

6-2020

## Inconstitucionalidad

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**, a las trece horas y cincuenta y cinco minutos del diez de febrero de dos mil veinte.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por la demanda presentada por los ciudadanos Ruth Eleonora López Alfaro y Luis Ramón Portillo Ayala, remitida a este tribunal por la jueza del Juzgado Tercero de Paz de Santa Tecla únicamente con copia del Documento Único de Identidad de los actores. Dicha demanda se presentó a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio de contenido, de: (i) el punto cuatro del acuerdo emitido por el Consejo de Ministros en la sesión n° 2 de 6 de febrero de 2020, mediante el cual se acordó por unanimidad convocar a la Asamblea Legislativa para que llevara a cabo una sesión extraordinaria a las 15 horas del 9 de febrero de 2020 (en lo sucesivo, “acuerdo de convocatoria”); y (ii) el llamado a la insurrección que el Presidente de la República hizo a través de su cuenta oficial de Twitter (@nayibbukele); por la supuesta violación de los arts. 87 y 167 ord. 7° Cn.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

### I. Objeto de control.

En lo pertinente, según los actores, los objetos de control establecen lo que sigue:

“PUNTO CUATRO DEL ACUERDO EMITIDO POR EL CONSEJO DE MINISTROS EN LA SESIÓN N° 2 DE 6 DE FEBRERO DE 2020.

[EL] CONSEJO DE MINISTROS POR UNANIMIDAD, ACUERDA: a) CONVOCAR A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, para que, conforme al artículo 64 [n°] 2 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, lleve a cabo una SESIÓN EXTRAORDINARIA el día nueve de febrero de dos mil veinte, a las quince horas en el Salón Azul del Palacio Legislativo, a fin de que someta como único punto de conocimiento, debate y votación del [p]leno de los [d]iputados que la conforman, el [d]ictamen [f]avorable número 278 de fecha veintisiete de enero de dos mil veinte, emitido por la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de dicho Órgano del Estado, a fin de que se obtenga la autorización para suscribir el préstamo para financiar la [f]ase III del Plan Control Territorial.

LLAMADO A LA INSURRECCIÓN REALIZADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A TRAVÉS DE SU CUENTA OFICIAL DE TWITTER.

El orden constitucional aún no ha sido roto, la convocatoria está vigente y la plenaria debe realizarse el domingo a las 3pm.

Si los diputados no asisten, estarían rompiendo el orden constitucional y el pueblo tendrá la facultad de aplicar el artículo 87 de la Constitución”.

### II. Argumentos de los demandantes.

*I. A.* Respecto de la inconstitucionalidad del acuerdo de convocatoria por la supuesta violación del art. 167 ord. 7° Cn., que establece que “[c]orresponde al Consejo de Ministros: [...] Convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa, cuando los intereses de la República lo demanden”, alegan que el Presidente de la República “[...] ha hecho una interpretación errada y alejada de una lectura teleológica respecto de la forma y las circunstancias que pueden habilitar la utilización de la facultad que les otorga el [...] artículo

167 ordinal 7º Cn.”. A su juicio, esta disposición hace referencia a situaciones de urgencia nacional impostergable que requieren la convocatoria extraordinaria de la Asamblea Legislativa para que delibere y adopte una decisión en relación con el tema respectivo -- a manera de ejemplo, las previstas en el art. 29 Cn. --. Sostienen que en el presente caso no existen tales condiciones de urgencia, pues, a pesar de que la seguridad es un tema relevante, la aprobación de un préstamo no encaja en el supuesto establecido en el parámetro de control, debido a que ello no solucionará una problemática tan compleja como la criminalidad ---esto requiere de un “esfuerzo analizado y continuado”---.

B. En cuanto al tuit, los actores afirman que “el Consejo de Ministros y el Presidente de la República buscan subvertir el orden constitucional existente, al intentar atacar a los diputados de la Asamblea Legislativa por sus votos respecto de un proyecto de préstamo”. A su parecer, el posible uso irresponsable del derecho a la insurrección conduciría a abrir la oportunidad para que eventualmente se busque la destitución de otros funcionarios. Luego, manifiestan que este derecho tiene como propósito restablecer el orden constitucional alterado separando a los funcionarios transgresores y sustituyéndolos en la forma prevista por la Constitución. La ruptura del orden constitucional solo se produce cuando se transgrede la forma de gobierno o el sistema político o cuando se realizan graves violaciones a los derechos reconocidos por la Constitución. Aducen que no es cierto lo expresado por el Presidente en cuanto a que la negativa de la Asamblea Legislativa de acatar la convocatoria para sesionar en forma extraordinaria significaría que se ha quebrantado el orden constitucional.

2. También solicitan que, como medida cautelar, se suspenda la convocatoria realizada por el Consejo de Ministros para que la Asamblea Legislativa lleve a cabo una sesión extraordinaria a las 15 horas del 9 de febrero de 2020. Argumentan que la apariencia de buen derecho “se manifiesta [en] la posibilidad real, razonable y seria [de] que [el acto] impugnad[o] en efecto vulnera los principios constitucionales de separación de poderes y la estabilidad y la perdurabilidad de la propia Constitución”. Por otro lado, el peligro en la demora se configura por la circunstancia de que, de no adoptarse la medida cautelar, “la eventual sentencia puede ser ineficaz”. Finalmente, piden que esta sala interprete el sentido de las disposiciones constitucionales en juego (los arts. 87 y 167 ord. 7º Cn.).

III. Sobre la posibilidad de presentar la demanda de inconstitucionalidad en un Juzgado de Paz.

Una cuestión preliminar que debe ser abordada es si la demanda de inconstitucionalidad puede ser presentada en un Juzgado de Paz de turno. Esto a su vez exige considerar si es posible presentar la demanda de inconstitucionalidad en sede distinta a la Sala de lo Constitucional. En principio, los tribunales están sujetos a sus precedentes -- autprecedente --, salvo que se aduzcan razones que justifiquen apartarse de ellos (Marina Gascón Abellán, *Argumentación jurídica*, 1ª edición, pp. 347-357). El fundamento constitucional de esta figura son los principios de seguridad jurídica (art. 1 inc. 1º y 2 inc. 1º Cn.) e igualdad (art. 3 Cn.), que exigen que todos los casos futuros, dadas circunstancias similares, sean tratados de la misma forma (sentencia de 9 de octubre de 2017, inconstitucionalidad 44-2015).

Esta vinculación al aut precedente es relevante, debido a que esta sala ya ha reconocido que la demanda de inconstitucionalidad no debe ser necesariamente presentada ante su secretaría. En la improcedencia de 29 de junio de 2018, inconstitucionalidad 34-2014, sostuvo que en el proceso de inconstitucionalidad es posible aplicar analógicamente lo prescrito en el art. 15 de la Ley de Procedimientos Constitucionales y permitir que la demanda se presente ante un Juzgado de Primera Instancia. De esto se sigue que la regla general descrita al inicio de este párrafo admite excepciones, como todas las demás reglas jurídicas (Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, 1ª edición, p. 88). Ello se debe a que las reglas no agotan todo el contenido de los principios subyacentes ni saturan todas las manifestaciones que derivan de ellos (sobresimiento de 10 de abril de 2019, inconstitucionalidad 117-2018).

Para el caso, hay un principio subyacente a la regla de presentación de la demanda en la secretaría de esta sala que, dadas las circunstancias fácticas específicas del caso, debe ser sopesado. Se trata del derecho a la protección jurisdiccional, que se manifiesta, entre otras cosas, en los derechos de acceso a la jurisdicción y de ejecución de las resoluciones judiciales (José Garberí Llobregat, *Constitución y Derecho Procesal*, 1ª edición). Esta es una postura que ha sido adoptada por esta sala en decisiones pasadas (sentencia de 12 de noviembre de 2010, inconstitucionalidad 40-2009). En este caso, no admitir la excepción a la regla, que de forma implícita es requerida por los demandantes, implicaría anular las posibilidades fácticas de satisfacción del acceso a la jurisdicción en forma oportuna y de la ejecución de la resolución judicial que se pronuncie, puesto que el acto que se impugna ya habría agotado sus efectos si se requiere su presentación en días y horas hábiles.

En consecuencia, debido a la situación empírica concreta de este caso, esta sala exceptuará la regla contenida en el art. 15 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, mediante una interpretación extensiva que, en consonancia con los criterios específicos de interpretación de disposiciones de derecho fundamental, maximice la fuerza expansiva y optimizadora del derecho a la protección jurisdiccional, contenido en el art. 2 inc. 1º Cn. (sentencia de 14 de diciembre de 2012, inconstitucionalidad 103-2007), y analizará la demanda presentada por los ciudadanos ante el Juzgado de Paz de turno en días y horas inhábiles para los tribunales a los que se refiere la disposición antedicha.

#### IV. Examen liminar de la demanda.

*I. A.* En primer lugar, los actores piden que esta sala declare la inconstitucionalidad del acuerdo de convocatoria, porque supuestamente viola el art. 167 ord. 7º Cn. En esencia, su argumento es que la aprobación del préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica para la implementación de la fase III del Plan de Control Territorial no encaja en el supuesto habilitante para que el Consejo de Ministros convoque a la Asamblea Legislativa para que sesione extraordinariamente. Este tribunal considera que el acto impugnado es objeto de control constitucional en el proceso de inconstitucionalidad: los actos de aplicación directa de la Constitución, que son aquellos cuya regularidad jurídica está directamente determinada, sin intermediación de otra fuente, por esta (improcedencia de 10 de enero de 2018, inconstitucionalidad 117-2017).

La demanda cumple con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, ya que los demandantes han 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 es la norma (o normas) constitucional potencialmente violada por el acto objeto de examen —art. 167 ord. 7º Cn. — (Leonardo Martins, *Derecho procesal constitucional alemán*, 1ª edición, p. 12) . El segundo es el contenido del acto de aplicación directa que se considera contrario a la Constitución — el acuerdo de convocatoria— (improcedencia de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015). Finalmente, el tercero es la argumentación tendente para evidenciar la incompatibilidad percibida por los actores entre el objeto y parámetro de control —las alegaciones reseñadas en el considerando II I A de esta resolución— (improcedencia de 30 de marzo de 2016, inconstitucionalidad 110-2015).

Del contenido de la demanda se infiere que lo que los ciudadanos alegan no es que el Consejo de Ministros no tenga competencia para convocar a la Asamblea Legislativa para que sesione extraordinariamente, sino que, en este supuesto concreto, no se cumple la condición establecida en el art. 167 ord. 7º Cn. (“cuando los intereses de la República lo demanden”). Sin prejuzgar el sentido y alcance de esta disposición, en este caso se partirá de la útil distinción entre disposición y norma, según la cual el primer término hace referencia al enunciado normativo y el segundo al contenido de significado de la disposición. De acuerdo con esta conceptualización, los mandatos, prohibiciones, permisos y competencias que constituyen el contenido de las normas no surgen del texto de la fuente de Derecho, sino de su interpretación (Carlos Bernal Pulido, *El Derecho de los derechos*, 1ª edición, p. 210). Estos conceptos ya han sido asumidos en precedentes de este tribunal (ej., sentencia de 25 de junio de 2014, inconstitucionalidad 163-2013).

Debido a lo anterior, la demanda se admitirá con el fin de determinar si el acuerdo de convocatoria viola el art. 167 ord. 7º Cn., por no encuadrarse en el supuesto habilitante contenido en él para que el Consejo de Ministros pueda convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa (“cuando los intereses de la República lo demanden”). Esto significa que el enunciado deberá ser interpretado para definir si el acuerdo es subsumible en la norma expresada por él. Esto exige la relación de un análisis consistente en si dicha disposición debe interpretarse en forma literal, histórica o de alguna otra manera adecuada para dar cuenta de su sentido, mostrando la atribución de significado que se haga como la mejor posible dentro del género al que tal disposición pertenece (Isabel Lifante Vidal, *La interpretación jurídica en la teoría del Derecho contemporánea*, 1ª edición, pp. 271-277).

B Un punto que merece atención es que la documentación remitida a esta sede por el Juzgado Tercero de Paz de Santa Tecla solamente consiste en la demanda de los ciudadanos y copia de su Documento Único de Identidad, de manera que, aunque anuncian que en ella se anexa copia simple del acuerdo de convocatoria, este no figura en el expediente del proceso. No obstante, este estado de cosas es un hecho público y notorio que se puede verificar por cualquiera en la cuenta oficial de Twitter del Consejo de Ministros

(<https://twitter.com/ElConsejoSV/status/1226587549189246976>) y en las versiones digitales de ciertos periódicos (<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Consejo-de-Ministros-acuerda-convocar-a-Asamblea-a-plenaria-extraordinaria-diputados-dicen-que-es-injerencia-de-poderes-20200206-0084.html>).

C. De igual forma, debe considerarse que, aunque ya han transcurrido la fecha y hora en que se hizo la convocatoria, han habido declaraciones públicas del Presidente de la República en el sentido de realizar una nueva convocatoria mediante el Consejo de Ministros e instó de forma directa, sin ambages, a que se produzcan nuevas movilizaciones sociales en “una semana”, es decir, el 16 de febrero de 2020, con el fin de ejercer el derecho a la insurrección ([https://elfaro.net/es/202002/el\\_salvador/24008/Bukele-mete-al-l%C3%A9cito-en-la-Asamblea-y-amenaza-con-disolverla-dentro-de-una-semana.htm](https://elfaro.net/es/202002/el_salvador/24008/Bukele-mete-al-l%C3%A9cito-en-la-Asamblea-y-amenaza-con-disolverla-dentro-de-una-semana.htm)).

Esto significa que la demanda no debe declararse improcedente, ya que los únicos supuestos de improcedencia similares a este caso que han sido reconocidos por la jurisprudencia constitucional hasta este momento son la derogación del objeto de control (sobrescimito de 6 de octubre de 1998, inconstitucionalidad 1-76) o la cesación de sus efectos (improcedencia de 20 de febrero de 2019, inconstitucionalidad 22-2019). Sin embargo, esto no es lo que ocurre en esta situación, porque a partir de las declaraciones antedichas es posible inferir el carácter continuado de los efectos y consecuencias del acuerdo de convocatoria.

2. Los actores también solicitan que se declare la inconstitucionalidad del llamado a la insurrección que el Presidente de la República hizo a través de su cuenta oficial de Twitter. Al respecto, esta sala considera que las redes sociales, cuando no se requiera la actuación por escrito, pueden servir como un espacio que en las sociedades contemporáneas es útil y propicio para el debate de asuntos de diversa naturaleza y el intercambio y contraposición de ideas, entre las cuales destacan las referidas a las cuestiones públicas y constitucionales, cuyo examen ciudadano se fortalece, cuando es procedente, con el control judicial de constitucionalidad (Leopoldo Gama, *Derechos, democracia y jueces*, 1ª edición, p. 163). Y es que la libertad de expresión, en tanto derecho de participación, es un elemento objetivo esencial para el marco de una convivencia humana justa y pacífica (Francisco Javier Álvarez García, *El derecho al honor y las libertades de información y expresión*, 1ª edición, pp. 93-94; y Tribunal Constitucional de España, sentencia de 13 de enero de 1997, 3/1997).

En efecto, la doctrina sostiene que en el mundo de las comunicaciones informáticas, electrónicas o telemáticas y, en general, en el uso de dispositivos electrónicos e informáticos, suelen concurrir varios derechos y garantías, como la intimidad, la autodeterminación informativa y el secreto de las comunicaciones. De ahí que suele hablarse del “derecho al entorno digital”, que permite colgar ideas, historias, la vida personal o profesional e imágenes en cualquier perfil de una red social (Fernando José Rivero Sánchez-Covisa, *Revisión del concepto constitucional del secreto de las comunicaciones*, 1ª edición, p. 63).

Sin embargo, para efectos del control constitucional mediante el proceso de inconstitucionalidad, solo se ha reconocido la posibilidad de que sean objetos de control: (i) las

normas generales y abstractas (sentencia de 16 de julio de 1992, inconstitucionalidad 7-91); (ii) los actos de aplicación directa de la Constitución (sentencia de 13 de mayo de 2011, inconstitucionalidad 7-2011); y (iii) las omisiones absolutas o relativas de cumplir con un mandato constitucional (sentencia de 10 de noviembre de 2017, inconstitucionalidad 8-2015). El tuit que los actores impugnan no encaja dentro de ninguna de las categorías mencionadas, de manera que este tribunal no tiene competencia para controlar su constitucionalidad. Por esta razón, deberá declararse improcedente la demanda en lo que respecta a este punto, sin perjuicio de la valoración que posteriormente se haga del contenido, supuestos y manifestaciones del derecho a la insurrección.

3. Finalmente, los ciudadanos piden que esta sala interprete el sentido de las disposiciones constitucionales en juego, es decir, de los arts. 87 y 167 ord. 7º Cn. Sobre esto debe decirse que este tribunal no realiza funciones consultivas, como sí lo hace, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (ej., *Opinión Consultiva OC-19/05* de 28 de noviembre de 2005; *Opinión Consultiva OC-20/09* de 29 de septiembre de 2009; y *Opinión Consultiva OC-17/02* de 28 de agosto de 2002). Por esta razón, la interpretación de las disposiciones constitucionales que resulten relevantes para el caso será realizada en el momento procesal oportuno, cuando sea necesario tomar una decisión de fondo.

V. Análisis de la medida cautelar solicitada y de otras medidas necesarias para conservar el orden constitucional.

1. Los demandantes solicitaron que, como medida cautelar, se suspendiera la convocatoria realizada por el Consejo de Ministros para que la Asamblea Legislativa llevara a cabo una sesión extraordinaria a las 15 horas del 9 de febrero de 2020. Aunque esta fecha y hora ya han pasado, esta sala constata que han existido distintas situaciones fácticas que han sido consecuencia directa e inmediata de dicha convocatoria. A saber: (i) la incitación del Presidente de la República a que “en una semana” —el domingo 16 de febrero de 2020— se efectúe nuevamente una concentración frente a la Asamblea Legislativa en caso de que no se apruebe el préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica para la implementación de la fase III del Plan de Control Territorial (ejemplo: <https://www.youtube.com/watch?v=Fowl9J4bpIg>, minuto 35:25 en adelante, y <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/plenaria-asamblea-legislativa-nayib-bukele-militares/684819/2020/>), con el fin de que se ejerza el derecho a la insurrección; y (ii) el ingreso de cuerpos policiales y militares en el Palacio Legislativo de la Asamblea Legislativa y el acompañamiento que hicieron al Presidente a la concentración frente y dentro de él (ej., <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/tesis-asamblea-legislativa-bukele-militares/684976/2020/>).

Para este tribunal, estas declaraciones constituyen un hecho notorio que está exento de prueba, según lo dispone el art. 314 ord. 2º CPCM — de aplicación supletoria en el proceso de inconstitucionalidad —. En la jurisprudencia constitucional ya se ha reconocido la posibilidad de que las tecnologías de la información y comunicación sirvan para la fijación de tales hechos,

más cuando estas se refieran al internet (sentencia de 10 de junio de 2019, inconstitucionalidad 19-2016).

En ese sentido, es pertinente señalar que esta sala ya ha sostenido que la adopción de medidas cautelares en el proceso de inconstitucionalidad es posible, siempre y cuando se cumplan tres condiciones: (i) apariencia de buen derecho; (ii) peligro en la demora; e (iii) interés público relevante (auto de adopción de medida cautelar de 8 de mayo de 2017, inconstitucionalidad 37-2015). Ahora bien, porque las circunstancias fácticas del caso ponen en entredicho el respeto al Estado de Derecho, el principio de separación orgánica de funciones y la institucionalidad del país, es necesario extender los alcances de la medida cautelar solicitada para dar respuesta a esta situación que atañe al orden constitucional, constituido por el goce irrestricto de los derechos fundamentales; la forma de gobierno —republicano, democrático y representativo— y el sistema político pluralista (art. 85 Cn.); y la articulación de un orden económico que tienda a asegurar a todos los habitantes una existencia digna del ser humano (sentencia de 26 de septiembre de 2000, inconstitucionalidad 24-97).

Se puede evidenciar la existencia de acciones que ponen en riesgo el carácter republicano y democrático del gobierno y el sistema pluralista. Y es que el pluralismo constitucional aspira, entre otras cosas, a la aceptación de que todo ejercicio de poder político se apoye en el mutuo reconocimiento y respeto entre las diferentes autoridades, el libre debate y el libre ejercicio de ideologías. Es por ello que el art. 1 de la Carta Democrática Interamericana prevé que “[l]os pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla” (itálicas propias). En igual sentido, el art. 3 de dicho cuerpo normativo establece que “[s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, [...] el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; [...] y la separación e independencia de los poderes públicos”.

Por ello, el análisis que se haga de la petición de adopción de medidas cautelares se extenderá a aquellos actos que han sido resultado directo del acuerdo de convocatoria, en tanto que tienden a garantizar su eficacia, así como a los eventuales actos o normas que previsiblemente puedan llegar a existir.

2. A. La apariencia de buen derecho consiste en que los argumentos de la demanda sean suficientemente convincentes para que este tribunal estime la probable vulneración de una disposición constitucional (auto de inconstitucionalidad 37-2015, ya citado). En este caso, las aserciones contenidas en la demanda parecen suficientes para sostener que existe la posibilidad de una violación al art. 167 ord. 7º Cn., sin que esto implique asumir un juicio anticipado de la constitucionalidad del objeto de control. De igual manera, hay respaldo que corrobora una posible injerencia indebida en el ámbito competencial de la Asamblea Legislativa —que pone en riesgo la separación orgánica de funciones o división de poderes—, un posible uso ilegítimo de la fuerza militar y policial y la existencia de llamados públicos a la insurrección, sin que existieran condiciones para el ejercicio de este derecho, pues la soberanía, que reside en el pueblo, debe ser ejercida en la forma prescrita y dentro de los límites de la Constitución (art. 83 Cn.). Esto supone la existencia de límites normativos y ontológicos, dentro del marco

constitucional, que deben ser respetados (Rubén Martínez Dalmau, *Teoría y práctica del poder constituyente*, 1ª edición, pp. 67-119). En consecuencia, este requisito ha sido cumplido por los demandantes.

B. El peligro en la demora se refiere a la posibilidad de hacer nugatorio lo dispuesto en la eventual sentencia o que no obstante tratarse de disposiciones con vigencia indefinida, puedan causar daños irreparables o de difícil reparación por ella (auto de inconstitucionalidad 37-2015, ya citado). Las circunstancias fácticas que rodean al proceso permiten dar por acreditado este presupuesto para la adopción de medidas cautelares, debido a que la incitación del Presidente a que “en una semana” —que se cumpliría el 16 de febrero de 2020— se efectúe nuevamente una concentración frente a la Asamblea Legislativa en caso de que no se apruebe el préstamo denota la intención de continuar con los actos de convocatoria de Ministros, ejerciendo actos como los ocurridos el 9 de febrero de 2020. Esto significa que, de no adoptarse la medida, se corre el riesgo objetivamente corroborado de que se continúen los efectos de la convocatoria impugnada y se siga poniendo en riesgo la forma de gobierno, sistema político y separación de poderes, mediante el uso de la fuerza armada y pública. Frente a esta situación, esta sala considera pertinente recordar que en cualquier Constitución contemporánea, las facultades del Órgano Ejecutivo son tantas que resulta indispensable la autolimitación de los gobernantes para que funcione la separación de poderes, lo cual invita a la prudencia política (Gabriel Mora Restrepo y Vicente Fabián Benítez Rojas, *Retos del Derecho Constitucional contemporáneo*, 1ª edición, p. 145).

C. Finalmente, el interés público relevante viene dado por tres cuestiones claramente diferenciadas: (i) por un lado, el abundante debate social y político que ha motivado este asunto, que ha involucrado a órganos del Estado, organismos nacionales e internacionales y a la opinión pública, lo cual tiene un cariz sobresaliente respecto de otros temas de país; (ii) por otro, el hecho de que el asunto que deberá ser deliberado por la Asamblea Legislativa está referido al endeudamiento público, que se rige por reglas y principios constitucionales que ya han sido objeto de pronunciamientos anteriores (sentencia de 26 de julio de 2017, inconstitucionalidad 1-2017, y sentencia de 16 de diciembre de 2019, inconstitucionalidad 3-2019); y finalmente, (iii) por el peligro que los hechos sucedidos el 9 de febrero de 2020 suponen para la forma de gobierno republicano, democrático y representativo y del sistema político salvadoreño (art. 85 Cn.).

3. A. Por lo ocurrido el 9 de febrero de 2020, especialmente en el Palacio Legislativo, se debe hacer una breve referencia al uso de la fuerza militar y a los fines de la Fuerza Armada de El Salvador. Como ya se ha dicho, la disposición de las armas y la posición de autoridad en que se encuentran los militares en servicio activo son propicias a causar intimidación e influir el ánimo de las personas por razones distintas de sus propias convicciones políticas (sentencia de 28 de febrero de 2014, inconstitucionalidad 8-2014). Esto supone que el uso de la fuerza armada no puede emplearse con fines políticos, partidistas u otro fin que no sea constitucionalmente legítimo, que es el presupuesto para el análisis de la proporcionalidad de



cualquier medida que afecte los derechos fundamentales (Carlos Bernal Pulido, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 4ª edición, p. 884).

Aunque el Presidente de la República es el Comandante General de la Fuerza Armada (art. 157 Cn.) y esta tiene carácter no deliberante (art. 211 Cn.), esto no implica que él pueda usarla para cualquier objetivo o fin distinto al constitucionalmente previsto. Tampoco puede ordenarse que la Fuerza Armada sirva para la seguridad personal del Presidente. A esta conclusión se llega mediante una interpretación de la Constitución que emplee el criterio de unidad, pues el art. 212 Cn. fija la misión de la Fuerza Armada: la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. Esta sala debe reiterar una vez más su consolidado criterio de que no es adecuado que la interpretación de las disposiciones constitucionales se haga en sentido estrictamente literalista y aislado, sino que requiere de criterios específicos, entre los cuales destaca el de unidad de la Constitución (sentencia de 14 de octubre de 2013, inconstitucionalidad 77-2013, y sentencia de 24 de octubre de 2014, inconstitucionalidad 33-2012).

Esta no es una postura autojadiza de este tribunal, sino que es una opinión mayoritaria —casi unánime— de la doctrina y la jurisprudencia de otros tribunales constitucionales. Sobre esto, puede verse: (i) Francisco Javier Díaz Revorio, *Interpretación de la Constitución y juez constitucional*, en Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, n° 37; (ii) Josep Aguiló Regla, *Interpretación constitucional. Algunas alternativas teóricas y una propuesta*, en Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, n° 35; (iii) Antonio Enrique Pérez Luño, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 7ª edición; (iv) Tribunal Constitucional de España, sentencia de 14 de junio de 1984, 72/1984; y (v) Corte Constitucional de Colombia, sentencia de 22 de febrero de 2017, C-115.

Se debe recordar que la represión militar institucionalizada ejercida sobre la sociedad puede incubar mayores niveles de violencia en determinados grupos, y desatar las más execrables violaciones de los derechos fundamentales de la población en general, tal como ocurriera en el contexto de la guerra civil salvadoreña. La desmilitarización pretende evitar los desbordes típicos de los regímenes represivos, que derivan de una concepción autoritaria de la preservación del orden como valor en sí mismo (sentencia de 17 de mayo de 2013, inconstitucionalidad 4-2012).

También es oportuno indicar que, según la sentencia de 17 de enero de 2020, inconstitucionalidad 28-2015/92-2016, “[l]a obediencia a la que hace referencia el art. 211 Cn. consiste en la actitud del elemento militar de cumplir y hacer cumplir las órdenes impartidas por el superior en el marco de la más estricta legalidad. Este deber de obediencia se logra por la existencia de un régimen disciplinario que regula el comportamiento de sus miembros y que se establece en todas las normas que la exigen. La disciplina militar implica la racionalidad de comportamiento y corrección de la conducta humana en el ámbito marcial, la exacta observancia a las leyes y reglamentos establecidos para los miembros de las Fuerzas Armadas y el acatamiento integral de las órdenes y disposiciones emanadas de un superior, por lo que lleva implícita la noción de jerarquía. Es decir, el vínculo jurídico que relaciona entre sí a los órganos

con los funcionarios por medio de los poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad militar de unidad y coherencia”.

En la misma sentencia se añadió que “[e]sta noción de obediencia no supone una cláusula de discrecionalidad que permita al superior jerárquico ordenar cualquier tipo de comportamiento a los militares de rango subordinado. Los mandatos u órdenes que surgen en el seno de la institución castrense tienen límites y uno de ellos es el principio de subordinación al Derecho y de forma particular a la Constitución. El art. 235 Cn. prescribe que “[...] todo funcionario [...] militar; antes de tomar posesión de su cargo, protestará bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, ateniéndose a su texto cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen, prometiéndole, además, el exacto cumplimiento de los deberes que el cargo le imponga [...]”. *Al realizar una interpretación sistemática de los art. 211 y 235 Cn., se concluye que los superiores jerárquicos pueden ordenar a los subordinados el cumplimiento de determinados comportamientos con el propósito de mantener la disciplina militar, siempre y cuando tales mandatos sean acordes con la Constitución las leyes y el respeto irrestricto a los derechos fundamentales*” (las itálicas son del original).

B. De igual forma, se debe analizar el uso del cuerpo de agentes policiales que hizo el Presidente de la República durante los actos ocurridos el 9 de febrero de 2020. Sobre este punto, debe hacerse hincapié en que la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador prevé que esta institución tiene por objeto “proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la colaboración en el procedimiento para la investigación de delitos; *mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad* tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos” (art. 1 inc. 2º; las itálicas son propias). En el ejercicio de sus atribuciones, la Policía Nacional Civil también está en la obligación de respetar órdenes que se enmarquen dentro del régimen normativo constitucional, convencional y legal; y quien emite dichas órdenes queda sujeto a la obligación de solo adoptar aquellas que sean compatibles con la Constitución, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Humanitario y la ley.

Es así que este cuerpo de seguridad pública no puede prestarse a ser usado con fines políticos, personales o partidarios, ni con ningún otro que no sea el que legal y constitucionalmente está llamado a conseguir. Es por esto que el art. 159 inc. 2º Cn. establece que la seguridad pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista, mientras que el inc. 3º de dicha disposición prevé que las funciones de esta institución se deben llevar a cabo con apego a la ley, término que, como ocurre en muchas otras disposiciones constitucionales, tiene un contenido amplio que equivale a “Derecho en general”, a cuya cabeza se encuentra la propia Constitución como fuente directa de Derecho (sentencia de 28 de mayo de 2018, inconstitucionalidad 146-2014).

4. En consecuencia, al verificarse la existencia de los presupuestos para la adopción de medidas cautelares, mediante esta resolución, se deberá: (i) *ordenar al Consejo de Ministros,*

*del cual forma parte el Presidente de la República, el cese de los efectos de la convocatoria con el propósito de que la Asamblea Legislativa sesione extraordinariamente a fin de que se apruebe el préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica para la implementación de la fase III del Plan de Control Territorial, así como cualquier otra convocatoria en relación con el tema; (ii) suspender los efectos de cualquier acto o norma que sea consecuencia del acuerdo de convocatoria que se impugna; (iii) ordenar al Presidente de la República que se abstenga de hacer uso de la Fuerza Armada contrario a los fines constitucionalmente establecidos y de poner en riesgo la forma de gobierno republicano, democrático y representativo, el sistema político pluralista y de manera particular la separación de poderes; y (iv) ordenar al Ministro de la Defensa Nacional y al Director de la Policía Nacional Civil que no ejerzan funciones y actividades distintas a las que constitucional y legalmente están obligados.*

En todo caso, la Asamblea Legislativa posee margen de acción estructural (Robert Alexy, *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*, 1ª edición, pp. 126-140). Dichos márgenes le permiten fijar fines, elegir los medios para su consecución y hacer ponderaciones (sentencia de 17 de noviembre de 2017, inconstitucionalidad 105-2014, y sentencia de 7 de octubre de 2011, inconstitucionalidad 20-2006). En aplicación de ellos, este órgano puede hacer sus propias convocatorias ordinarias y extraordinarias, pero sin que vengan motivadas por la presión indebida de otro órgano estatal, incluido el Ejecutivo.

#### VI. Trámite del proceso.

Es preciso referirse al trámite que se le dará a este proceso. Debe recordarse que, según el principio de economía procesal, los juzgados y tribunales deben buscar aquellas alternativas de tramitación que reduzcan las dilaciones innecesarias en el impulso de los procesos que conozcan, sin que ello implique la alteración de la estructura del contradictorio o la supresión de las etapas procesales que corresponden según la ley. Desde esta perspectiva, es también posible que en el proceso de inconstitucionalidad se ordene la concentración de actos procesales que no sean incompatibles entre sí o que alteren su estructura contradictoria, de manera que se agrupen en una sola resolución los autos que tendrían que emitirse sucesivamente en la tramitación de este (admisión de 26 de junio de 2019, inconstitucionalidad 3-2019).

Por tal razón, además de solicitar informe a la autoridad demandada, como lo indica el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República a que se refiere el art. 8 de esa misma ley, por un plazo de diez días. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar dicho traslado inmediatamente después de que se haya recibido el informe del Consejo de Ministros o de que haya transcurrido el plazo sin que este lo rindiere. Esta decisión no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, las que siempre se cumplirán en el momento oportuno.

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

1. *Admitase* la demanda presentada por los ciudadanos Ruth Eleonora López Alfaro y Luis Ramón Portillo Ayala, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio de contenido, del punto cuatro del acuerdo emitido por el Consejo de Ministros en la sesión número 2 de 6 de febrero de 2020, mediante el cual se acordó por unanimidad convocar a la Asamblea Legislativa para que lleve a cabo una sesión extraordinaria a las 15 horas del 9 de febrero de 2020. Esto con el fin de determinar si dicha convocatoria viola el artículo 167 ordinal 7º de la Constitución de la República, por no encuadrarse en el supuesto habilitante contenido en él para que el Consejo de Ministros pueda convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa -- “cuando los intereses de la República lo demanden” --.

2. *Declárase* improcedente la demanda en lo que se refiere a la inconstitucionalidad del tuit mediante el cual el Presidente de la República hace un llamado a la insurrección, realizado a través de su cuenta oficial de Twitter, por la supuesta violación del artículo 87 de la Constitución de la República. La razón es que el tuit no puede ser objeto de control constitucional directo en este caso; sin perjuicio de la valoración que posteriormente se haga del contenido, supuestos y manifestaciones del derecho a la insurrección.

3. *Sin lugar* la petición de que esta sala emita una decisión interpretativa de los artículos 87 y 167 ordinal 7º de la Constitución de la República, debido a que no realiza funciones consultivas.

4. *Ha lugar* a la adopción de las siguientes medidas cautelares: (i) ordenar al Consejo de Ministros, del cual forma parte el Presidente de la República, el cese de los efectos de la convocatoria con el propósito de que la Asamblea Legislativa sesione extraordinariamente a fin de que se apruebe el préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica para la implementación de la fase III del Plan de Control Territorial, así como cualquier otra convocatoria en relación con el tema; (ii) suspender los efectos de cualquier acto o norma que sea consecuencia del acuerdo de convocatoria que se impugna; (iii) ordenar al Presidente de la República que se abstenga de hacer uso de la Fuerza Armada contrario a los fines constitucionalmente establecidos y de poner en riesgo la forma de gobierno republicano, democrático y representativo, el sistema político pluralista y de manera particular la separación de poderes; y (iv) ordenar al Ministro de la Defensa Nacional y al Director de la Policía Nacional Civil que no ejerzan funciones y actividades distintas a las que constitucional y legalmente están obligados.

5. *Rinda informe* el Consejo de Ministros en el plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución.

6. *Confírase traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada por los demandantes. La secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto, inmediatamente después de que se

haya recibido el informe del Consejo de Ministros o de que haya transcurrido el plazo sin que este lo rindiere. Todo ello de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

7. *Tome nota* la secretaria de este tribunal del lugar señalado por los demandantes para recibir los actos procesales de comunicación.

8. *Notifiquese y comuníquese.*

-----  
----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-----  
-----

