

36-2020

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas con veinticuatro minutos del día ocho de mayo de dos mil veinte.

La ciudadana Clara Asunción Escamilla Jovel –mediante demanda presentada al correo electrónico de este tribunal– solicita la inconstitucionalidad del art. 1 letras b, c y e del Decreto Ejecutivo nº 19 en el ramo de salud (Decreto Ejecutivo nº 19), por medio del cual se aprobaron las “Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19”; y los arts. 8 y 13 del Decreto Ejecutivo nº 20 en el ramo de salud (Decreto Ejecutivo nº 20), por el que fue emitido el “Reglamento para el aislamiento, cuarentena, observación o vigilancia por COVID-19”; por la supuesta vulneración de los arts. 2 inc. 1º, 4, 11, 15, 20 y 131 ord. 5º Cn. Ambos decretos fueron emitidos el 13 de abril de 2020 y publicados en el Diario Oficial nº 74, tomo 427, de esa misma fecha.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

I. Objetos de control.

Decreto Ejecutivo nº 19

“Objeto.

Art. 1.- El presente decreto tiene por objeto declarar todo el territorio nacional como zona epidémica sujeta a control sanitario para combatir el daño y evitar la propagación del COVID-19. Por lo cual se adoptan las medidas extraordinarias siguientes [...]

b) Toda persona que incumpla el resguardo domiciliario sin justificación y que, luego de haber sido evaluada por el personal médico, se catalogue como caso sospechoso deberá guardar cuarentena controlada por treinta días, en tanto no se confirme o descarte la presencia de COVID-19, a través de la prueba PCR respectiva, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal respectiva.

c) En caso de que la persona infractora condujere un vehículo automotor, este deberá remitirse para someterlo a un procedimiento de desinfección y quedará en depósito en los lugares determinados por el Viceministerio de Transporte, para evitar que el mismo se convierta en obstáculo a la vía pública debido a la intención del conductor que infringió el resguardo domiciliario obligatorio y de acuerdo a lo previsto en el [a]rt. 118 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. El vehículo será entregado al propietario o su representante, una vez cancelado el pago que corresponda al tiempo que estuviere depositado.

e) Toda persona está obligada a permitir el ingreso de los delegados del Ministerio de Salud, debidamente identificados, para inspeccionar el interior de casas, locales, predios públicos o privados, para la evaluación de medidas sanitarias a adoptar para el combate de la pandemia por COVID-19”.

Decreto Ejecutivo n° 20.

“Personas sujetas a cuarentena.

Art. 8.- Serán sujetas a cuarentena:

1. Toda persona proveniente del extranjero que ingrese al país, mientras dure la emergencia sanitaria nacional dictada por la autoridad de salud.
2. Las personas que hayan incumplido el resguardo domiciliario sin justificación y luego de haber sido evaluadas por el personal médico, se cataloguen como casos sospechosos, debiendo confirmarse a través de prueba PCR el padecimiento o no de la enfermedad.
3. Las personas contacto COVID-19”.

“Procedimiento en caso de violación al resguardo domiciliario.

Art. 13.- En caso que la autoridad pública encuentre a una persona incumpliendo el resguardo domiciliario sin justificación, esta será conducida a un establecimiento de salud en donde se le realizará la evaluación clínica para determinar si deberá continuar en resguardo domiciliario o si amerita cuarentena controlada por treinta días o el que la autoridad de salud determine por razones médicas aplicables al caso.

En este último caso la cuarentena será obligatoria considerando la circulación activa a nivel comunitario del SARS – CoV – 2 el cual tiene: un período de incubación de hasta veinticuatro días; un alto porcentaje de los infectados no desarrollan sintomatología; y que la prueba actualmente existente para detectar el virus requiere una carga viral elevada para su detección, por lo cual se debe considerar el alto porcentaje de falsos negativos en personas asintomáticas”.

II. Alegaciones de la demandante.

1. En lo medular, la actora alega que, en el marco de las medidas adoptadas por la pandemia de la COVID-19, el art. 1 letra b del Decreto Ejecutivo n° 19 y los arts. 8 y 13 del Decreto Ejecutivo n° 20 establecen la sanción de confinamiento o internamiento forzoso por el incumplimiento injustificado del resguardo domiciliario obligatorio, la cual carece de cobertura legal. Señala que aunque el Decreto Ejecutivo n° 19 establece en sus considerandos que su fundamento radica en los arts. 129, 130, 136, 137, 139, 151, 152 y 184 del Código de Salud y en los Decretos Legislativos n° 593 y 622 –que contienen la “Declaratoria de Estado de Emergencia Nacional, Estado de Calamidad Pública y Desastre Natural” y su consiguiente prórroga, en ese orden– y que los considerandos del Decreto Ejecutivo n° 20 prevean que este tiene como base los

arts. 136 de dicho código y 42 n° 2 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, de toda esa normativa no se evidencia, ni siquiera de forma derivada, algún precepto que habilite a la autoridad demandada para formular la sanción a la que se refieren las disposiciones impugnadas.

Para la ciudadana, esto implica la violación al derecho a la libertad física (arts. 4 y 11 Cn.), al principio de legalidad (art. 15 Cn.), así como el principio de reserva de ley (art. 131 ord. 5° Cn.), pues al encontrarse la referida sanción en un decreto ejecutivo “se contraviene frontalmente la competencia de la Asamblea Legislativa para la formulación de disposiciones de carácter sancionatorio, en ley de carácter formal”.

2. Por otro lado, sostiene que el art. 1 letra c del Decreto Ejecutivo n° 19 establece que si la persona que es detenida por la inobservancia injustificada a la cuarentena domiciliar se conduce en un vehículo automotor, además de su confinamiento forzoso en un centro de contención, se remite el bien a un procedimiento de desinfección para su posterior depósito en los lugares determinados por el Viceministerio de Transporte (VMT), para evitar que el mismo se convierta en un obstáculo en la vía pública. Expresa que esta remisión es en realidad un decomiso que no tiene asidero legal, pues no se encuentra dentro de los supuestos de decomiso señalados en el art. 118 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, lo que implica que dicha norma vulnera el derecho a la propiedad y el principio de legalidad punitiva (arts. 2 inc. 1° y 15 Cn., respectivamente). Por la misma razón, arguye que “el artículo impugnado contraviene el principio de reserva de ley [...] puesto que, al considerarse un elemento accesorio de la contravención a la cuarentena domiciliar, se omitió la competencia de la Asamblea Legislativa para la formulación de disposiciones de carácter sancionatorio, en ley de carácter formal” (art. 131 ord. 5° Cn.).

3. Como tercer motivo, alega que el art. 1 letra e del Decreto Ejecutivo n° 19, que regula la obligación de toda persona de permitir el ingreso de los delegados del Ministerio de Salud, debidamente identificados, para inspeccionar el interior de casas, locales, predios públicos o privados, para la evaluación de medidas sanitarias a adoptar para el combate a la epidemia por la COVID-19, transgrede el derecho a la inviolabilidad de la morada (art. 20 Cn.), porque se incumplen las exigencias del principio de proporcionalidad, en particular en lo concerniente al subprincipio de necesidad. Al respecto, expone que aunque la disposición objetada es acorde con lo estatuido en los arts. 56, 58 y 129 y siguientes del Código de Salud –atinentes a las medidas para el saneamiento rural y urbano–, existían medidas alternativas, igualmente eficaces, y menos

lesivas al derecho en cuestión. A esto añade que en el decreto no se determinan cuáles son los supuestos por los que es viable el ingreso de los delegados del Ministerio de Salud a los inmuebles y la finalidad que con ello se persigue.

4. En último término, solicita que se ordene la suspensión provisional de los efectos de las disposiciones impugnadas, porque se cumplen los supuestos de procedencia para ello. Aclarar que la apariencia de buen derecho se cubre con los argumentos que sustentan las violaciones constitucionales alegadas. El peligro en la demora se sustenta por los abusos que han cometido miembros de la Policía Nacional Civil y de la Fuerza Armada en la aplicación de la normativa, por lo que podrían continuar las violaciones a los derechos aludidos. Asimismo, considera que la medida no afectaría el orden público, porque el ordenamiento jurídico contiene las herramientas normativas que, adecuadamente aplicadas, resultan operativas para contrarrestar la propagación de la pandemia de la COVID-19.

III. Desarrollo temático de la resolución.

Al haber expuesto los argumentos principales de la demanda, (IV) se harán consideraciones sobre la forma excepcional en que esta ha sido presentada. Acto seguido, (V) se abordará lo relativo a los elementos del fundamento jurídico de una pretensión de inconstitucionalidad y (VI) la posibilidad de que un decreto ejecutivo sea objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad. Finalmente, (VII) se analizará el análisis liminar de la demanda de inconstitucionalidad.

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

1. La demanda que originó el presente proceso fue presentada mediante correo electrónico, de manera que es imperativo determinar si la remisión vía correo electrónico constituye una forma válida para el inicio de los procesos de inconstitucionalidad y para la presentación de los escritos en su tramitación.

La presentación de demandas constitucionales por medio de correo electrónico es una cuestión novedosa para la jurisprudencia constitucional salvadoreña. El primer caso registrado corresponde al proceso de hábeas corpus 148-2020, en el cual, mediante resolución de 26 de marzo de 2020, se dio trámite a una petición presentada por esa vía. Los argumentos aducidos en dicha resolución pueden ser aplicables, cambiando lo que se deba cambiar, al proceso de inconstitucionalidad. Sin embargo, es necesario tomar en consideración que esta sala ya había negado la posibilidad del inicio de un proceso de inconstitucionalidad por correo electrónico en la

resolución de improcedencia de 29 de junio de 2018, inconstitucionalidad 34-2014, por lo que si bien se retomarán algunos argumentos expuestos en la resolución de hábeas corpus ya citada, se realizarán consideraciones argumentales reforzadas con el fin de demostrar por qué el precedente establecido en la inconstitucionalidad 34-2014, ya citada, admite una excepción.

2. El ordenamiento jurídico salvadoreño, como parte de la tradición jurídica del *civil law*, da preponderancia a la determinación escrita del Derecho y, particularmente, de las actuaciones procesales. La Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC) no es la excepción. En los procesos constitucionales que se encuentran previstos en ella, estos son, el de inconstitucionalidad, amparo y hábeas corpus, se exige que las demandas sean presentadas por escrito y –salvo excepción– en la secretaría de la Sala de lo Constitucional. Así lo regula el art. 6 inc. 1º para la demanda de inconstitucionalidad, los arts. 14 y 15 para la demanda de amparo y el art. 41 en el caso del hábeas corpus.

Refiriéndose al proceso de inconstitucionalidad, esta sala ha afirmado en su jurisprudencia que: “la autenticidad de la firma de quien suscribe la demanda es un requisito indispensable para verificar la legitimación procesal establecida en el art. 183 Cn. a favor de cualquier ciudadano salvadoreño. El envío electrónico de un texto que contenga *una copia de la firma* de una persona no cumple con el requisito citado. Incluso si la imagen capturada en el archivo digital correspondiera a la de una firma aparentemente manuscrita, su impresión para el expediente respectivo sería de todas formas una copia de dicha firma y, en consecuencia, no podría aceptarse que el documento en cuestión se haya presentado firmado o suscrito por el remitente” (inconstitucionalidad 34-2014, precitada). A partir de esta consideración, en el proceso reseñado se consideró que un documento enviado por medio de correo electrónico no podía aceptarse como una forma válida para dar inicio a un proceso de inconstitucionalidad.

3. Ahora bien, en la misma resolución se sostuvo que en el proceso de inconstitucionalidad es posible aplicar analógicamente lo prescrito en el art. 15 LPC, que se encuentra en el régimen del proceso de amparo, y permitir que la demanda se presente ante un Juzgado de Primera Instancia. De igual forma, en la resolución de 10 de febrero de 2020, inconstitucionalidad 6-2020, se admitió la posibilidad de presentar la demanda de inconstitucionalidad ante los Juzgados de Paz de turno en días y horas inhábiles. De esto se sigue que la regla general consistente en la exigencia de presentar la demanda ante la secretaría de este tribunal admite excepciones, como todas las demás reglas jurídicas (Robert Alexy, *Teoría de los*

derechos fundamentales, 1ª ed., p. 88). Las reglas pueden ser derrotadas –entre otros supuestos– en el nivel de las prescripciones contenidas en su formulación. Aquí, la derrotabilidad puede deberse a que las principales razones que respaldan las reglas no son aplicables al caso; o bien, aunque algunas de esas razones sean aplicables, existen otras razones que no han sido consideradas en el balance de razones que la regla contempla. En el primer caso puede hablarse de situaciones fuera del alcance de la regla y, en el segundo, de excepciones a la regla (Ángeles Ródenas, *Los intersticios del derecho. Indeterminación, validez y positivismo jurídico*, 1º ed., pp. 38-39). Ello se debe a que las reglas no agotan todo el contenido de los principios subyacentes ni saturan todas las manifestaciones que deriven de ellos (sobreseimiento de 10 de abril de 2019, inconstitucionalidad 117-2018).

Entonces, interesa determinar si, a pesar de que la regla general prescribe que las demandas de inconstitucionalidad y, en todo caso, los escritos del proceso, deben presentarse *por escrito* ante la secretaría de la Sala de lo Constitucional o, en su defecto, ante un Juzgado de Primera Instancia o Juzgado de Paz de turno, puede admitirse como excepción su presentación por medio de correo electrónico.

A. En la resolución de 17 de febrero de 2020, inconstitucionalidad 10-2020, se dijo que 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 (Josep Vilajosana, *El Derecho en acción*, 1ª ed., p. 13).

En el contexto actual, constituye un hecho notorio la crisis sanitaria mundial que ha ocasionado la pandemia provocada por la COVID-19. Este tipo de hechos está exento de prueba, según lo dispone el art. 314 ord. 2º del Código Procesal Civil y Mercantil –de aplicación supletoria en el proceso de inconstitucionalidad–. El Salvador, aunque en menor escala a la fecha que países como China, Italia, España, Estados Unidos de América o Ecuador, también se ha visto afectado con esta pandemia, habiéndose confirmado más de 740 casos positivos en territorio nacional a esta fecha (consultado en <https://covid19.gob.sv>). Como parte de las medidas de prevención para evitar la propagación del virus, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto Legislativo n° 593, de 14 de marzo de 2020, que contiene el Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por la COVID-19, dentro del cual se prevé la limitación de la libertad de tránsito, de reunión pacífica y el derecho a no ser obligado a cambiar de domicilio. Dicha ley fue prorrogada

mediante el Decreto Legislativo n° 631, de 16 de abril de 2020, y también recientemente por el Decreto Legislativo n° 634, de 30 de abril de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 87, tomo 427, de la misma fecha.

De igual manera, constituye un hecho notorio que mediante el Decreto Ejecutivo n° 12, de 21 de marzo de 2020, se decretaron las “medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia [de la COVID-19]”, según las cuales, salvo casos excepcionales, todos los habitantes del territorio de la república deben guardar cuarentena domiciliar obligatoria, es decir, la libertad de tránsito ha sido limitada con un elevado nivel de intensidad, quedando permitida en casos específicos, como atender una emergencia médica, acudir a una farmacia o procurarse los insumos de la canasta básica. Medidas que fueron ratificadas en el Decreto Ejecutivo n° 19, de 13 de abril de 2020, y en el Decreto Ejecutivo n° 21, de 27 de abril de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 84, tomo 427, de 27 de abril de 2020.

B. Ningún órgano de Estado o institución pública o privada puede obviar las consecuencias que acarrear dichas medidas. En ese sentido, la Sala de lo Constitucional es consciente de su labor jurisdiccional y democrática dentro de la sociedad salvadoreña, entendiendo que aun en tiempos de crisis sanitaria, la Constitución sigue siendo resistente a todo acto estatal y, por la misma razón, esos actos no pueden quedar exentos del control de constitucional que es inherente a todo Estado de Derecho. Este tribunal, pese a la emergencia decretada, 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, tecnológicas, entre otras. De hecho, las garantías constitucionales, entendidas como mecanismos de protección, deben adaptarse a la realidad que pretenden normar. El programa normativo integrado en la Constitución mantiene con la realidad normada un ligamen indisoluble que no puede soslayarse en la emergencia que El Salvador está experimentando.

En razón de las medidas decretadas y de que la actividad jurisdiccional de la sala a la fecha se ha interpretado que no es oficiosa en este tipo de procesos, sino que requiere de la activación ciudadana mediante la presentación de demandas de inconstitucionalidad, existe una probabilidad real de que dichas demandas o los escritos dentro de los procesos no puedan ser

presentados o que resulte imposible hacerlo materialmente en la secretaría de este tribunal, en un Juzgado de Primera Instancia, Juzgado de Paz de turno o en una Cámara de Segunda Instancia que resida fuera de la capital en el caso del hábeas corpus. De ahí que la restricción para el libre tránsito no debe representar un obstáculo para tutelar de forma efectiva los derechos fundamentales y vigilar la constitucionalidad de cualquier acto que pueda ser objeto de dicho control. El derecho a la protección jurisdiccional y, en concreto, el derecho de acceso a la jurisdicción constitucional, no está comprendido entre los derechos que puedan limitarse o restringirse en un estado de emergencia ni en un régimen de excepción.

C. Ante la limitación de la movilidad de las personas de sus domicilios y residencias, es posible tener en cuenta para los procesos constitucionales la irrupción de las nuevas tecnologías, entendidas como los avances científicos y tecnológicos que afectan a diferentes aspectos de la vida humana y de las relaciones sociales (Manuel Ortells Ramos, *Nuevas tecnologías y proceso jurisdiccional en el ámbito iberoamericano. Prueba, medidas cautelares y comunicaciones procesales*, en XVIII Jornadas Iberoamericanas y XI Jornadas Uruguayas de Derecho Procesal, p. 607). Esto no es más que acudir a 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*, nº 2, p. 434).

El ordenamiento jurídico salvadoreño no es ajeno a estos avances. Ejemplo de ello es el art. 66 de la Ley de Acceso a la Información Pública, que dispone que “cualquier persona o su representante podrán presentar ante el Oficial de Información una solicitud en forma [...] electrónica [...]”. Asimismo, el sistema de notificación electrónica implementado por la Corte Suprema de Justicia y que es utilizado por esta sala y por algunos tribunales de la república.

D. Tomando como base los argumentos expuestos, es posible afirmar que la regla de presentación de las demandas de inconstitucionalidad y los escritos dentro de la tramitación del proceso de forma escrita ante la Sala de lo Constitucional o, en su caso, ante los Juzgados de Primera Instancia o Juzgados de Paz de turno puede admitir otra excepción, pues hay un principio subyacente a la regla antedicha que, dadas las circunstancias fácticas específicas del caso, debe ser sopesado. Tal como se sostuvo en la precitada inconstitucionalidad 6-2020, 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*, 1º ed.).

Esta es una postura que ha sido adoptada por esta sala en decisiones pasadas (ej., sentencia de 12 de noviembre de 2010, inconstitucionalidad 40-2009). En este caso, no admitir la excepción a la regla 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, en algunos casos, ya habría agotado sus efectos si se requiere su presentación de forma escrita y personal. Como lo sostuvo este tribunal en la inconstitucionalidad 34-2014, precitada, debido a que el Derecho procesal constitucional debe ser entendido como un Derecho al servicio del cumplimiento de la Constitución y, como tal, dinámico y garantista (sentencia de 4 de marzo de 2011, amparo 934-2007), las formas procesales deben ser flexibilizadas a fin de maximizar la protección de los derechos fundamentales y del orden constitucional, evitando la sujeción desmedida a rigorismos y formalidades que únicamente constituyen ataduras o limitaciones a la consecución de su objeto.

En una situación de emergencia constitucional, representada por la vigencia de un estado de emergencia, el rechazo liminar de la demanda de inconstitucionalidad o de un escrito presentado por correo electrónico en lugar de por escrito ante la secretaría de la Sala de lo Constitucional, de los Juzgados de Primera Instancia o de los Juzgados de Paz de turno, crearía desaliento para que las personas ejercieran su derecho a la protección jurisdiccional en caso de violación de sus derechos o del orden constitucional.

En consecuencia, debido a la situación empírica concreta de este caso y a la existencia de precedentes relevantes para la decisión, esta sala exceptuará la regla contenida en los arts. 6 inc. 1º y 15 LPC, 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), en adelante, y mientras se mantengan las circunstancias extraordinarias causadas por la pandemia de la COVID-19, analizará las demandas de inconstitucionalidad y sus respectivos escritos remitidos por los ciudadanos al correo electrónico institucional de esta sala.

En todo caso, los ciudadanos remitentes y la secretaría de la sala deberán ser diligentes en hacer un uso adecuado de este sistema de presentación de demandas. En el caso de los

demandantes, deberán asegurar el correcto envío de sus demandas, adjuntado de manera digital y en un formato no editable (ej., PDF) la documentación completa que consideren pertinente y cumpliendo con todas las exigencias formales que establece la LPC, salvo su presentación por escrito, como ya se afirmó. Corre por cuenta de la secretaría de la sala la confirmación de recepción y trámite posterior. Asimismo, deberá tenerse en cuenta el respeto de los plazos procesales establecidos por la LPC, pues la excepción en la forma de presentación de las demandas de inconstitucionalidad no puede ser excusa para alterar la tramitación del proceso.

V. Fundamento jurídico de una pretensión de inconstitucionalidad.

El proceso de inconstitucionalidad persigue como resultado la invalidación de la disposición o cuerpo normativo que, como consecuencia de una confrontación normativa, resulte incompatible con la Constitución por vicio de forma o de contenido. En este contexto, el art. 6 n° 2 LPC establece como requisito de la demanda de inconstitucionalidad la identificación de la ley, decreto o reglamento que se estime inconstitucional, lo que se denomina objeto de control, mientras que el n° 3 de la misma disposición requiere que se citen los artículos pertinentes de la Constitución que se estimen vulnerados por la disposición o cuerpo normativo impugnado, lo que se denomina parámetro de control.

De esta manera, en tanto que el inicio, tramitación y normal conclusión del proceso de inconstitucionalidad se condiciona a la existencia del objeto de control, si la disposición o cuerpo normativo impugnado ya ha sido derogado en el momento de presentarse la demanda, se deroga durante el desarrollo del proceso, se expulsa del ordenamiento jurídico mediante el pronunciamiento general y obligatorio de este tribunal o si por cualquier razón deja de surtir efectos jurídicos, el proceso carecería de finalidad y la demanda se rechazaría de manera liminar o el proceso terminaría mediante la figura del sobreseimiento –en aplicación analógica del art. 31 LPC– si la circunstancia acontece de forma sobrevenida, pues no habría un sustrato material respecto al cual pronunciarse (entre otras, sobreseimiento de 25 de noviembre de 2009, inconstitucionalidad 14-2008).

VI. Sobre la posibilidad de que un decreto ejecutivo sea objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad.

1. 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. 1° 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 se predica 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).

2. Las características descritas se cumplen por los decretos ejecutivos impugnados, 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 previamente eran inexistentes; 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 cierto grado abstracción durante su vigencia y su contenido está subordinado a la ley –en concreto, al Código de Salud–. Todo esto indica que dichos decretos poseen las cualidades típicas que caracterizan a los instrumentos reglamentarios, por lo que pueden figurar como objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad.

VII. Análisis liminar de la demanda de inconstitucionalidad.

1. A. Como primer punto, esta sala advierte que el Decreto Ejecutivo n° 19 ha perdido vigencia, porque fue derogado por el art. 16 del Decreto Ejecutivo n° 21 en el ramo de salud, de 27 de abril de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 84, tomo 427, de 27 de abril de 2020 (Decreto Ejecutivo n° 21), el cual replicaba literalmente los arts. 1 letras b, c y e del primer decreto mencionado. Hasta ese momento, a pesar de la derogatoria, el contraste planteado aún existía y, por tanto, esta sala se encontraba habilitada para trasladar el control de

constitucionalidad al Decreto Ejecutivo n° 21, como lo ha establecido en su jurisprudencia. En efecto, este tribunal ha sostenido que cuando se ha requerido el control constitucional y durante la tramitación del proceso de inconstitucionalidad se constata una reforma en la disposición sometida a control, o bien su derogatoria expresa por una nueva normativa, es preciso determinar los efectos que ello genera en la disposición cuestionada. Si el contraste subsiste en el nuevo cuerpo legal, este tribunal está habilitado para continuar con el control, porque existe continuidad en los términos de impugnación de la disposición derogada (entre otras, resolución de improcedencia de 31 de julio de 2009, inconstitucionalidad 94-2007 y sentencia de 14 de septiembre de 2011, inconstitucionalidad 37-2007 Ac.).

B. No obstante, es un hecho público y notorio que el referido Decreto Ejecutivo n° 21 fue derogado por el art. 10 del Decreto Ejecutivo n° 22 en el ramo de salud, de 6 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 90, tomo 427, de esa misma fecha (Decreto Ejecutivo n° 22), denominado “Habilitaciones previstas en el art. 8 de la Ley de Regulación para el aislamiento, cuarentena, observación y vigilancia por COVID-19”, y que este nuevo cuerpo normativo no contiene ni replica las normas impugnadas en la demanda presentada, pues ninguna de sus disposiciones alude a medidas extraordinarias o a procedimientos en caso de incumplimiento de la cuarentena domiciliar obligatoria ordenada por el Órgano Ejecutivo en el marco de la pandemia por el virus mencionado. Su articulado se circunscribe a desarrollar causas y reglas adicionales a las establecidas en el art. 8 de dicha ley para poder circular durante la cuarentena, las personas con causa justificada para hacerlo y los productos, servicios esenciales y actividades de índole comercial e industrial que se permiten realizar en tal coyuntura y ciertas medidas de contención en industrias, establecimientos y actividades recreativas.

C. De acuerdo con esto, en tanto que el Decreto Ejecutivo n° 19 fue derogado por el Decreto Ejecutivo n° 21 y que este, a su vez, ha dejado de surtir efectos jurídicos por haber sido derogado por el Decreto Ejecutivo n° 22, sin que subsistan en este último ninguna de las confrontaciones normativas planteadas, la demanda presentada se deberá declarar improcedente en relación con la inconstitucionalidad del art. 1 letras b, c y e de dichos cuerpos normativos por la supuesta violación a los derechos a la propiedad (art. 2 inc. 1° Cn.), a la libertad física (arts. 4 y 11 Cn.), al principio de legalidad punitiva (art. 15 Cn.) y a la inviolabilidad de la morada (art. 20 Cn.) en relación con la reserva de ley (art. 131 ord. 5° Cn.).

2. Aclarado lo precedente, corresponde analizar la inconstitucionalidad de los arts. 8 y 13

del Decreto Ejecutivo n° 20 –todavía vigente a esta fecha–, por la supuesta violación al derecho a la libertad física (arts. 4 y 11 Cn.), al principio de legalidad y a la reserva de ley (arts. 15 y 131 ord. 5° Cn., respectivamente).

A. Al respecto, se observa que el argumento de la demandante radica en que tales disposiciones contienen limitaciones al derecho fundamental mencionado que solo pueden realizarse por ley formal, es decir, alude a la vulneración a una zona de reserva legal (en este caso, la del art. 131 ord. 5° Cn.) y no al principio de legalidad punitiva (art. 15 Cn.) que se dirige a los aplicadores de las normas. Ambas categorías poseen diferencias relevantes que han sido expuestas por la jurisprudencia constitucional. Sobre la reserva de ley, ha sostenido que implica, en principio, la prohibición de que órganos distintos a la Asamblea Legislativa produzcan normas sobre determinadas materias reservadas que son de especial interés para los ciudadanos, como lo es la limitación de derechos fundamentales mediante la imposición de sanciones (sentencias de 21 de septiembre de 2012 y de 5 de diciembre de 2012, inconstitucionalidades 60-2005 y 13-2012, en ese orden). Por otro lado, en cuanto al principio de legalidad de la pena, ha explicado que este, como derivación de la seguridad jurídica, asegura a los destinatarios de la ley que sus conductas no pueden ser sancionadas sino en virtud de una ley dictada y promulgada con anterioridad al hecho considerado como infracción (entre otras, sentencias de 14 de febrero de 1997 y de 31 de agosto de 2015, inconstitucionalidades 15-96 y 115-2012, respectivamente). Según lo indicado, resulta evidente que la actora ha realizado una interpretación errónea del art. 15 Cn. y que le ha atribuido a este un contenido equívoco. Por tanto, el punto de la demanda relativo a este parámetro de control se rechazará por improcedente.

B. Acerca de la inconstitucionalidad de los objetos de control por los motivos restantes, es decir, por la violación a la libertad física en relación con la reserva de ley (arts. 4, 11 y 131 ord. 5° Cn.), la demandante no desvirtúa por qué las facultades del Ministerio de Salud estatuidas en los arts. 136, 139, 152 y 184 letra ch del Código de Salud, relativas a las medidas extraordinarias que dicho ente puede adoptar en situaciones de contagio por epidemia –entre ellas la de cuarentena y la de la declaración de zona epidémica sujeta a contagio–, no le dan cobertura legal a la evaluación clínica, al resguardo domiciliario o a la cuarentena controlada que las autoridades de salud pueden considerar según el art. 13 Decreto Ejecutivo n° 20, en caso de que una persona incumpla de manera injustificada la cuarentena decretada por el Órgano Ejecutivo en la coyuntura de la COVID-19. Específicamente, hierra en los argumentos necesarios para exponer por qué, si

ese fuera el caso, las formas de cuarentena a que se refiere el Código de Salud son distintas o no aplicables en contenido y supuestos habilitantes a la que actualmente el gobierno ha adoptado con base en los decretos señalados. De esta manera, por ser deficiente en su fundamento argumentativo, este punto de la demanda también se rechazará por improcedente.

POR TANTO, con base en lo expuesto y lo establecido en los artículos 6 número 2 y 31 número 5 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta sala **RESUELVE**:

1. *Declárase improcedente* la demanda presentada por la ciudadana Clara Asunción Escamilla Jovel, en lo relativo a la inconstitucionalidad del artículo 1 letras b, c y e del Decreto Ejecutivo n° 19 en el ramo de salud, de 13 de abril de 2020, por la supuesta violación a los derechos a la propiedad, a la libertad física, al principio de legalidad punitiva y a la inviolabilidad de la morada, todos en relación con la reserva de ley (artículos 2 inciso 1°, 4, 11, 15, 20 y 131 ordinal 5° de la Constitución, respectivamente). La razón es que dicho decreto fue derogado por el artículo 16 del Decreto Ejecutivo n° 21 en el ramo de salud, de 27 de abril de 2020, y este, a su vez, fue derogado por el artículo 10 del Decreto Ejecutivo n° 22 en el ramo de salud, de 6 de mayo de 2020 –ya publicado en el Diario Oficial y vigente–, sin que en este último subsistan ninguna de las confrontaciones normativas planteadas por la actora en las disposiciones impugnadas.

2. *Declárase improcedente* la demanda presentada por la ciudadana mencionada, en lo concerniente a la inconstitucionalidad de los artículos 8 y 13 del Decreto Ejecutivo n° 20 en el ramo de salud, de fecha 13 de abril de 2020, por la presunta vulneración al principio de legalidad punitiva (artículo 15 de la Constitución). La razón es que la actora ha interpretado erróneamente dicho parámetro de control, atribuyéndole un contenido equívoco.

3. *Declárase improcedente* la demanda presentada por la ciudadana aludida, en cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 8 y 13 del Decreto Ejecutivo n° 20 en el ramo de salud, de fecha 13 de abril de 2020, por la supuesta transgresión al derecho a la libertad física en relación con la reserva de ley para la limitación del derecho mencionado (artículos 4, 11 y 131 ordinal 5° de la Constitución, en ese orden). La razón es que la ciudadana no ha vertido los argumentos necesarios para sustentar la violación constitucional alegada.

4. *Tome nota* la secretaría de este tribunal del medio técnico señalado para recibir actos de comunicación.

5. *Notifíquese*.

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