expresados habrá de interpretarse por dichas autoridades lo regulado en los artículos 129, 130, 136, 137, 139, 151, 152 y 184 del Código de Salud, es decir, ninguna de estas disposiciones habilita utilizar el confinamiento por cuarentena como una medida de castigo o sancionadora. En resumen, amparados en estas disposiciones no se puede detener o retener a las personas por el mero incumplimiento a la cuarentena domiciliar.

Este tribunal debe expresar que las actuaciones de todas las autoridades del Órgano Ejecutivo –tanto la expedición de órdenes, como la ejecución de las mismas– que sean arbitrarias e ilegales, constituyen una vulneración a los derechos fundamentales de las personas –art 244 Cn.– las cuales además se encuentran especialmente protegidas por el Código Penal, que sanciona especialmente los actos u omisiones de las autoridades respecto de la violación a dichos derechos, constituyendo delitos oficiales –art. 242 Cn–.

6. Dicha forma de comportamiento de las autoridades vinculadas por el alcance de la medida cautelar emitida en este proceso obliga a este Tribunal a adoptar otras formas de tutela de los derechos protegidos por el hábeas corpus siendo las siguientes:

a) Al Director de la Policía Nacional Civil, al Ministro de la Defensa y al Ministerio de Salud, se les ordena que en el plazo máximo de cinco días hábiles elaboren un registro de las personas privadas de libertad por violación a la cuarentena domiciliar con la siguiente información: sus nombres o datos de identificación; las condiciones en que fueron privadas de libertad (fecha, hora, lugar, motivos aducidos por la autoridad e identificación de quienes la realizaron); los lugares adonde fueron remitidos inmediatamente después de su privación de libertad; los lugares adonde fueron conducidos posteriormente; y los nombres y cargos de las personas encargadas de los centros de contención, en los que se encuentren actualmente quienes hasta la fecha hayan sido sometidos a confinamiento sanitario forzoso por supuestamente incumplir la cuarentena domiciliar; así como los de las personas que habiendo sido retenidas, detenidas o privadas de libertad por la policía o la fuerza armada, en razón de la inobservancia a la cuarenta domiciliar han sido liberadas y llevadas por las autoridades a guardar cuarentena en sus residencias. Una vez concluido dicho registro deberá remitirse dentro de las veinticuatro horas siguientes a esta Sala. Información que deberá mantenerse en reserva.

b) Toda persona actualmente confinada en centros de contención tiene derecho a que por escrito se le informen las razones de su confinamiento, así como la identificación del funcionario, autoridad o empleado que haya participado en dicho acto; además una copia de ese documento deberá ser entregado o enviado a la persona de confianza que el confinado indique o designe.

c) Se requiere al señor Ministro de Salud que en el plazo máximo de tres días hábiles a partir del siguiente a la notificación remita a este Tribunal la lista completa, con nombres, cargos y centros de contención respectivos (ubicación o dirección, denominación y datos de contacto), de las personas que están administrando o que son responsables de cada uno de dichos lugares.

7. Para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares y de tutela adoptadas en este proceso, se delegará al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, quien deberá enviar un informe cada cinco días hábiles a partir de la notificación de esta resolución y mientras duren las acciones gubernamentales en relación con la pandemia del COVID-19, sobre el grado de acatamiento de lo ordenado por este Tribunal.

Con base en lo antes expuesto, en seguimiento del auto inicial de esta exhibición personal y en ejercicio de su potestad jurisdiccional, esta Sala, conforme a los artículos 172 Cn., 4, 5, 35 inc. 2°, 61, 74 y 77-G inc. 2° de la LPC, **RESUELVE**:

1. *Ordénase* el cumplimiento pleno y efectivo de las medidas cautelares y de tutela adoptadas en este proceso para garantizar los derechos fundamentales de libertad e integridad física relacionados con el hábeas corpus.

2. Se ordena a las autoridades responsables de ejecutar los decretos 19 y 20 del ramo de salud y las disposiciones del código de salud atenerse estrictamente a la interpretación que ha realizado esta Sala en el presente auto.

3. *Reitérase* la urgente necesidad de que la Asamblea Legislativa regule mediante una ley formal, en coordinación con el Ministerio de Salud, las medidas limitadoras de la libertad física derivadas de la grave situación de emergencia por la pandemia del COVID-19, cumpliendo con los requisitos exigidos por la Constitución y la jurisprudencia de esta Sala.

4. *Delégase* al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares y de tutela adoptadas en relación al internamiento o confinamiento sanitario forzoso por el mero incumplimiento de la cuarentena domiciliar, ante lo cual deberá enviar un informe cada cinco días hábiles, a partir de la notificación de esta resolución y mientras duren las acciones gubernamentales en relación con la pandemia del COVID-19, sobre el grado de acatamiento de lo ordenado por este Tribunal.

5. *Notifíquese*.

“””””-----A.
PINEDA-----A. E. CÁDER CAMILOT----- C. S. AVILÉS -----C. SÁNCHEZ ESCOBAR----M. DE J. M. DE T.-----
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----
-----E. SOCORRO C.-----RUBRICADAS-----
-----”””””