

4-2020

Controversia

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas con diez minutos del día veintinueve de junio de dos mil veinte.

Por recibido el escrito de 6 de mayo de 2020, suscrito por el Presidente de la República, mediante el cual promueve la controversia constitucional entre él y la Asamblea Legislativa, en torno a la supuesta inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 632, aprobado el 16 de abril de 2020 (D. L. n° 632-2020) que contiene la Ley Especial para Proteger los Derechos de las Personas durante el Estado de Emergencia decretado por la Pandemia COVID-19, por la presunta vulneración a los arts. 2, 65 y 246 Cn.

I. Disposiciones vetadas.

Una norma jurídica o un acto normativo pueden ser declarados inconstitucionales por vicios de forma y por vicios de contenido. En el segundo caso, lo importante es si el contenido normativo del objeto y del parámetro de control es contradictorio entre sí. Por ello, si la impugnación obedece a vicios de contenido, la cita textual del precepto impugnado es indispensable (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 ese orden, después de una revisión integral del veto comunicado a la Asamblea Legislativa y del escrito presentado a este tribunal, se advierte preliminarmente que en la argumentación sobre la infracción al principio de seguridad jurídica y al derecho a la salud no se indica específicamente cuáles artículos del decreto legislativo violan las normas constitucionales referidas, por lo que preliminarmente se interpretará que la impugnación se proyecta hacia todo el D. L. n° 632-2020. Por su parte, la supuesta infracción al principio de proporcionalidad se circunscribe únicamente al art. 17 D. L. n° 632-2020, pues a pesar que se relaciona el art. 21 de dicho cuerpo normativo, como parte integrante del régimen sancionatorio, toda la argumentación gira en torno a la desproporcionalidad de la multa prevista en la primera disposición. Por tanto, solo se transcribirá el art. 17 D. L. n° 632-2020.

D. L. n° 632-2020.

“Artículo 17.- Multa en caso de infracciones leves.

Las infracciones leves se sancionarán con multa de entre un mínimo de veinticinco dólares hasta un máximo de ciento cincuenta dólares de los Estados Unidos de América, tomando en cuenta las circunstancias de cada caso; y perderán el derecho a gozar de cualquier beneficio económico otorgado por el gobierno en el marco de la pandemia”.

II. Argumentos del veto.

1. Para el Presidente de la República, el D. L. n° 632-2020 vulneraría el principio de seguridad jurídica (art. 2 Cn.), porque establece una integración artificial de una serie de contenidos ya previstos en otros cuerpos normativos, lo que supone una reproducción de regulaciones sectoriales (ej. Código de Salud y la normativa policial y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos) cuya “[...] virtualidad jurídica [...]” queda en duda, debido a la técnica legislativa utilizada por el decretado cuestionado. Y es que, en su opinión, el Legislativo no ha delimitado el contenido aplicable de la normativa aprobada y de aquella que reproduce. En consecuencia, aduce que el D. L. n° 632-2020 “[...] no implica el nacimiento de un nuevo catálogo de disposiciones que buscan suplir un vacío normativo, sino que pretende yuxtaponerse por encima de la normativa válida y vigente [...]”, la cual quedaría infravalorada, pese a no ser derogada.

En esa línea, el establecimiento de una doble regulación sobre competencias, presupuestos y limitaciones en la actividad de ciertos entes públicos conlleva, a su juicio, una “[...] condición de incerteza jurídica [...]” sobre la vigencia y aplicación de la normativa sectorial. Para apoyar su argumento, sostiene que los considerandos y en el desarrollo del D. L. n° 632-2020 no se realiza ninguna remisión normativa, lo cual pareciera configurar una “[...] reforma o derogatoria tácita [...]” de aquella regulación. Por ello, afirma que la técnica legislativa es injustificada, contradictoria y no reconoce “[...] la más elemental técnica de interpretación integracionista [...]”, produciendo una infracción a la seguridad jurídica, por la incertidumbre sobre la vigencia de la normativa reproducida, lo que complicaría el desempeño de actividades administrativas.

2. De acuerdo con el veto, el régimen sancionatorio previsto en el D. L. n° 632-2020 es incompatible con el principio de proporcionalidad (art. 246 Cn.), porque se tornaría innecesario si se estatuyera un régimen preventivo. Para justificarlo, argumenta que, por un lado, el decreto vetado garantiza la libertad de tránsito (arts. 4 n° 9 y 5 letra a D. L. n° 632-2020), sin perjuicio del internamiento forzoso de las personas contagiadas con COVID-19 (arts. 4 n° 5 y 11 inc. 6 D. L. n° 632-2020); y, por el otro, prohíbe a las personas salir de sus viviendas por fines distintos a los indicados en dicha ley (art. 6 parte final D. L. n° 632-2020). Asimismo, advierte que los arts. 13 y 14 D. L. n° 632-2020 establecen las infracciones leves y graves a dicha normativa, las cuales son sancionadas de acuerdo con lo previsto en los arts. 17 y 21 del citado decreto.

Descrito así el contenido del decreto cuestionado, el Presidente aduce que el “[...] régimen sancionatorio [...] es desproporcionalmente leve”, porque la sanción para las infracción leves es

contraria al subprincipio de idoneidad. Si se pretende sancionar el “[...] tránsito injustificado [...]” de las personas, la sanción debería ser equivalente al riesgo que corre la población a consecuencia del incumplimiento, y no solo el pago de una multa cuya cuantía califica como exigua. Por ello, sostiene que, si en el marco de la pandemia provocada por la COVID-19 se pretende salvaguardar la salud de la población, la multa “[...] no es proporcional con el bien jurídico tutelado”, ya que, a la luz del subprincipio de necesidad, si bien debe elegirse la medida menos gravosa, ello no significa que deba elegirse “[...] la más inocua a los fines que se persiguen”. Finalmente, argumenta que el decreto aprobado es contrario al subprincipio de proporcionalidad en estricto sentido, porque la sanción “[...] no alcanza el fin que se persigue [...]”, ya que el infractor “[...] tendrá siempre la posibilidad de incumplir reiteradamente la restricción”, arriesgando la salud de la población.

3. Por último, el Presidente afirma que el D. L. n° 632-2020 infringiría, en términos generales, el derecho a la salud (art. 65 Cn.). En su concepto, si bien el decreto vetado pretende tutelar determinados derechos fundamentales con relación al derecho a la salud, lo cierto es que “[...] carece de medidas preventivas [...]” que satisfagan las exigencias derivadas de la obligación de conservar, dar asistencia y vigilar la salud la población, prevista en el parámetro de control. Esto es así porque “[...] la mera declaración repetitiva de derechos y de regulaciones [...]” y el establecimiento de un régimen sancionatorio desproporcional en virtud del carácter exiguo de la sanción prevista, no son suficientes para considerar que se ha cumplido con la emisión de normas preventivas para atender la pandemia de COVID-19. Por lo anterior, considera que el D. L. n° 632-2020 incumple las prestaciones propias que el Estado debe satisfacer en materia de salud, porque no se incluyen medidas de prevención, sino de represión. Por tanto, concluye que el decreto vetado viola el deber de conservar la salud de la población.

III. Síntesis del veto y tópicos a abordar en este auto.

1. La presente controversia ha sido promovida por el Presidente de la República, debido a que la Asamblea Legislativa ratificó el proyecto que contiene el D. L. n° 632-2020 tras el veto presidencial por razones de inconstitucionalidad. La aprobación de dicha normativa implica, en lo pertinente a este proceso, la creación de un marco de actuación de las autoridades, instituciones del Estado y las personas, durante la pandemia provocada por la COVID 19, para que en el ejercicio de sus funciones garanticen los derechos fundamentales; y el establecimiento de un régimen normativo para sancionar las infracciones previstas en el mismo decreto.

Sobre ello, el Presidente de la República ha efectuado un triple planteamiento de inconstitucionalidad. En el primero expone la vulneración a la seguridad jurídica por parte del D. L. n° 632-2020, afirmando que dicho decreto genera duplicidad normativa que puede generar incertidumbre sobre la aplicación sobre otros cuerpos normativos vigentes y eventualmente una afectación a las funciones de los entes encargados de cumplirla. En el segundo alega la violación al principio de proporcionalidad, ya que la multa prevista en el art. 17 del D. L. n° 632-2020 es desproporcionalmente leve. Y en el tercero, afirma la infracción del derecho a la salud, debido a que el D. L. n° 632-2020 no contempla medidas preventivas para enfrentar la pandemia provocada por la COVID 19.

2. Las cuestiones preliminares que interesa aclarar giran en torno a (IV) el proceso de formación de la ley, (V) las diferencias entre observaciones y veto presidencial, (VI) las fases de la controversia constitucional. Por último, (VII) se analizará la procedencia de la controversia planteada.

IV. Proceso de formación de la ley.

La sistematización de la jurisprudencia constitucional indica que las etapas del proceso de formación de la ley son las siguientes: (1) iniciativa de ley, (2) dictamen favorable de la comisión competente, (3) discusión y deliberación legislativa sobre el proyecto de ley, (4) aprobación legislativa, (5) sanción presidencial y (6) publicación.

1. Iniciativa de ley (art. 133 Cn.).

Es la fase primigenia del proceso de formación de la ley. De acuerdo con la Constitución, dicha iniciativa recae en determinados entes y funcionarios, con base en la cual pueden presentar anteproyectos de ley en sus respectivos ámbitos de competencia para la obligatoria consideración de la Asamblea Legislativa. Producida la iniciativa, el proyecto de ley debe pasar a la comisión pertinente para su conocimiento, discusión y, eventualmente, el pronunciamiento de un dictamen (sentencia de 9 de febrero de 2018, inconstitucionalidad 6-2016 Ac.).

2. Dictamen de la comisión competente (art. 135 inc. 1° Cn.).

Si la comisión legislativa que conoce del proyecto así lo decide y aprueba, se emite un dictamen favorable que después pasa al pleno de la Asamblea Legislativa para su debate y discusión. Sin embargo, la exigencia de un dictamen favorable al proyecto de ley no opera en forma definitiva, como si se tratara de una condición necesaria y suficiente o absoluta. Tal requerimiento puede dispensarse “[...] en aquellos casos en que se presente una urgencia objetivamente

demostrable y que esté debidamente justificada” (resolución de admisión de 6 de junio de 2011, inconstitucionalidad 15-2011). En tal supuesto, dado que la dispensa de trámite es la excepción al trámite ordinario, la Asamblea Legislativa corre con la carga de argumentar por qué en ese caso es necesario suprimir dicha etapa.

3. Discusión y deliberación en el pleno legislativo sobre el proyecto de ley (arts. 123 inc. 1° y 135 inc. 1° Cn.).

Esta fase, como el resto de las actuaciones de la Asamblea Legislativa, está regida por el principio deliberativo, que implica que “[...] la voluntad parlamentaria únicamente puede formarse por medio del debate y la contradicción; o sea que las soluciones o los compromisos que se adopten deben ser producto de la discusión de las diferentes opciones políticas” (sentencia de 30 de junio de 1999, inconstitucionalidad 8-96). En la actividad legislativa el debate y la libre discusión cumplen un papel esencial, porque permiten a los diferentes grupos con representación política exponer y defender distintas posiciones y opciones, lo que posibilita el parlamentarismo democrático.

4. Aprobación legislativa (art. 123 inc. 2° Cn.).

Para que la Asamblea Legislativa tome decisiones, se requiere por regla general de por lo menos el voto favorable de la mitad más uno de los diputados electos —mayoría simple—, a menos que la propia Constitución exija una mayoría distinta. El carácter pluralista, dialógico y deliberativo de la decisión legislativa determina que la votación no es un método para decidir, sino solo un instrumento para cerrar el proceso argumentativo que genera la decisión. La votación es una salida a la tensión entre la deliberación como método y la exigencia de una respuesta oportuna.

5. Sanción presidencial (arts. 135 inc. 1° y 136 Cn.).

Es un acto solemne de carácter político, que implica la aceptación del Presidente de la República del contenido y regularidad constitucional de un proyecto de ley aprobado por el Órgano Legislativo (sentencia del 1 de abril de 2004, inconstitucionalidad 52-2003 Ac.).

6. Publicación (arts. 136, 139 y 140 Cn.).

La publicación de la ley en el Diario Oficial tiene como finalidad que esta sea del conocimiento de todos los ciudadanos. Es uno de los requisitos de eficacia formal de las normas jurídicas que está en íntima conexión con la seguridad jurídica. Solo así se podrá exigir a los destinatarios el cumplimiento de las normas y estos podrán asegurar sus posiciones jurídicas y

ejercer y defender sus derechos (sentencia de 19 de junio de 1987, inconstitucionalidad 1-87, y sobreseimiento de 14 de enero de 2000, inconstitucionalidad 10-94).

V. Diferencia entre observaciones y veto presidencial.

El anterior esquema del proceso de formación de la ley demuestra que en él intervienen la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República. Aquí existe una necesaria interacción entre ambos, porque el diseño institucional, amparado en el principio de colaboración (art. 86 inc. 1° frase 2ª Cn.) así lo impone. Existe en dicho proceso una concurrencia orgánica, a manera de colaboración para la consecución de los fines estatales (art. 1 inc. 1° Cn.).

Cuando el Presidente de la República interviene en el proceso de formación de la ley, puede adoptar por lo menos 3 tipos de actos frente al proyecto de ley: sancionar, hacer observaciones o vetar. En cualquiera de estos actos, dicho funcionario debe actuar con fundamento en el deber genérico de preservar la supremacía constitucional y garantizar los derechos fundamentales. El deber de sancionar un proyecto de ley y de ordenar su publicación no es automática o de mera ejecución irreflexiva. Por ello, para cumplir con dicha obligación y ejecutar su rol en el proceso de formación de la ley, el constituyente consideró indispensable la implementación de una relación institucional instada por las dos formas en que el Presidente de la República puede expresar su posición frente al proyecto de ley cuando él decide no sancionar: las observaciones y el veto. La Constitución distingue estos 2 últimos actos en función de 2 parámetros: por una parte, las razones que justifican cada una de esas decisiones gubernativas y, por la otra, el quórum de votación necesario para superar tales decisiones ejecutivas (admisión de 18 de octubre de 2019, controversia 1-2019).

En torno al primer criterio, la intención del constituyente ha sido que la Constitución trate de manera diferente “la circunstancia en que el Presidente de la República veta un proyecto de ley y aquella en que lo devuelva a la Asamblea con simples observaciones”. Y la razón es que el “veto se produce por razones de fondo, cuando el Presidente de la República objeta el proyecto por su propio contenido, en tanto que cuando lo devuelve con observaciones, se trata de propuestas de cambio accidentales que no alteran el fondo y sustancia del proyecto” (Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1983, Título VI, Capítulo I, Sección Segunda, letra b).

De acuerdo con el segundo criterio, el art. 137 inc. 3° Cn. exige que las observaciones sean superadas por la Asamblea Legislativa con la mayoría prevista en el art. 123 Cn., esto es, con al

menos “el voto favorable de la mitad más uno de los [d]iputados electos”. En consecuencia, si el Presidente de la República devuelve el proyecto con observaciones, la Asamblea Legislativa podrá considerarlo y tomar una decisión con el voto de la mayoría de sus miembros para superar las observaciones o sugerencias presidenciales, en cuyo caso el Presidente de la República deberá sancionar y mandar a publicar el proyecto de ley. En cambio, para superar el veto, la Asamblea Legislativa debe ratificar el proyecto de ley con “los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos” (art. 137 inc. 2° Cn.). Como se ve, la Constitución exige una votación cualificada para la ratificación del proyecto de ley cuando se produce un veto presidencial.

La importancia de diferenciar entre la formulación de observaciones y el veto se centra en la forma en cómo el Presidente de la República debe expresar su postura frente al proyecto de ley aprobado. Según la sentencia del 24 de mayo de 1989, controversia 1-89, el citado funcionario no tiene permitido o no debe devolver el proyecto a la Asamblea Legislativa aduciendo “observaciones” cuando en realidad “invoca algunas razones de constitucionalidad para hacerlo” ni viceversa. Esta forma de proceder “no puede ser subsanada oficiosamente por este tribunal, ya que no se trata de un error de Derecho, sino de falta de cumplimiento de presupuestos establecidos en la propia Constitución, y que son los que habilitan a esta sala para conocer y pronunciarse sobre el fondo del asunto”. Por tanto, si el Presidente de la República expone razones de inconstitucionalidad para justificar ciertos cursos de acción, como abstenerse de sancionar, promulgar y publicar el proyecto, debe “emplear el veto que la Constitución le faculta, y no solo observaciones”. Observaciones y veto son cuestiones diferentes, por la relevancia del defecto detectado por el Presidente de la República y por los propósitos que persiguen.

VI. Fases de la controversia constitucional.

1. La vía prevista para zanjar los desacuerdos habidos entre la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República en torno a la interpretación jurídico-política de la Constitución es la controversia constitucional (art. 138 Cn.), cuyo conocimiento y decisión corre por cuenta de la Sala de lo Constitucional (art. 174 Cn.). De esta manera, aunque la controversia es un incidente dentro del proceso de formación de la ley —ya que, mientras no se decida, esta queda interrumpida—, da lugar, a la vez, a un proceso jurisdiccional que supone una excepción al principio general del control de constitucionalidad posterior, de modo que le confiere a esta sala una competencia “preventiva y concurrente al proceso de formación de la ley, con el propósito de evitar que sea violatoria de la [Constitución]” (sentencia del 13 de diciembre de 1988, controversia 1-88).

2. La Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC) carece de regulación sobre la controversia constitucional, lo que es comprensible si se considera que dicha normativa es anterior a la Constitución de 1983, que sí creó las etapas mínimas o básicas de este proceso constitucional. El art. 138 Cn. regula el plazo dentro del cual el Presidente de la República debe dirigirse al tribunal para que tenga conocimiento de la existencia de la controversia —en caso que decida no reconsiderar las razones del veto—, establece las audiencias que debe otorgarse para oír las razones de los intervinientes y señala el plazo dentro del cual esta sala debe decidir si el proyecto de ley es o no constitucional. A partir de lo anterior, es razonable concluir que tras la presentación del escrito por el cual se promueve la controversia, debe oírse al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa, luego de lo cual esta sala definirá si el decreto vetado es constitucional o no (véase la resolución de admisión de 14 de agosto de 2003, controversia 1-2003).

VII. Análisis de la procedencia de la controversia.

En el presente caso, en tanto que este tribunal ya tiene conocimiento de la controversia suscitada en relación con el D. L. n° 632-2020, es procedente admitir a trámite la controversia y oír las razones que asisten al Presidente de la República para ejercer el veto y las razones de la Asamblea Legislativa para ratificar dicho decreto. Siguiendo el criterio de lo resuelto en admisiones de controversias constitucionales previas (ej., admisiones de 23 de noviembre de 2018, 18 de octubre de 2019 y 8 de enero de 2020, controversias 1-2018, 1-2019 y 2-2019, por su orden; y sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018), puesto que la Constitución no prevé el orden y el plazo para las audiencias aludidas, se aplicará analógicamente lo regulado en el art. 7 LPC, ya que entre la inconstitucionalidad y la controversia constitucional guardan una semejanza relevante: en ambos procesos se realiza control abstracto de constitucionalidad. En esa línea, el proceso de inconstitucionalidad, el demandante expone los motivos de inconstitucionalidad y, si la demanda es admitida, se concede un plazo de diez días hábiles a la autoridad demandada para que exponga las razones que justifiquen la compatibilidad constitucional del objeto de control. Algo semejante sucede en el proceso de controversia, porque primero debe concederse audiencia al Presidente de la República para que exponga ampliamente los argumentos que fundamentan el veto por inconstitucionalidad —ello equivaldría a la presentación de una demanda de inconstitucionalidad—; y, posteriormente, se confiere audiencia a la Asamblea Legislativa para que argumente en favor de la ratificación del proyecto de ley, es decir, razones que evidencien que el proyecto no es inconstitucional.

Ahora bien, para que las autoridades evacuen sus respectivas audiencias debe concederse a cada una de ellas el plazo de 10 días hábiles. Esto es así porque con base en el principio de igualdad procesal (art. 3 y 11 Cn.) —según el cual las partes o intervinientes de todo proceso jurisdiccional deben tener los mismos derechos, obligaciones, cargas y posibilidades procesales—, el Presidente de la República debe disponer del mismo plazo que la Ley de Procedimientos Constitucionales otorga a la Asamblea Legislativa para evacuar la audiencia prevista en el proceso de inconstitucionalidad. En ese orden, debe recordarse que el debate jurídico sobre la constitucionalidad o no del decreto ratificado debe ser desarrollado ante este tribunal, de manera que el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa deben tener el mismo plazo para argumentar la decisión de vetar y ratificar el proyecto de ley respectivamente. De manera que la primera autoridad que debe exponer sus argumentos es el Presidente de la República, ya que además de justificar su veto, delimita los motivos sobre los cuales el Legislativo deberá ejercer su defensa.

Por último, la concentración de las decisiones, es decir, ordenar dar audiencia primero al Presidente de la República y posteriormente a la Asamblea Legislativa desde un mismo auto, obedece al principio de economía procesal, derivado de lo establecido en el art. 182 ord. 5° Cn. (sentencia de 24 de noviembre de 1999, inconstitucionalidad 3-95). Debe recordarse que los tribunales están en la obligación de buscar alternativas de tramitación que reduzcan las dilaciones innecesarias en el impulso de los procesos que conocen, sin que ello implique la alteración de la estructura del contradictorio o la supresión de las etapas procesales que correspondan.

Con base en lo expuesto y lo establecido en los artículos 86 y 138 de la Constitución y 6, 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta sala **RESUELVE:**

1. Admítase a trámite la controversia constitucional comunicada por el Presidente de la República, en relación con la supuesta inconstitucionalidad del: (i) Decreto Legislativo número 632, aprobado el 16 de abril de 2020 que contiene la Ley Especial para Proteger los Derechos de las Personas durante el Estado de Emergencia decretado por la Pandemia COVID-19 —ratificado por la Asamblea Legislativa en la sesión plenaria de 30 de abril de 2020—, por la aparente vulneración al artículo 2 de la Constitución; (ii) artículo 17 del Decreto Legislativo número 632, aprobado el 16 de abril de 2020 que contiene la Ley Especial para Proteger los Derechos de las Personas durante el Estado de Emergencia decretado por la Pandemia COVID-19 —ratificado por la Asamblea Legislativa en la sesión plenaria de 30 de abril de 2020—, por la supuesta infracción

al artículo 246 de la Constitución; y (iii) Decreto Legislativo número 632, aprobado el 16 de abril de 2020 que contiene la Ley

Especial para Proteger los Derechos de las Personas durante el Estado de Emergencia decretado por la Pandemia COVID-19 —ratificado por la Asamblea

Legislativa en la sesión plenaria de 30 de abril de 2020—, por la aparente vulneración al artículo 65 de la Constitución.

2. *Óigase* al Presidente de la República dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, para que exponga las razones que, según él, justifican el veto por inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 632, aprobado el 16 de abril de 2020 que contiene la Ley Especial para Proteger los Derechos de las Personas durante el Estado de Emergencia decretado por la Pandemia COVID-19.

3. *Óigase* a la Asamblea Legislativa dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, para que exponga y explique las razones que justifican la ratificación del citado decreto. La secretaría de esta sala deberá notificar el traslado ordenado en este punto inmediatamente después de que la audiencia conferida al Presidente de la República haya sido evacuada o de que haya transcurrido el plazo sin que él lo haga.

4. *Tome nota* la secretaría de este tribunal del lugar señalado por el Presidente de la República para recibir actos procesales de comunicación.

5. *Notifíquese*.