

69-2020

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las doce horas con cuarenta y siete minutos del dieciocho de mayo de dos mil veinte.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por demanda remitida vía correo electrónico por el señor Fiscal General de la República, licenciado Raúl Ernesto Melara Morán, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicios de forma, del art. 11 y de la totalidad del Decreto Ejecutivo n° 18, de 16 de mayo de 2020, por medio del cual se decreta el Estado de Emergencia Nacional de la pandemia por COVID-19” (Decreto n° 18), por la supuesta violación de los arts. 2, 86 incs. 1° y 3°, 87 inc. 3°, 131 ords. 5° y 6° y 234 Cn. Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial n° 99, tomo 427, de 16 de mayo de 2020.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

I. Objeto de control.

Debido a la extensión del objeto de control y a que se impugna en su totalidad, se omitirá transcribir su contenido completo. El texto íntegro del decreto ejecutivo impugnado se puede consultar en: <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/05-mayo/16-05-2020.pdf>

II. Argumentos del demandante.

I. A. El Fiscal General de la República sostiene que el art. 24 inc. 2° de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (LPCPMD) establece que “[s]i la Asamblea Legislativa no estuviere reunida podrá, el Presidente de la República decretar el Estado de Emergencia, debiendo informar posteriormente al Órgano Legislativo”. A pesar de que no discute dicha facultad del Presidente de la República, considera que no se dieron las condiciones habilitantes para ejercer la misma, pues la Asamblea Legislativa no adolecía de ningún impedimento que le imposibilitara reunirse para debatir la aprobación de una normativa que es de su competencia. Por tanto, considera que la interpretación que el Presidente de la República hizo del art. 24 inc. 2° LPCPMD es subjetiva y arbitraria, y contraviene el principio de separación de poderes (en adelante separación orgánica de funciones) establecido en los arts. 86 inc. 1° y 87 inc. 3° Cn., pues no se cumplió con la condición de que la Asamblea Legislativa no estuviere reunida, de ahí que el presidente invadió la competencia del Legislativo al dictar el Decreto n° 18.

B. Asimismo, el demandante considera que la emisión del Decreto n° 18 vulnera el principio de seguridad jurídica, por inobservancia del principio de legalidad, previsto en los arts. 2 y 86 inc. 3° Cn. A su juicio, el Presidente de la República excedió sus facultades y competencias constitucionales y legales al emitir el Decreto n° 18, pues si bien se necesita de agilidad y una toma de decisiones expedita para sobrellevar las diversas crisis que se han generado alrededor de la pandemia, esto no puede hacerse en detrimento de la seguridad jurídica y el desconocimiento del principio de legalidad que rige el ordenamiento jurídico salvadoreño. Ni tampoco se puede realizar para sobreponerse a la negativa de la Asamblea Legislativa de atender la petición de prórroga del Decreto Legislativo n° 593.

C. El actor alega que el art. 11 del Decreto n° 18 contraviene lo dispuesto en los arts. 131 ords. 5° y 6° y 234 Cn., debido a que dicha disposición establece lineamientos para la adquisición y contratación de insumos para el combate de la pandemia por COVID-19 mediante la utilización de fondos públicos y, además, regula la exención de impuestos para tales productos; sin embargo, el art. 234 inc. 1° Cn. dispone que cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes públicos, deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública, excepto en los casos determinados por la ley. Por otra parte, el art. 131 ords. 5° y 6° establece el principio de reserva de ley en lo relativo a la potestad de establecer y, por tanto, de eximir impuestos. En ese sentido, tanto la adquisición de bienes con fondos públicos como la exención de impuestos debe realizarse mediante una ley en sentido formal, emanada de la Asamblea Legislativa, no a través de un decreto ejecutivo, como lo ha hecho el Presidente de la República, por lo que el art. 11 del Decreto n° 18 es inconstitucional por contravenir los arts. 131 ords. 5° y 6° y 234 Cn.

2. Finalmente, el Fiscal General de la República solicita como medida cautelar que se ordene la suspensión de los efectos del Decreto n° 18, debido a que, a su juicio, mediante sus argumentos evidencia el cumplimiento de los presupuestos para la adopción de la misma, estos son, la apariencia de buen derecho, el peligro en la demora y el interés público relevante.

III. Orden temático de la resolución.

Previo a analizar la procedencia de la demanda, es pertinente abordar lo siguiente: (IV) la presentación de la demanda de inconstitucionalidad por correo electrónico, (V) algunos aspectos aclaratorios sobre el objeto de control, y luego (VI) se hará el examen liminar.

IV. Presentación de la demanda de inconstitucionalidad por correo electrónico.

Desde la admisión de 8 de abril de 2020, hábeas corpus 148-2020, se ha venido sosteniendo que aunque la regla general consiste en la exigencia de presentar la demanda de manera personal (improcedencia de 29 de junio de 2018, inconstitucionalidad 34-2014), el Derecho no se puede aislar de la realidad, sino que debe amoldarse a ella —con sus limitaciones— para evitar su ineficacia o insuficiencia, debido a que la existencia de normas no se puede desvincular de los comportamientos de los seres humanos en sociedad (admisión de 17 de febrero de 2020, inconstitucionalidad 10-2020, y Josep Vilajosana, *El Derecho en acción*, 1ª ed., 2010, p. 13). Debido a la crisis sanitaria mundial por la COVID-19 y la afectación que ha producido en nuestro país, que a la fecha hay más de 1,410 casos confirmados (<https://covid19.gob.sv/>), se ha emitido una serie de decretos legislativos y ejecutivos que restringen la circulación de las personas, algo que también es un hecho público y notorio.

Este tribunal es consciente de que es un órgano esencial para el Estado de Derecho salvadoreño, ya que es el único habilitado para ejercer un control jurídico definitivo de constitucionalidad en relación con los actos de autoridad, formales y materiales (improcedencia de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011). Por esa razón, pese a la emergencia sanitaria, no puede paralizar sus actividades y su cometido en la protección de los derechos fundamentales de las personas. Lo que sí puede hacer es adaptarse a las exigencias fácticas que se presentan, tomando en cuenta no solo consideraciones puramente normativas, sino humanitarias, sociales, científicas y de otras índoles similares. En consecuencia, las restricciones a la libertad de circulación no pueden suponer un obstáculo para el acceso a la jurisdicción constitucional, por lo que es posible tener en cuenta para los procesos constitucionales la irrupción de las nuevas tecnologías, es decir, las tecnologías de la información y la comunicación, para aprovechar sus funcionalidades, pudiendo sustituir, aunque sea excepcionalmente, el uso de medios tradicionales como el papel (Erick Rincón Cárdenas, “*Últimos retos para el derecho privado: las nuevas tecnologías de la información*”, en *Revista Estudio Socio-Jurídicos*, volumen 6, n° 2, 2004, p. 434).

Tomando como base los argumentos expuestos, es posible afirmar que la regla de presentación de solicitudes por escrito ante la Sala de lo Constitucional o juzgados de primera instancia (inconstitucionalidad 34-2014, ya citada) puede admitir una excepción, pues hay un principio subyacente a la regla antedicha que indica que, dadas las circunstancias fácticas específicas del caso, debe ser sopesado: el derecho a la protección jurisdiccional en su

manifestación de acceso a la jurisdicción (José Garberí Llobregat, *Constitución y Derecho Procesal*, 1º ed., 2009, p. 133). En este caso, no admitir la excepción a la regla implicaría anular las posibilidades fácticas de satisfacción de tal derecho, puesto que el acto o norma que se impugna, en algunos casos, ya habría agotado sus efectos si se requiere su presentación de forma escrita y personal. En consecuencia, se admitirá que en adelante, y mientras se mantengan las circunstancias extraordinarias causadas por la pandemia generada por la COVID-19, las demandas de inconstitucionalidad sean remitidas por los ciudadanos al correo electrónico institucional de esta sala, quienes deberán ser diligentes en asegurar su correcto envío y en adjuntar la documentación que sea necesaria.

Asimismo, deberá tenerse en cuenta el respeto de los plazos procesales establecidos por la Ley de Procedimientos Constitucionales, pues la excepción en la forma de presentación de las demandas de inconstitucionalidad no puede ser excusa para alterar la tramitación del proceso.

V. Aspectos aclaratorios sobre el objeto de control.

El art. 183 Cn. establece que el objeto de control en el proceso de inconstitucionalidad incluye “las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido”. Ello coincide con lo regulado por el art. 2 inc. 1º de la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC), de acuerdo con el cual cualquier ciudadano puede pedir que se “declare la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos en su forma y contenido”. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha indicado que “los actos normativos de naturaleza general y abstracta, cualesquiera que sean su rango, origen o denominación, así como los actos de contenido individual que son aplicación directa de la Constitución, son susceptibles de control jurídico mediante el proceso de inconstitucionalidad” (sentencia de 14 de diciembre de 2012, inconstitucionalidad 103-2007). Esto es predicable también de las normas de naturaleza reglamentaria —en su sentido material—, como las emitidas por la administración pública cuyo contenido esté subordinado a una ley y que innoven el ordenamiento jurídico mediante la inclusión de una regla perdurable, destinada a una pluralidad indeterminada de personas. Por tanto, “la naturaleza reglamentaria material de un instrumento jurídico se establecerá con base en sus características esenciales de normatividad, generalidad, abstracción, perdurabilidad y subordinación legal, sin atender al sujeto que las haya emitido, y mucho menos, al apelativo del instrumento que las contiene” (sentencia de inconstitucionalidad 103-2007, ya citada).

Las características descritas se cumplen en el decreto ejecutivo impugnado, por su carácter normativo, al contener preceptos que son mandatos imperativos que tienen por finalidad regular conductas humanas; por su carácter innovador, al haber introducido al ordenamiento jurídico normas que, aunque existen en el Decreto Legislativo n° 593 cuya vigencia ya expiró, tienen una vocación patente de “prorrogar” materialmente el estado de cosas ya regulado, e incluso pretende surtir efectos con respecto a otro tipo de normas jurídicas; en efecto, según su art. 13, “[l]os Decretos Legislativos y Ejecutivos emitidos a la fecha dentro del marco de la Pandemia por COVID-19, los actos de aplicación de los mismos, mantendrán su validez y vigencia”, y esto también debe considerarse como una innovación; por su generalidad y abstracción, porque se dirigen a todo sujeto que esté en el territorio nacional. Además, sus efectos, aunque de duración limitada, no se agotarán en un único acto de aplicación, sino que muestran un elevado grado de abstracción durante su vigencia. Todo esto indica que el Decreto n° 18 posee las cualidades típicas que caracterizan a los instrumentos reglamentarios, aunque entre ellos y la Constitución medie una norma habilitante. Por tanto, *para esta sala puede figurar como objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad.*

VI. Examen liminar.

I. A. El demandante aduce que el Decreto n° 18 viola los arts. 86 inc. 1° y 87 inc. 3° Cn., pues el Presidente de la República emitió un decreto ejecutivo decretando el Estado de Emergencia con base en el art. 24 inc. 2° LPCPMD, cuando la Asamblea Legislativa estaba perfectamente habilitada para reunirse y discutir la aprobación del mismo decreto legislativo. Por ello, al no darse las circunstancias que prevé el art. 24 inc. 2° LPCPMD, el Decreto n° 18 invadió la competencia de otro órgano fundamental del Estado (Asamblea Legislativa), incumpliendo con el principio de separación orgánica de funciones que prevén los arts. 86 inc. 1° y 87 inc. 3° Cn.

A juicio de este tribunal, este punto de la demanda cumple con los requisitos establecidos en el art. 6 LPC, ya que el demandante ha establecido todos los elementos de control constitucional que se requieren para la iniciación de este proceso: parámetro de control, objeto de control y confrontación normativa. El primero son las normas constitucionales potencialmente violadas por el acto objeto de examen —arts. 86 inc. 1° y 87 inc. 3° Cn.—. El segundo es el acto normativo que se considera contrario a la Constitución —Decreto n° 18— (improcedencia de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015). Finalmente, el tercero es la argumentación tendente para evidenciar la incompatibilidad percibida por el actor entre el objeto y parámetro de

control —las alegaciones que se resumieron en el considerando II— (improcedencia de 30 de marzo de 2016, inconstitucionalidad 110-2015). Debido a esto, *la demanda será admitida con el objeto de determinar si el Decreto n° 18 viola los arts. 86 inc. 1° y 87 inc. 3° Cn., en tanto que, supuestamente, mediante su emisión se incumplió con el principio de separación orgánica de funciones, pues se decretó el Estado de Emergencia Nacional aún y cuando la Asamblea Legislativa estaba habilitada para reunirse y sesionar, por lo que invadió una competencia que correspondía a esta.*

B. a. Asimismo, el demandante considera que la emisión del Decreto n° 18 vulnera el principio de seguridad jurídica, por inobservancia del principio de legalidad, previsto en los arts. 2 y 86 inc. 3° Cn., pues el Presidente de la República ejerció más facultades de las que expresamente le confiere la Constitución y la ley.

La jurisprudencia de este tribunal ha sostenido que ante la invocación de preceptos constitucionales genéricos y de otros más concretos en los cuales se refleje la misma confrontación internormativa, únicamente estos últimos deben ser admitidos o examinados en cuanto al fondo (entre otras, sentencia de 15 de noviembre de 2013 y resolución de 11 de noviembre de 2015, inconstitucionalidades 18-2012 y 101-2015, respectivamente). En tal sentido, se advierte que el art. 2 Cn., que regula el principio de seguridad jurídica, abarca un espectro mucho más amplio referido a tal principio y, por tanto, se vuelve genérico respecto de un parámetro de control más específico —la exigencia de vinculación al ordenamiento jurídico formulada en el art. 86 inc. 3° Cn. (sentencia de 24 de junio de 2016, inconstitucionalidad 3-2015/9-2015/22-2015)—. *De ahí que la demanda presentada debe declararse improcedente en relación con este punto.*

b. No obstante, en cuanto a la supuesta violación del art. 86 inc. 3° Cn., esta sala considera que la demanda cumple con los requisitos que prevé el art. 6 LPC. Por ello, *será admitida con el fin de determinar si el Decreto n° 18 viola el art. 86 inc. 3° Cn., en tanto que, presumiblemente, mediante su emisión el Presidente de la República excedió las facultades que expresamente le confiere la Constitución y la ley.*

C. Como último punto de su pretensión, el demandante alega que el art. 11 del Decreto n° 18 contraviene lo dispuesto en los arts. 131 ords. 5° y 6° y 234 Cn., debido a que dicha disposición establece lineamientos para la adquisición y contratación de insumos para el combate de la pandemia por COVID-19 mediante la utilización de fondos públicos y, además, regula la

exención de impuestos para tales productos; sin embargo, para él, dichas actuaciones solo podrían ser realizadas mediante una ley en sentido formal, emitida por la Asamblea Legislativa. Este punto de la pretensión también se considera adecuadamente configurado por el demandante. Por tanto, *la demanda será admitida con el fin de determinar si el art. 11 del Decreto n° 18 viola los arts. 131 ords. 5° y 6° y 234 Cn., en tanto que, según el actor, la adquisición y contratación de insumos para el combate de la pandemia por COVID-19 mediante la utilización de fondos públicos, así como la exención de impuestos a favor de los mismos, solo puede hacerse mediante una ley en sentido formal.*

2. En relación con la solicitud de medidas cautelares, es pertinente indicar que en la resolución emitida este mismo día 18 de mayo de 2020, en el proceso de inconstitucionalidad 63-2020, este tribunal ordenó como medida cautelar la suspensión de la vigencia del Decreto Legislativo n° 18, de 16 de mayo de 2020, por lo que carece de utilidad emitir otra medida cautelar en el mismo sentido. Con base en el principio de economía procesal, deberá estarse a lo resuelto en la decisión mencionada.

VII. Trámite del proceso.

En cuanto al trámite que se le dará a esta demanda, se suprimirá la etapa procesal contenida en el art. 8 LPC, al ser el Fiscal General de la República el demandante en este proceso. Ello torna innecesario mandar a oír su opinión. En la resolución de 6 de octubre de 2017, inconstitucionalidad 107-2017, se sostuvo que dicha medida tiene como base el principio de dirección y ordenación del proceso, el de economía procesal y el de igualdad procesal. Según el primero, según lo dispone el art. 14 inc. 2 del Código Procesal Civil y Mercantil —de aplicación supletoria al proceso de inconstitucionalidad—, “[i]niciado el proceso, el juez impulsará su tramitación, disponiendo las actuaciones oportunas y adecuadas para evitar su paralización, adelantando su trámite con la mayor celeridad posible”. De acuerdo con el segundo, se incurriría en una redundancia procesal al correr traslado al Fiscal General de la República (art. 8 LPC). Al presentar la demanda, él elevó una pretensión a este tribunal que está configurada por sus elementos subjetivo, objetivo y causal. Al contestar el traslado, lo que haría sería justamente externar su postura en relación con los argumentos del Presidente de la República y los propios. Pero esto sería redundante en el presente caso, pues en principio su exposición sería la misma que la contenida en la demanda. Si, por el contrario, modificara algún elemento de su pretensión o adicionara nuevos argumentos implicaría una modificación de la demanda fuera de los términos

permitidos. Además, admitir esa posibilidad contravendría el principio de igualdad procesal, ya que el Fiscal General tendría la posibilidad de intervenir dos veces en el mismo proceso mientras que el Presidente de la República solo contaría con una.

De manera que lo expuesto justifica la supresión de la etapa procesal del art. 8 LPC. Recuérdesse que este tribunal tiene la capacidad de estatuir, modificar o suprimir reglas procesales para la consecución de los fines del derecho constitucional material —autonomía procesal—. Del mismo modo, al responder el traslado que se le confiere, el actor debería aducir argumentos que ya constan en la demanda pues la pretensión que encierra es la expresión de la declaración de voluntad que él hace ante este tribunal. Finalmente, la no supresión de esa etapa procesal significaría un dispendio innecesario de recursos y de actividad institucional al margen de la dilación infundada que representaría para este proceso y de la desigualdad que generaría. Por tanto, luego de que el Presidente de la República rinda el informe al que se refiere el art. 7 LPC, este proceso quedará en estado para emitir sentencia definitiva. *En consecuencia, solo se solicitará el informe al Presidente de la República, tal como indica el art. 7 LPC.*

Por tanto, con base en las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y en los artículos 6, 7, 8 y 13 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta sala **RESUELVE:**

1. *Admítase* la demanda presentada por el Fiscal General de la República, abogado Raúl Ernesto Melara Morán, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio de forma, del Decreto Ejecutivo número 18, de 16 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 99, tomo 427, de 16 de mayo de 2020, por medio del cual se decretó el “Estado de emergencia nacional de la pandemia por COVID-19”, por la supuesta violación de los artículos 86 inciso 1° y 87 inciso 3° de la Constitución, en tanto que, supuestamente, mediante su emisión se incumplió con el principio de separación orgánica de funciones, pues se decretó el Estado de Emergencia Nacional aún y cuando la Asamblea Legislativa estaba habilitada para reunirse y sesionar, por lo que habría invadido una competencia que correspondía a esta.

2. *Declárase improcedente* la demanda presentada por el citado funcionario, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio de forma, del Decreto Ejecutivo número 18, de 16 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 99, tomo 427, de 16 de mayo de 2020, por medio del cual se decretó el “Estado de emergencia nacional de la pandemia por COVID-19”, por la supuesta violación del artículo 2 de la Constitución. La razón es que el

demandante invocó un parámetro de control más específico de acuerdo con su pretensión. Ello, sin perjuicio de que en la eventual sentencia se hagan consideraciones sobre algunos aspectos del citado artículo.

3. *Admítase* la demanda presentada por el referido funcionario, para que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio de forma, del Decreto Ejecutivo número 18, de 16 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 99, tomo 427, de 16 de mayo de 2020, por medio del cual se decretó el “Estado de emergencia nacional de la pandemia por COVID-19”, por la supuesta violación del artículo 86 inciso 3° de la Constitución, en tanto que, presumiblemente, mediante su emisión el Presidente de la República habría excedido las competencias que expresamente le confiere la Constitución y la ley.

4. *Admítase* la demanda presentada por el Fiscal General de la República, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio de forma, del art. 11 del Decreto Ejecutivo número 18, de 16 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 99, tomo 427, de 16 de mayo de 2020, por medio del cual se decretó el “Estado de emergencia nacional de la pandemia por COVID-19”, por la supuesta violación de los artículos 131 ords. 5° y 6° y 234 Cn., en vista de que, según el actor, la adquisición y contratación de insumos para el combate de la pandemia por COVID-19 mediante la utilización de fondos públicos, así como la exención de impuestos a favor de los mismos, solo puede hacerse mediante una ley en sentido formal.

5. *Sin lugar* la medida cautelar solicitada por el demandante, en virtud de que la vigencia del Decreto Ejecutivo número 18, de 16 de mayo de 2020, *ya fue suspendida* mediante la resolución de 18 de mayo de 2020, inconstitucionalidad 63-2020.

6. *Rinda informe* el Presidente de la República en el plazo de 10 días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución.

7. *Tome nota* la secretaria de este tribunal de la dirección y medios técnicos señalados por el demandante para recibir los actos procesales de comunicación.

8. *Notifíquese*.