

75-2020

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las nueve horas con cuarenta y siete minutos del día veintidós de mayo de dos mil veinte.

Los ciudadanos Steffanny Yanira Escobar de González y Carlos Patricio García Saade solicitan la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo n° 19, de 19 de mayo de 2020 (Decreto n° 19), por la supuesta violación al art. 86 Cn.; y del Decreto Ejecutivo n° 26, de 20 de mayo de 2020 (Decreto n° 26), por la aparente infracción al art. 5 Cn. Dichos decretos fueron publicados, respectivamente, en el Diario Oficial n° 101, tomo 427, de 19 de mayo de 2020; y en el Diario Oficial n° 102, tomo 427, de 20 de mayo de 2020.

Analizada la demanda, esta sala hace las siguientes consideraciones:

I. Objeto de control.

Debido a la extensión de los decretos impugnados, se omitirá transcribir su contenido.

II. Argumentos de los demandantes.

1. Los demandantes sostienen que el art. 1 inc. 2° del Decreto n° 26 declara que todo el territorio nacional es una zona epidémica sujeta a control sanitario para combatir el daño y evitar la propagación de la COVID-19, y ordena el resguardo domiciliario obligatorio. De modo que solo se puede salir de la vivienda o residencia en los casos autorizados por dicho decreto. Además, el art. 11 de tal decreto regula que para el abastecimiento de alimentos, adquisición de medicinas o transacciones en agencias bancarias se segmentará a la población conforme a la terminación del último dígito del Documento Único de Identidad, pasaporte o carné de residente para extranjeros. Esto indicaría que el Decreto n° 26 limita la circulación de los habitantes de la república sin que haya un régimen de excepción vigente en el país. Para los peticionarios, existe fraude de ley, porque las disposiciones contenidas en el decreto objetado estuvieron estatuidas en la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, por lo que la medida adoptada por el Ministerio de Salud podría considerarse una prórroga material de la vigencia del decreto legislativo transitorio. Por esas razones, consideran que el Decreto n° 26 contraviene el art. 5 Cn.

2. Por otra parte, exponen que el Presidente de la República emitió el Decreto n° 19 con base en el art. 24 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, pero lo hizo

a partir de una interpretación errónea de la frase “si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida”. Según los actores, el presidente ha interpretado que esa frase no hace referencia a recesos por plazos extensos “que otrora se decretaban en la actividad del Órgano Legislativo, ni a la imposibilidad física de la comparecencia de los legisladores al [p]leno ante la eventual convocatoria de la Presidencia de la Asamblea Legislativa, sino más bien, a la falta de voluntad [...] para atender las situaciones derivadas de la pandemia por COVID-19 [...]”. Por esta razón, los peticionarios consideran que con la emisión del Decreto n° 19 el Presidente de la República atenta contra la separación de poderes —por razones de consistencia conceptual en adelante se empleará la expresión “principio de separación orgánica de funciones”—, porque ha decretado un estado de emergencia, lo cual corresponde a la Asamblea Legislativa y por eso el decreto objetado contraviene el art. 86 Cn.

III. Orden temático.

Para resolver el presente caso, se hará referencia a: (IV) algunos aspectos aclaratorios sobre el objeto de control y luego (V) se hará el examen liminar de la demanda.

IV. 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 en el art. 2 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 de 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 también es predicable de las normas de naturaleza reglamentaria —en su sentido material—, como las emitidas por la administración pública cuyo resultado 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, el 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; y 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 los Decretos n° 19 y n° 26 poseen las cualidades típicas que caracterizan a los instrumentos reglamentarios, aunque entre ellos y la Constitución medie una norma habilitante. Por tanto, para esta sala, pueden figurar como objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad.

V. Análisis liminar.

En relación con la supuesta inconstitucionalidad del Decreto n° 26 por violación al art. 5 Cn., los demandantes piden la inconstitucionalidad de todo el decreto impugnado y, para ello, han aducido que dicha normativa establece restricciones a la circulación de los habitantes de la república. Sin embargo, este planteamiento contiene un defecto argumentativo pues no todo precepto contenido en el Decreto n° 26 establece una restricción a la libertad de circulación. Al respecto, es preciso recordar que una norma jurídica o un acto normativo pueden ser declarados inconstitucionales por vicios de forma y por vicios de contenido. En el primer caso, lo determinante es verificar qué norma sobre producción jurídica ha sido infringida, con independencia de la materia regulada. En el segundo, lo importante es si el contenido de las disposiciones propuestas como parámetro y objeto de control son contradictorias entre sí. Cuando se denuncian vicios de forma, no es necesario citar el texto que aloja el contenido normativo que debe ser analizado; en cambio, si el reproche es por vicios de contenido, la cita del enunciado del objeto de control es importante (sentencias de 13 de julio de 2016, 14 de noviembre de 2016 y 28 de mayo de 2018, inconstitucionalidades 35-2015, 67-2014 y 96-2014, por su orden).

En sintonía con lo anterior, el art. 6 n° 3 de la Ley de Procedimientos Constitucionales estatuye que “[l]os motivos en que se haga descansar la inconstitucionalidad expresada, citando los artículos pertinentes de la Constitución”. Esta disposición exige, en primer lugar, que el demandante en un proceso de inconstitucionalidad debe indicar con precisión cuál es la disposición constitucional que considera infringida; luego, debe expresar las razones por las cuales considera

que esa disposición es violada o infringida por la norma jurídica o acto normativo que cuestiona. Solo en este caso se estará en condiciones de poder admitir a trámite la demanda y, por tanto, de poder realizar el control de constitucionalidad requerido.

Si se tiene presente lo anterior, se arribará a la conclusión que la demanda carece de argumentación idónea y habrá que prevenir a la parte actora que subsane tal deficiencia; de no hacerlo en el plazo que se concederá, este punto de la demanda podría rechazarse liminarmente.

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. Previénese a los ciudadanos Steffanny Yanira Escobar de González y Carlos Patricio García Saadé para que, en el plazo de tres días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de esta resolución, indiquen con claridad y precisión cuál es el parámetro de control que pretenden ofrecer en el presente proceso en caso que impugnen el Decreto n° 26 por vicios de forma; y que identifiquen cuál es el objeto de control que ofrecen, en caso que decidan impugnar por vicios de contenido. Todo ello con la debida argumentación.

2. Tome nota la secretaría de este tribunal del lugar y medio técnico señalado por los demandantes para recibir los actos procesales de comunicación.

3. Notifíquese.