

37-2020

Inconstitucionalidad

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

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por demanda presentada por los ciudadanos Saúl Antonio Baños Aguilar, Antonio Rodríguez López-Tercero, Héctor Josué Carrillo, Maximiliano Omar Martínez Flores, Loyda Abigail Robles Rosales, David Otoniel Ortiz, Ariela José González Olmedo y Ángel Mario Sorto Granados, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad de los arts. 1 letras b, c y e, y, 2 letra a del Decreto Ejecutivo n° 19, de 13 de abril de 2020, que contiene las Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Decretar el Territorio Nacional como Zona Sujeta a Control Sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19 (Decreto Ejecutivo n° 19), por la supuesta vulneración de los arts. 5, 20, 131 ord. 5° y 246 Cn. Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial n° 74, tomo 427, de 13 de abril de 2020.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

I. Objeto de control.

“Art. 1.-

[...]

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 artículo 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 epidemia por COVID-19”.

“Art. 2.-

[...]

a) [...]. Y cuando la persona realice más de tres salidas sin la justificación de los supuestos que establece el presente decreto, deberá ser llevado a cuarentena a fin de minimizar los riesgos de contagio”.

II. Argumentos de la parte demandante.

1. Los solicitantes exponen que el art. 246 Cn. establece el principio de inalterabilidad de los derechos, lo que implica que solo pueden regularse mediante ley en sentido formal. Asimismo, el art. 131 ordinal 5º faculta específicamente a la Asamblea Legislativa para decretar y reformar leyes secundarias, y esa función es indelegable. Agregan que tal idea también ha sido reiterada en la jurisprudencia constitucional, que ha señalado que las restricciones a los derechos fundamentales deben regularse por el Órgano Legislativo, debido a los principios que rigen la labor de dicho ente, tales como los principios democrático, pluralista, de publicidad, de contradicción, libre debate y de seguridad jurídica (citan la sentencia de 26 de junio de 1999, inconstitucionalidad 2-92).

Añaden que la Constitución reconoce la posibilidad de regulación e incluso restricción de los derechos fundamentales, siempre que se haga de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente configurado para ello. Este establece la reserva de ley en relación con la restricción de los derechos fundamentales, de manera que los límites a tales derechos son aspectos que solo pueden ser regulados mediante una ley en sentido formal. La reserva de ley en esta materia representa una decisión del constituyente respecto de aquellos elementos que requieren desarrollo mediante el ejercicio de la competencia de la Asamblea Legislativa para emitir normas generales y abstractas. Tal exigencia es propia de la forma de gobierno republicana reconocida en nuestra Constitución y es una garantía de la legalidad dentro del esquema de distribución de competencias.

2. Sin embargo, consideran que el art. 1 letras b y c y el art. 2 letra a del Decreto Ejecutivo nº 19, pese a ser preceptos emitidos por el Órgano Ejecutivo, establecen limitaciones a los derechos de libertad física y de propiedad, ambos, derechos fundamentales que solo pueden ser

regulados mediante una ley formal emitida por la Asamblea Legislativa. En concreto, afirma lo siguiente:

A. El art. 1 letra b del aludido decreto establece la posibilidad de confinar de manera forzosa por 30 días a una persona que “incumpla el resguardo domiciliario” ordenado por el Órgano Ejecutivo, de manera que establece un límite a la libertad física reconocida como derecho fundamental en el art. 5 Cn.

B. El art. 2 letra a del Decreto Ejecutivo n° 19 también prevé una limitación a la libertad física, pues señala que quien salga de su vivienda por más de tres ocasiones –fuera de los supuestos del Decreto Ejecutivo n° 19– será llevado a cuarentena por las autoridades. Entonces, este precepto restringe la libertad física.

C. El art. 1 letra c del Decreto Ejecutivo n° 19 restringe el derecho a la propiedad, ya que faculta a las autoridades a retener los vehículos de las personas que “infrinjan” la cuarentena. La retención del vehículo se extenderá durante el tiempo que permanezca el confinamiento forzoso, llamado cuarentena.

D. Estiman que la necesidad de regular la restricción de la libertad física o del derecho de propiedad en una ley formal queda de manifiesto en las recientes resoluciones emitidas por esta sala en el proceso de hábeas corpus 148-2020. Dicen que el tribunal constitucional ha sido enfático en que los actos del Órgano Ejecutivo, como decretos o reglamentos, no tienen validez alguna para limitar derechos fundamentales. No son ni pueden asemejarse bajo ningún concepto a ley formal, pues dicho órgano no es el ente al cual la Constitución instituyó para la creación de las leyes. Por tanto, el abuso de la potestad normativa de ejecución –limitando derechos fundamentales– usurpa una función que la Ley Suprema solo concedió al Órgano Legislativo (citan la resolución de seguimiento de 15 de abril de 2020, hábeas corpus 148-2020).

Señalan que en los proveídos emitidos en el precitado hábeas corpus este tribunal indicó que el Presidente de la República y las autoridades la Policía Nacional Civil tienen constitucionalmente prohibido privar de la libertad a las personas que incumplan la orden de cuarentena domiciliaria, mientras la Asamblea Legislativa no emita una ley formal. Por ello, las autoridades y el personal policial, militar o de seguridad deberían abstenerse de ejecutar actos de fuerza que conlleven la vulneración de los derechos fundamentales. También se ha indicado que carecen de base legal las intervenciones policiales o administrativas sobre bienes o derechos patrimoniales de las personas, como consecuencia de inobservar la cuarentena domiciliar.

Entonces, afirman que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales, porque establecen limitaciones a los derechos de libertad física y propiedad mediante un decreto ejecutivo, y dichos derechos solo pueden ser limitados mediante una ley en sentido formal, el órgano facultado para emitir una ley en sentido formal es la Asamblea Legislativa, según el art. 131 ord. 5° Cn., y no el Órgano Ejecutivo.

3. Además, los actores plantean la vulneración del art. 20 Cn. aseveran que este precepto constitucional establece la inviolabilidad de la morada como una garantía normativa reconocida para proteger el derecho a la intimidad, y regula directamente los únicos cuatro supuestos de excepciones a ella. El primero se refiere al consentimiento de la persona que habita la morada; el segundo, cuando exista mandato judicial que así lo autorice; el tercero, por flagrante delito, o peligro inminente de su perpetración, es decir, cuando existe evidencia del delito y necesidad urgente de la intervención para evitar su realización total; y, el cuarto, por estado de necesidad de la persona que habita el lugar. Entonces, los demandantes entienden que la entrada en el domicilio solo es permitida constitucionalmente cuando quien la ocupa da su consentimiento, el caso de estado de necesidad de sus ocupantes, ante existencia de delito flagrante o peligro inminente de su perpetración o si lo autoriza el juez competente. Cualquier otro supuesto derivado de cualquier acto normativo sería contrario al art. 20 Cn. En ese sentido, consideran que el art. 1 letra e del Decreto Ejecutivo n° 19 vulnera el aludido precepto constitucional, porque obliga a permitir el ingreso de delegados del Ministerio de Salud al interior de las “casas, predios públicos o privados”.

4. Por último, los actores solicitan que se decreten las siguientes medidas cautelares: (i) que se suspenda la aplicación de los preceptos impugnados y cualquier otro acto que se fundamente en estos; y (ii) que se ordene al Presidente de la República y al Ministro de Salud abstenerse de emitir disposiciones que pretendan regular los mismos aspectos que los preceptos impugnados. Consideran que en el presente proceso se cumplen los presupuestos necesarios para la adopción de las medidas cautelares solicitadas. La apariencia de buen derecho se acredita con los elementos consignados en los apartados que anteceden, que ponen de manifiesto la vulneración de las normas constitucionales propuestas como parámetro de control.

En cuanto al peligro en la demora, alegan que es de conocimiento público y particularmente de la Sala de lo Constitucional –en virtud de múltiples hábeas corpus que se han planteado–, que en días recientes gran cantidad de salvadoreños han sido objeto de retenciones

ilegales en contravención, incluso, de las medidas cautelares ordenadas por este tribunal. Tal situación violatoria de la normativa constitucional puede continuar si no se adoptan medidas cautelares. Agregan que el Presidente de la República ha llegado a manifestar por redes sociales que no cumplirá con lo ordenado por la Sala de lo Constitucional. Así, de no decretarse las medidas cautelares solicitadas, se corre el riesgo de que se sigan aplicando las normas impugnadas en franca violación de los preceptos constitucionales invocados.

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. Por último, (VII) se harán algunas consideraciones en torno a la derogatoria del Decreto Ejecutivo n° 19 y la incidencia de ello en la tramitación de este proceso.

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 nº 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 nº 631, de 16 de abril de 2020, y también recientemente por el Decreto Legislativo nº 634, de 30 de abril de 2020, publicado en el Diario Oficial nº 87, tomo 427, de la misma fecha.

De igual manera, constituye un hecho notorio que mediante el Decreto Ejecutivo nº 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 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. Además, 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*, n° 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*, 1° 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 en el decreto ejecutivo impugnado, por su carácter normativo, al contener preceptos que son mandatos imperativos que tienen por finalidad regular conductas humanas; por su carácter innovador, al haber introducido al ordenamiento jurídico normas que 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 dicho decreto posee las cualidades típicas que caracterizan a los instrumentos reglamentarios, por lo que puede figurar como objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad.

VII. Derogatoria del Decreto Ejecutivo n° 19 y la incidencia de ello en la tramitación de este proceso.

1. Esta sala advierte que el Decreto Ejecutivo n° 19 ha perdido su vigencia por haber sido derogado por el art. 16 del 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. Este decreto derogatorio reproducía el texto de los preceptos impugnados; sin embargo, este último decreto también ha sido derogado por el art. 10 del Decreto Ejecutivo n° 22, de 6 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020. El texto del referido Decreto Ejecutivo n° 22 no contiene los mandatos impugnados en este proceso, de manera que el contraste normativo que argumentó la parte demandante debe considerarse como inexistente. El decreto tiene un contenido distinto al que contenía el decreto impugnado.

2. Al respecto, es necesario reiterar que el proceso de inconstitucionalidad persigue la invalidación de la disposición o cuerpo normativo que sea incompatible (vicios de contenido) o que infrinja (vicios de forma) normas constitucionales. Así, el art. 6 n° 2 de la Ley de

Procedimientos Constitucionales 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 de constitucionalidad, mientras que el n° 3 del mismo artículo requiere que se citen los artículos pertinentes de la Constitución que se consideren conculcados por la disposición o cuerpo normativo impugnado, lo que se denomina parámetro de control. Entonces, *la tramitación y normal conclusión del proceso de inconstitucionalidad está condicionada a la existencia del objeto de control.*

En este sentido, si la disposición o cuerpo normativo impugnado se ha derogado al momento de presentarse la demanda, se deroga durante el desarrollo del proceso o se expulsa del ordenamiento jurídico mediante el pronunciamiento general y obligatorio de este tribunal, el objeto de control deja de existir y el proceso carece de finalidad, por lo que deberá terminar sin que sea necesario que se emita una sentencia de fondo, pues no habría un sustrato material sobre el cual pronunciarse (auto de sobreseimiento de 16 de marzo de 2018, inconstitucionalidad 37-2016). *En consecuencia, visto que los mandatos impugnados ya no pertenecen al ordenamiento jurídico, de conformidad con la jurisprudencia reseñada, debe declararse improcedente la demanda planteada.*

3. Dado que la demanda será declarada improcedente, no es viable la adopción de las medidas cautelares requeridas. La razón es que toda medida cautelar es instrumental al proceso judicial en que podría ser decretada. En tal sentido, como lo ha sostenido esta sala, carece de toda justificación adoptar una medida cautelar si el proceso se rechaza de manera liminar, por lo que no da inicio su tramitación (improcedencia de 2 de marzo de 2018, inconstitucionalidad 13-2018). En consecuencia, también se declarará improcedente la demanda en lo que respecta a esto.

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

1. Declárase improcedente la demanda presentada por los ciudadanos Saúl Antonio Baños Aguillar, Héctor Josué Carrillo, Maximiliano Omar Martínez Flores, Loyda Abigail Robles Rosales, David Otoniel Ortiz, Ariela José González Olmedo y Ángel Mario Sorto Granados, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del art. 1 letras b, c y e y art. 2 letra a del Decreto Ejecutivo n° 19, de 13 de abril de 2020, que contiene las Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Decretar el Territorio Nacional como Zona Sujeta a Control Sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19, publicado en el Diario Oficial n° 74, tomo

427, de 13 de abril de 2020, en relación con los arts. 2, 5, 20, 131 ord. 5º y 246. La razón es que el citado decreto ha sido derogado.

2. *Decláranse improcedentes* las medidas cautelares solicitadas, por su carácter instrumental al proceso judicial, por lo que carece de toda justificación adoptar una medida cautelar en este, debido a que se ha rechazado de manera liminar.

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

4. *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-----”””