

**40-2020**

## **Inconstitucionalidad**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**, a las doce horas con treinta y cinco minutos del trece de mayo de dos mil veinte.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por la demanda presentada por la ciudadana Ruth Eleonora López Alfaro, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicios de forma, del Decreto Legislativo n° 639 (Decreto n° 639), de 5 de mayo de 2020, que contiene la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, por la supuesta violación de los arts. 29, 131 ord. 4° y 27° Cn. Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial n° 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

### **I. Objeto de control.**

Debido a la extensión del objeto de control y a que se impugna en su totalidad, se omitirá transcribir su contenido.

### **II. Argumentos de la demandante.**

*I.* La demandante aduce que el Decreto n° 639 es inconstitucional, debido a que viola el art. 131 ords. 4° y 27° Cn. Respecto del primer parámetro de control (art. 131 ord. 4° Cn.), argumenta que “la Asamblea Legislativa cometió fraude contra la Constitución de la República al aprobar con llamamientos inconstitucionales de diputados suplentes el decreto legislativo [que se impugna]”. Con esto, a su parecer, se habría usado el art. 131 ord. 4° Cn. para alcanzar el cuórum de votación del artículo 29 Cn., en relación con el art. 131 ord. 27° Cn., que serían, en tal caso, normas constitucionales objeto de fraude a la Constitución. La inconstitucionalidad del llamamiento de los diputados suplentes se fundamenta en que estos no fueron justificados, a pesar de que es obligación hacerlo; y en que para aprobar el Decreto n° 639 se requirió del voto favorable de los diputados suplentes Douglas Cardona, Andrés Salguero y Ana Larrave, que sustituyeron, por su orden, a los diputados propietarios Martha Evelyn Batres, Alejandrina Castro y Patricia Valdivieso —a esto añade que estos últimos estuvieron presentes durante el inicio y buena parte de esa plenaria para aprobar otro decreto—. Respecto del segundo parámetro de control (art. 131 ord. 27° Cn.), señala que para suspender derechos fundamentales es necesario

declarar un régimen de excepción con el voto favorable de 56 diputados y en una votación nominal y pública.

2. Finalmente, pide que este tribunal adopte la medida cautelar consistente en suspender los efectos del Decreto n° 639. Sostiene que la apariencia de buen derecho se manifiesta en la posibilidad real, razonable y seria de que el objeto de control viole los derechos a los que se refiere el artículo 29 Cn., que en este caso serían la libertad de tránsito (art. 5 Cn.), de reunirse pacíficamente (art. 7 inc. 1° Cn.) y el derecho a no ser obligado a cambiar de domicilio (art. 5 inc. 2° Cn.), a pesar de que a la fecha aún está vigente el estado de emergencia nacional de la pandemia por COVID-19 decretado por la Asamblea Legislativa, que permitiría al Órgano Ejecutivo ejecutar las medidas suficientes y necesarias para desplegar con eficiencia el plan que pretende para enfrentar la pandemia por COVID-19. Por su parte, el peligro en la demora consiste en que, de no adoptarse la medida cautelar, esto tendría implicaciones para la población salvadoreña, que se vería limitada de forma indebida y desproporcional de sus derechos fundamentales por el “cheque en blanco” que se le ha dado al Órgano Ejecutivo.

### **III. Desarrollo temático.**

En esta resolución se harán breves consideraciones sobre (IV) la presentación de la demanda por correo electrónico y, después, se (V) hará el examen liminar.

### **IV. Presentación de la demanda por correo electrónico.**

La demanda de inconstitucionalidad puede presentarse por correo electrónico. Desde la admisión de 8 de abril de 2020, hábeas corpus 148-2020, se ha venido sosteniendo que aunque la regla general consiste en la exigencia de presentar la demanda de manera personal (improcedencia de 29 de junio de 2018, inconstitucionalidad 34-2014), 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 (admisión de 17 de febrero de 2020, inconstitucionalidad 10-2020, y Josep Vilajosana, *El Derecho en acción*, 1ª ed., 2010, p. 13). Debido a la crisis sanitaria mundial por COVID-19 y la afectación que ha producido en nuestro país, que a día de hoy cuenta con más de 995 casos confirmados de personas contagiadas (<https://covid19.gob.sv/>), se ha emitido una serie de decretos legislativos —ej., el que se impugna— y ejecutivos que restringen la circulación de las personas, algo que también es un hecho público y notorio.

Este tribunal es consciente de que es un órgano esencial para el Estado de Derecho salvadoreño, ya que es el único habilitado para ejercer un control jurídico definitivo de constitucionalidad en relación con los actos de autoridad, formales y materiales (improcedencia de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011). Por esa razón, pese a la emergencia sanitaria, 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 y de otras índoles similares. En consecuencia, las restricciones a la libertad de circulación no pueden suponer un obstáculo para el acceso a la jurisdicción constitucional, por lo que es posible tener en cuenta para los procesos constitucionales la irrupción de las nuevas tecnologías, es decir, 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*, volumen 6, n° 2, 2004, p. 434).

Tomando como base los argumentos expuestos, es posible afirmar que la regla de presentación de solicitudes por escrito ante la Sala de lo Constitucional o juzgados de primera instancia (inconstitucionalidad 34-2014, ya citada) puede admitir excepción, pues hay un principio subyacente a la regla antedicha que, dadas las circunstancias fácticas específicas del caso, debe ser sopesado: el derecho a la protección jurisdiccional en su manifestación de acceso a la jurisdicción (José Garberí Llobregat, *Constitución y Derecho Procesal*, 1° ed., 2009, p. 133). En este caso, no admitir la excepción a la regla implicaría anular las posibilidades fácticas de satisfacción de tal derecho, puesto que el acto o norma que se impugna, en algunos casos, ya habría agotado sus efectos si se requiere su presentación de forma escrita y personal. En consecuencia, *se admitirá que en adelante, y mientras se mantengan las circunstancias extraordinarias causadas por la pandemia generada por la COVID-19, las demandas de inconstitucionalidad sean remitidas por los ciudadanos al correo electrónico institucional de esta sala, quienes deberán ser diligentes en asegurar su correcto envío y en adjuntar la documentación que sea necesaria.*

#### V. Examen liminar.

2. La Constitución prevé la forma de creación, modificación o derogación de

determinadas fuentes de Derecho, algo que a veces es conocido como “supremacía constitucional formal” (Carla Huerta Ochoa, “La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n° 108, 2003, p. 932). La observancia de los procedimientos y las formas establecidas para la aprobación y entrada en vigor de las normas jurídicas es un valor y un elemento esencial del Estado de Derecho (Corte Constitucional de Colombia, sentencia de 24 de febrero de 2016, C-087/16), en tanto que dichas formas son expresión de principios constitucionales subyacentes, como el democrático y deliberativo en el caso de las normas provenientes de la Asamblea Legislativa.

Para lo que interesa a este caso, es necesario referirse al vicio de forma en que puede incurrirse al llamar a los diputados suplentes sin que ello esté justificado. Sobre esto, el tribunal ya ha sostenido que “[...] el acto o hecho que impide la concurrencia del diputado propietario debe ser ajeno a la voluntad de [e]ste, y no debe ser creado deliberadamente por terceros, como el Pleno de la Asamblea Legislativa. Y como el ejercicio de la función legislativa requiere de la presencia de los diputados propietarios, el llamamiento de los diputados suplentes debe ser excepcional y, por ello, la causa justificante debe comprobarse y documentarse debidamente y de manera oportuna” (sentencia de 13 de julio de 2016, inconstitucionalidad 35-2015). De no cumplirse con estas condiciones de llamamiento de diputados suplentes, el resultado es la inconstitucionalidad del producto legislativo.

También interesa destacar la figura del fraude a la Constitución. Según los precedentes constitucionales, “[e]l fraude a la Constitución implica al menos dos normas jurídicas —aunque puede tratarse de una sola disposición—: una que al parecer se respeta o se cumple con la conducta realizada (llamada norma de cobertura) y otra (llamada norma defraudada) cuyo contenido normativo es incompatible con el resultado alcanzado mediante dicha conducta. En concreto, el fraude de ley opera como una deformación artificial de los que serían elementos relevantes del supuesto fáctico de la norma infringida, que al revestirlos de otras apariencias escapan de la asignación jurídica que les corresponde por esencia (por su condición real y verificable)” (sentencia de 25 de junio de 2014, inconstitucionalidad 163-2013). Se trata de una figura que busca garantizar la coherencia valorativa de las decisiones jurídicas (Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, *Ilícitos atípicos*, 2ª ed., 2006, p. 67).

2. A. A juicio de este tribunal, respecto de la alegación referida a la violación del art. 131 ord. 4° Cn., la demanda cumple con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de

Procedimientos Constitucionales, ya que la demandante ha establecido los elementos de control constitucional que se requieren para la iniciación de este proceso: parámetro de control, objeto de control y confrontación normativa. El primero son las normas constitucionales potencialmente violadas por el acto objeto de examen —art. 131 ord. 4° Cn. y, por el supuesto fraude a la Constitución, los arts. 29 y 131 ord. 27° Cn.— (Leonardo Martins, *Derecho procesal constitucional alemán*, 1ª ed., 2012, p. 12) . El segundo es la norma que se considera contraria a la Constitución —el Decreto n° 639— (improcedencia de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015). Finalmente, el tercero es la argumentación tendente para evidenciar la incompatibilidad percibida por la ciudadana entre el objeto y parámetro de control —las alegaciones que se resumieron en el considerando II— (improcedencia de 30 de marzo de 2016, inconstitucionalidad 110-2015).

Debido a esto, *la demanda será admitida con el objeto de determinar si el Decreto n° 639 viola el art. 131 ord. 4° Cn. y, por el supuesto fraude a la Constitución, los arts. 29 y 131 ord. 27° Cn., en tanto que supuestamente fue aprobado con una mayoría conseguida con el voto de diputados suplentes que, según la demandante, fueron llamados en sustitución de los propietarios sin que se justificaran las razones que legitimaran su llamamiento, y cuyos votos fueron necesarios para la aprobación del objeto de control.*

B. Respecto de la alegación referida a la violación del art. 131 ord. 27° Cn., consistente en que la suspensión de derechos fundamentales solo es posible mediante un régimen de excepción, esta sala considera que también debe ser admitida, porque, al igual que con la anterior, se ha identificado adecuadamente el parámetro de control (art. 131 ord. 27° Cn.), el objeto de control (el Decreto n° 639) y la confrontación normativa (los argumentos resumidos en el considerando II de esta resolución). Por tanto, *la demanda se admitirá respecto de este punto, con el objeto de determinar si el Decreto n° 639 viola el art. 131 ord. 27° Cn. considerado de forma autónoma, por contener -de acuerdo a la demanda- una suspensión de derechos fundamentales que solo es posible mediante la adopción de un régimen de excepción.*

## **VI. Medida cautelar.**

Este tribunal ha sostenido que sus facultades cautelares, de oficio o a petición, deben ejercerse en la manera que sea adecuada para lograr la mayor eficacia posible de su cometido: procurar la regularidad constitucional, asegurando la tutela, tanto del interés público como del interés de los particulares, de acuerdo con las circunstancias del caso, intentando en todo

momento y a través de todos sus actos un equilibrio a efecto de conseguir el mayor grado de protección a los derechos fundamentales y a la estructura del Estado y sus instituciones. Este margen de apreciación del tribunal constitucional para el ejercicio de su potestad cautelar debe considerar la probable vulneración de una disposición constitucional o apariencia de buen derecho y la posibilidad de que la eventual sentencia estimatoria vea frustrada su incidencia en la realidad, volviendo nugatorio su contenido —peligro en la demora—, pero también la probable afectación del interés público relevante, que valora el perjuicio irreparable que pudiera ocasionar tanto la no aplicación de la medida cautelar, como lo que podría ocurrir con su adopción (resolución de adopción de medida cautelar de 11/08/2017, Inc. 146-2014). Y esto es así aun en los casos de normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada; pues, aunque precedentes indiquen un criterio diferente, para esta Sala en ningún supuesto la adopción de una medida cautelar debe ser automática (admisión de 18 de marzo de 2020, inconstitucionalidad 21-2020), ya que de modo inverso se desnaturalizaría su verdadera naturaleza jurídica.

En este caso, no se han ofrecido argumentos sobre el tercero de los elementos como parte del análisis para la adopción de medidas cautelares, *que es el interés público relevante* (resolución de 8/05/2017, Inc, 37-2015). Además, esta Sala, de manera oficiosa, analiza que, *según la ciencia médica, una de las prioridades sanitarias en caso de epidemia es el control, eliminación y/o erradicación de la enfermedad y de sus riesgos para la comunidad (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, Módulo de principios de epidemiología para el control de enfermedades. Control de enfermedades en la población, 2ª ed. revisada, 2011, p. 13), de manera que esto es objeto de valoración y debería haber sido planteado en la demanda al requerir las medidas.* Por tanto, sin que esto suponga la valoración positiva o negativa de las medidas adoptadas por la Asamblea Legislativa —así lo exigen los principios de independencia e imparcialidad judicial—, se debe remarcar que la actora no ha aducido razones al respecto, ni oficiosamente se observan elementos para ponderar in limine otros derechos sobre el de la salud, en el marco de una pandemia, de manera que la petición cautelar de suspender la vigencia del Decreto n° 639 debe ser rechazada.

Por otro lado, la ley de procedimientos constitucionales no contempla la adopción de medida cautelares en el proceso de inconstitucionalidad; ha sido a través de la jurisprudencia de esta Sala que se han establecido, en algunos casos, la adopción de estas medidas, bajo ciertos presupuestos procesales, lo cuales no se observan en el caso que nos ocupa, puesto que es

importante tomar en consideración el ámbito de aplicación de los efectos de la adopción o no de una medida cautelar, para el caso, la Salud Pública. Al respecto, es un hecho notorio la existencia de una situación anormal en la realidad mundial, la cual no es ajena a nuestro país, que representa un riesgo de gravedad inminente, que ha sido declarado por la Organización Mundial de la Salud (la pandemia COVID-19), lo que constituye un interés colectivo, de la población en general, es decir, que atañe a todos los habitantes de la República; situación que ha sido regulada mediante los instrumentos ahora impugnados, que tienen un carácter temporal bastante reducido.

#### **VII. Trámite del proceso.**

Es preciso referirse al trámite que se le dará a este proceso. Debe recordarse que, según el principio de economía procesal, los juzgados y tribunales deben buscar aquellas alternativas de tramitación que reduzcan las dilaciones innecesarias en el impulso de los procesos que conozcan, sin que ello implique la alteración de la estructura del contradictorio o la supresión de las etapas procesales que corresponden según la ley. Desde esta perspectiva, es también posible que en el proceso de inconstitucionalidad se ordene la concentración de actos procesales que no sean incompatibles entre sí o que alteren su estructura contradictoria, de manera que se agrupen en una sola resolución los autos que tendrían que emitirse sucesivamente en la tramitación de este (admisión de 26 de junio de 2019, inconstitucionalidad 3-2019). Por tal razón, además de solicitar informe a la autoridad demandada, como lo indica el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República a que se refiere el art. 8 de esa misma ley, por un plazo de cinco días. Dicha disposición prevé un plazo máximo de 90 días que debe ser fijado de forma prudencial, y, por tanto, en atención a la celeridad que requiere este proceso por la singular relevancia que tiene para todos los habitantes del país, es determinado con el mínimo indispensable en estas circunstancias. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar dicho traslado inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la Asamblea Legislativa o de que haya transcurrido el plazo sin que esta lo rindiere. Esta decisión no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, las que siempre se cumplirán en el momento oportuno.

#### **VIII. Acumulación de procesos de inconstitucionalidad.**

*I.* Esta sala advierte que entre este proceso y las inconstitucionalidades 41-2020, 42-2020, 45-2020, 46-2020, 47-2020, 48-2020, 49-2020, 50-2020 y 53-2020 hay una vinculación objetiva.

La razón es que en todos se impugna el Decreto n° 639 o normativa de desarrollo sobre su contenido. La Ley de Procedimientos Constitucionales carece de un régimen relativo a la acumulación de pretensiones y de procesos, por lo que deben aplicarse supletoriamente las disposiciones del Código Procesal Civil y Mercantil. Naturalmente, esta regulación no puede ser aplicada irreflexivamente en los procesos constitucionales. Ello solo puede hacerse si su especialidad lo permite y si se potencian los derechos fundamentales y la eficacia de las decisiones de este tribunal (resolución de admisión de 1 de julio de 2019, inconstitucionalidad 67-2018).

La acumulación puede ordenarse cuando se estén tramitando separadamente diversos procesos entre cuyos objetos procesales exista una conexión material o jurídica, o de ambas naturalezas, de tal manera que, si dichos trámites no se acumularan, podrían emitirse sentencias con fundamento o pronunciamientos contradictorios o reiterativos. Existe conexión cuando uno de los elementos de las pretensiones es idéntico. En el proceso de inconstitucionalidad, dicha conexión se presenta cuando se impugna el mismo objeto de control por motivos relacionados. Ante estos supuestos de acumulación de procesos de inconstitucionalidad debe aplicarse el procedimiento previsto en el Código Procesal Civil y Mercantil, en lo pertinente (inconstitucionalidad 67-2018, ya citada).

2. A. Los arts. 113 a 115 del Código Procesal Civil y Mercantil regulan el procedimiento que ha de tramitarse para la sustanciación y decisión del incidente de acumulación de procesos ante un mismo tribunal, cuando ello ha sido pedido por la parte. Sin embargo, no existe un apartado expreso que regule el supuesto de acumulación acordada de oficio por el tribunal. Según dicha normativa, cuando el juzgador advierta de oficio que entre los objetos procesales existe una conexión fáctica o jurídica, dará audiencia a las partes y demás intervinientes en el proceso, para que en el plazo común de tres días formulen alegaciones sobre la acumulación; transcurrido dicho plazo o recibidas las alegaciones respectivas, el tribunal decidirá sobre la acumulación. Esta oportunidad que se concede a las partes para que aleguen lo que consideren pertinente con respecto a una posible acumulación es razonable, porque en cada uno de los procesos que se pretenden acumular podrían, en principio, existir posiciones antagónicas. En tales supuestos, puede ocurrir que cualquiera de ellas se oponga a la acumulación de un proceso a otro.

En el proceso de inconstitucionalidad sucede algo diferente, debido a su naturaleza abstracta (Carlos Santiago Nino, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, 1ª edición, pp. 659-

673; y Francisco Balaguer Callejón, *Manual de Derecho Constitucional. Volumen I*, 11ª edición, p. 292). Aquí no se exige que el ciudadano alegue hechos concretos que afecten su esfera jurídica, sino que el fundamento material se basa en un contraste normativo. Esta sala no puede controlar las motivaciones subjetivas que inducen a un ciudadano a pedir la inconstitucionalidad de una fuente de Derecho (sentencia de 25 de junio de 2009, inconstitucionalidad 83-2006).

Por tal razón, si en varios procesos de inconstitucionalidad existe una vinculación material o jurídica, directa o indirecta, entre los objetos de control, y se encuentran en la misma etapa procesal —como ocurre en el caso que se está analizando—, es procedente que esta sala aplique lo dispuesto en la normativa procesal supletoria a la Ley de Procedimientos Constitucionales —el Código Procesal Civil y Mercantil (art. 20)— y, mediante la resolución de admisión de la demanda de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos demandantes, dadas las circunstancias fácticas y jurídicas, ordenar su acumulación y omitir la audiencia a que se refiere el art. 114 del Código Procesal Civil y Mercantil.

*B.* Por tanto, dado que el presente proceso tiene una vinculación jurídica con las inconstitucionalidades 41-2020, 42-2020, 45-2020, 46-2020, 47-2020, 48-2020, 49-2020, 50-2020 y 53-2020, ya admitidas por esta sala, es procedente ordenar la acumulación de aquellos procesos a este, por ser el de más antigüedad (arts. 20, 105 inc. 2º y 115 del Código Procesal Civil y Mercantil). Para tal efecto, la secretaría de esta sala deberá elaborar un acta en cada uno de los procesos mencionados, en la que haga constar lo ordenado en esta decisión con el fin de efectuar la acumulación sin mayor dispendio.

Ahora bien, ante la necesidad de procurar suma celeridad en la tramitación de este proceso, en virtud de los derechos fundamentales en riesgo, de las características propias del caso y dado el contexto de emergencia nacional por la pandemia COVID-19, es pertinente acortar los plazos regulados en los arts. 7 y 8 la Ley de Procedimientos Constitucionales y que estos se realicen de manera simultánea, sin que ello represente un menoscabo a los derechos procesales de los involucrados. Así, la secretaría de este tribunal deberá notificar lo resuelto a las autoridades demandadas —Asamblea Legislativa y Ministro de Salud— y al Fiscal General de la República— al mismo tiempo. Esta decisión no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, ni elimina las intervenciones de los involucrados, las que siempre se cumplirán según la oportunidad procesal especificada

En consecuencia, las autoridades demandadas —Asamblea Legislativa y Ministro de

Salud– y el Fiscal General de la República deberán rendir, de manera simultánea, las primeras un *único informe* dirigido a este proceso y el segundo deberá verter una *sola opinión*, en los que habrán de referirse a todos y cada uno de los motivos de inconstitucionalidad que han sido admitidos por esta sala en los procesos cuya acumulación deberá ordenarse. En el caso particular del Ministro de Salud deberá prestar especial atención a las especificaciones planteadas en el proceso de inconstitucionalidad 45-2020.

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

1. *Admítase* la demanda presentada por la ciudadana Ruth Eleonora López Alfaro, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, que contiene la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, por la supuesta violación del artículo 131 ordinal 4° de la Constitución; por el supuesto fraude a la Constitución de los artículos 29 y 131 ordinal 27° de la Constitución; y de forma autónoma, del artículo 131 ordinal 27° de la Constitución, con el fin de determinar si: (i) el objeto de control viola el artículo 131 ordinal 4° de la Constitución, y por el supuesto fraude a la Constitución, los artículos 29 y 131 ordinal 27° de esta, en tanto que supuestamente fue aprobado con una mayoría conseguida con el voto de diputados suplentes que, según la demandante, fueron llamados en sustitución de los propietarios sin que se justificaran las razones que legitimaran su llamamiento, y cuyos votos fueron necesarios para su aprobación; y (ii) si el objeto de control viola de forma autónoma el artículo 131 ordinal 27° de la Constitución, por contener una suspensión de derechos fundamentales que solo es posible mediante la adopción de un régimen de excepción.

2. *Sin lugar* la medida cautelar solicitada, por las razones señaladas en el romano VI del presente auto.

3. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa en relación con los procesos en los que ha sido demandada, en el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución.

4. *Rinda informe* el Ministro de Salud en relación con los procesos en los que ha sido demandado, en el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución.

5. *Confíerese traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada. La secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto de manera simultánea a lo resuelto en el acápite precedente, es decir, notificará simultáneamente a las autoridades mencionadas en los arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

6. *Acumúlese* al presente proceso los procesos de inconstitucionalidad registrados con números de referencia 41-2020, 42-2020, 45-2020, 46-2020, 47-2020, 48-2020, 49-2020, 50-2020 y 53-2020. Para tal efecto, la secretaría de esta sala deberá elaborar un acta en cada uno de los procesos mencionados, en la que haga constar lo ordenado en esta decisión con el fin de efectuar la acumulación. Respecto de la autoridad demandada y del Fiscal General de la República, esto implicará, en aplicación del principio de economía procesal, que la primera deberá rendir un único informe en dichos procesos y el segundo deberá verter una sola opinión, en los que habrán de referirse a todos los motivos de inconstitucionalidad que han sido admitidos por esta sala.

7. *Tome nota* la secretaria de este tribunal del lugar señalado por la demandante para recibir los actos procesales de comunicación o del correo electrónico que se utilizó para remitir la demanda.

8. *Notifíquese.*

### **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO SÁNCHEZ ESCOBAR**

Con todo respeto por el criterio adoptado en la resolución anterior por los distinguidos y dilectos colegas Magistrados: Pineda, Cader, Avilés y Marengo, expreso mi desacuerdo parcial, únicamente respecto a la procedencia de la medida cautelar solicitada por los demandantes, con base en las razones siguientes:

*I.* La medida cautelar de suspensión de la vigencia del Decreto Legislativo n° 639 y de los Decretos Ejecutivos Números 22 y 24, se deniega por falta de argumentación de los demandantes sobre la existencia de un “interés público relevante” para la adopción de la medida, tanto en el sentido de que esta sea importante para salvaguardar dicho interés público, como de que la decisión cautelar no lo perjudicará en forma significativa. Sin embargo, no encuentro

justificación para ese motivo de rechazo en los precedentes citados por la Sala sobre el mencionado presupuesto de las medidas cautelares en los procesos de inconstitucionalidad.

Tanto en el auto de 8/5/2017, inconstitucionalidad 37-2015, como en el de 11/8/2017, inconstitucionalidad 146-2014, este Tribunal determinó que es indispensable valorar el interés público relevante como una de las condiciones fundamentales de las medidas cautelares en este tipo de procesos, pero de ningún modo se impuso sobre los demandantes la carga ineludible de argumentar sobre ello y mucho menos se estableció que el silencio de los peticionarios sobre este aspecto impediría la aplicación de la medida.

En realidad, en los diversos casos en que esta Sala ha valorado el interés público como parte de las razones para adoptar una medida cautelar, me parece que lo ha hecho por iniciativa propia, prescindiendo de las consideraciones que al respecto se hayan efectuado en la demanda respectiva. Al respecto pueden verse las admisiones de fechas 17/7/2013, inconstitucionalidad 63-2013, de 25/1/2016, inconstitucionalidad 5-2016 y de 26/6/2019, inconstitucionalidad 3-2019, en las que esta Sala examina el presupuesto citado de las medidas cautelares sin aludir siquiera a los argumentos de las partes sobre ese aspecto específico. Considero que según las circunstancias del caso –gravedad de riesgo de afectación del objeto de control– la Sala puede apreciar de oficio la procedencia de medidas cautelares que anticipen la probable e irreparable lesión de las normas contenidas en la ley fundamental, particularmente de aquellas que puedan atentar contra los principios, valores, derechos, libertades o garantías fundamentales.

Creo que esa forma de proceder del Tribunal en los casos anteriores citados es la más razonable. Me parece muy importante destacar que en tales decisiones previas se ha reconocido que la adopción de medidas cautelares forma parte de las atribuciones jurisdiccionales de esta Sala, por lo que dichas medidas pueden ordenarse *incluso de manera oficiosa*. Así se ha dicho: “ [...] *Es claro que no es imprescindible que un sujeto procesal inste a esta sala para decretar las medidas cautelares que estime útiles y pertinentes. Esta atribución es inherente a la potestad jurisdiccional que se ejerce en los procesos constitucionales, deriva del carácter público de estos procesos y de su finalidad de defensa objetiva de la Constitución, así como de las características propias de las decisiones precautorias a disposición del tribunal (Sentencia de 4-III-2011, Amp. 934-2007). En razón de lo anterior y del carácter instrumental de tales medidas, este tribunal ha sostenido, además, que sus facultades cautelares deben ejercerse en la manera que sea adecuada*

*para lograr la mayor eficacia posible de su cometido [...]”* (auto de 11/8/2017, inconstitucionalidad 146-2014).

2. Me parece que cuando concurra un grave riesgo como el señalado, la Sala puede motivadamente y aun de oficio decidir sobre las medidas cautelares que salvaguarden anticipadamente la posible lesión al orden constitucional, debiéndose aclarar que oficiosidad no significa adopción automática de la medida –auto de admisión de 18 de marzo de 2020 Inc. 21-2020–; sin embargo, debe tenerse en cuenta que la tutela de la regularidad constitucional, precisamente con fines de interés público ante la probable lesión de los derechos en juego, hace procedente una medida de cautela oficiosa, cuando sea necesaria –resolución de adopción de medida cautelar del 11 de agosto de 2017 Inc. 146-2014– y en el mismo sentido, aun cuando su desarrollo argumentativo –por los actores –sea mínimo.

En tal sentido, sí este Tribunal puede decretar medidas cautelares de manera oficiosa en los procesos de inconstitucionalidad, con mayor razón puede hacerlo con independencia de una carencia argumentativa parcial de la demanda sobre el presupuesto del “interés público relevante”. Los argumentos de los demandantes serían en todo caso orientativos y no vincularían a la Sala, de modo que no parecen existir buenas razones para denegar la medida por la falta de dichos alegatos. Además habría que considerar la posibilidad de que esa argumentación de los peticionarios, si bien no aparezca explícita o textual, sí se derive de la gravedad de las violaciones constitucionales planteadas o del contexto en que se emite la normativa impugnada, entre otras consideraciones que sí están expuestas en las demandas respectivas.

3. Tal como se ha hecho en los casos anteriores citados, considero que esta Sala debió evaluar por sí misma la existencia del presupuesto para adoptar la medida cautelar solicitada y debió concluir que en efecto hay un interés público relevante en la privación temporal de los efectos del Decreto n° 639. La probabilidad de que esta ley contenga una forma de intervención muy intensa sobre los derechos fundamentales (la “suspensión” de derechos y no solo su “limitación o restricción”) y que esta medida se haya tomado como parte del ejercicio de poderes de emergencia ante la pandemia del COVID-19, junto al carácter transitorio del decreto (que reduciría de modo significativo la eficacia de la decisión de fondo de esta Sala), son razones suficientes para advertir dicho interés público; en este caso, también partiendo de la salvaguarda de los otros derechos fundamentales –distintos a la salud pública– que se encontrarían en situación de probable vulnerabilidad.

La función de protección de los derechos fundamentales y de control del poder, mediante la imposición del respeto a la Ley Suprema en cuanto a los procedimientos democráticos, tiene en mi opinión, mayor importancia frente a las situaciones de emergencia constitucional, pues dentro de estas se puede incrementar el riesgo de abusos de poder que afecten el pleno goce de los derechos más allá de lo razonable y proporcionado. Además, la suspensión de la vigencia del decreto impugnado no impediría la continuidad de medidas estatales eficaces para enfrentar la pandemia con la cobertura de otras leyes formales existentes, ni la adopción de nuevas leyes que, cumpliendo con los requisitos constitucionales del proceso de formación legislativa y con las exigencias derivadas de los derechos de las personas, procuren los mismos resultados de protección de la salud pública.

Considerar estos aspectos no significa apartarse de la obligada deferencia de esta Sala hacia las decisiones de la Asamblea Legislativa, ni del deber de imparcialidad e independencia judicial, puesto que se trata de un juicio de valor inherente al ejercicio de la potestad jurisdiccional, en este caso en respuesta a una petición explícita de los demandantes sobre la medida cautelar, pero que incluso podría decidirse de oficio, como lo ha hecho esta Sala en oportunidades anteriores, en las que, por cierto, estaba ausente la gravedad derivada del contexto de emergencia constitucional actual. Por todas estas razones opino en igual sentido que mis respetables colegas en cuanto admitir las demandas en el sentido que se ha expresado y únicamente disiento, en lo atinente a las cautelares solicitadas, puesto que en este punto, con todo respeto estimo que se debió ordenar la medida cautelar solicitada por los demandantes y dejar sin efecto, de manera temporal y precautoria, los decreto impugnados.

Carlos Ernesto Sánchez Escobar.  
Magistrado de la Sala de lo Constitucional.

**41-2020**

**Inconstitucionalidad**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**, a las doce horas con treinta y tres minutos del trece de mayo de dos mil veinte.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por la demanda presentada por los ciudadanos Edgar Alejandro Menjívar Rosales y Leonardo Alejandro Gallegos García, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicios de forma, del Decreto Legislativo n° 639 (Decreto n° 639), de 5 de mayo de 2020, que contiene la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, por la supuesta violación de los arts. 131, 134 y 135 inc. 1° Cn. Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial n° 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

**I. Objeto de control.**

Debido a la extensión del objeto de control y a que se impugna en su totalidad, se omitirá transcribir su contenido.

**II. Argumentos de los demandantes.**

1. En síntesis, afirman que en la sesión plenaria en la que se adoptó el Decreto n° 639, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=r7mqvI1NrUY&feature=youtu.be>, se produjeron los siguientes sucesos: (i) el Presidente de la Asamblea Legislativa propuso que el proyecto de ley fuese votado y luego discutido, sin consultar a los demás diputados, debido a que ya “era un poco noche”; (ii) a pesar de que los diputados Nidia Díaz y Rodolfo Parker habían insistido en que el Decreto n° 639 fuera suficientemente discutido por su trascendencia, el proyecto fue sometido a votación y aprobado con 56 votos sin que todos los diputados pudieran hacer uso de la palabra antes de ello, pues sus peticiones para hacerlo fueron ignoradas; (iii) luego de la lectura y revisión artículo por artículo, el Presidente de la Asamblea Legislativa finalizó abruptamente la sesión plenaria; y (iv) la diputada Cristina Cornejo, junto con otros diputados, mostraron su descontento por no haberseles cedido el uso de la palabra durante la discusión del Decreto n° 639. Luego, argumentan que los arts. 131 ord. 5°, 134 y 135 inc. 1° Cn. contienen el principio de deliberación, que exige un nivel aceptable de debate en sede legislativa, por lo que se habrían violado con las actuaciones mencionadas.

2. Finalmente, piden que esta sala adopte la medida cautelar consistente en suspender los efectos del Decreto n° 639. Para ellos, la apariencia de buen derecho consiste en la “clara violación” al principio de deliberación parlamentaria, que puede incluso evidenciarse en el descontento que mostraron los diputados del partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional por no haberseles dado la palabra (según ellos, se puede consultar en <https://twitter.com/Teleprensa33/status/1257567533873446912> y <https://www.youtube.com/watch?v=r7mqvIINrUY&feature=youtu.be>, hora 5:43:00 en adelante). Por su parte, el peligro en la demora consiste en que, de no adoptarse la medida cautelar, el objeto de control podría haber perdido su vigencia para la fecha en que este tribunal emita la sentencia respectiva.

### **III. Desarrollo temático.**

En esta resolución se harán breves consideraciones sobre (IV) la presentación de la demanda por correo electrónico y, después, se (V) hará el examen liminar.

### **IV. Presentación de la demanda por correo electrónico.**

La demanda de inconstitucionalidad puede presentarse por correo electrónico. Desde la admisión de 8 de abril de 2020, hábeas corpus 148-2020, se ha venido sosteniendo que aunque la regla general consiste en la exigencia de presentar la demanda de manera personal (improcedencia de 29 de junio de 2018, inconstitucionalidad 34-2014), 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 (admisión de 17 de febrero de 2020, inconstitucionalidad 10-2020, y Josep Vilajosana, *El Derecho en acción*, 1ª ed., 2010, p. 13). Debido a la crisis sanitaria mundial por COVID-19 y la afectación que ha producido en nuestro país, que a día de hoy cuenta con más de 995 casos confirmados de personas contagiadas (<https://covid19.gob.sv/>), se ha emitido una serie de decretos legislativos —ej., el que se impugna— y ejecutivos que restringen la circulación de las personas, algo que también es un hecho público y notorio.

Este tribunal es consciente de que es un órgano esencial para el Estado de Derecho salvadoreño, ya que es el único habilitado para ejercer un control jurídico definitivo de constitucionalidad en relación con los actos de autoridad, formales y materiales (improcedencia de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011). Por esa razón, pese a la emergencia

sanitaria, 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 y de otras índoles similares. En consecuencia, las restricciones a la libertad de circulación no pueden suponer un obstáculo para el acceso a la jurisdicción constitucional, por lo que es posible tener en cuenta para los procesos constitucionales la irrupción de las nuevas tecnologías, es decir, 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*, volumen 6, n° 2, 2004, p. 434).

Tomando como base los argumentos expuestos, es posible afirmar que la regla de presentación de solicitudes por escrito ante la Sala de lo Constitucional o juzgados de primera instancia (inconstitucionalidad 34-2014, ya citada) puede admitir excepción, pues hay un principio subyacente a la regla antedicha que, dadas las circunstancias fácticas específicas del caso, debe ser sopesado: el derecho a la protección jurisdiccional en su manifestación de acceso a la jurisdicción (José Garberí Llobregat, *Constitución y Derecho Procesal*, 1° ed., 2009, p. 133). En este caso, no admitir la excepción a la regla implicaría anular las posibilidades fácticas de satisfacción de tal derecho, puesto que el acto o norma que se impugna, en algunos casos, ya habría agotado sus efectos si se requiere su presentación de forma escrita y personal. En consecuencia, se admitirá que en adelante, y mientras se mantengan las circunstancias extraordinarias causadas por la pandemia generada por la COVID-19, las demandas de inconstitucionalidad sean remitidas por los ciudadanos al correo electrónico institucional de esta sala, quienes deberán ser diligentes en asegurar su correcto envío y en adjuntar la documentación que sea necesaria.

## V. Examen liminar.

1. La Constitución prevé la forma de creación, modificación o derogación de determinadas fuentes de Derecho, algo que a veces es conocido como “supremacía constitucional formal” (Carla Huerta Ochoa, “La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n° 108, 2003, p. 932). La observancia de los procedimientos y las formas establecidas para la aprobación y entrada en vigor

de las normas jurídicas es un valor y un elemento esencial del Estado de Derecho (Corte Constitucional de Colombia, sentencia de 24 de febrero de 2016, C-087/16), en tanto que dichas formas son expresión de principios constitucionales subyacentes, como el democrático y deliberativo en el caso de las normas provenientes de la Asamblea Legislativa.

Para lo que interesa a este caso, es necesario referirse al vicio de forma en que puede incurriarse por no permitir la deliberación pública de un proyecto de ley. La doctrina afirma que existe una relación proporcional entre la calidad de los procesos deliberativos y la de los acuerdos que se adopten tras su finalización (Josep Aguiló Regla, *Acuerdos jurídicos y debate*, 1ª ed., 2017, pp. 14-15) y que el concepto de república debe contener la idea de debate como uno de sus rasgos fundamentales (Andrés Rosler, *Razones públicas. Seis conceptos básicos sobre la República*, 1ª ed., 2018, p. 9). La deliberación es entendida como una meditada evaluación de las razones favorables y opuestas a un curso de acción, en la que se gestionan y ponderan datos, opciones y argumentos, en orden a tomar de modo responsable y reflexivo la mejor decisión posible en cada caso. Con un propósito deliberativo, el diálogo trasciende a la discusión o al debate, según el grado de oposición de las opciones enfrentadas, y de este modo aumenta el conocimiento, enriquece las perspectivas, disminuye la parcialidad de las propuestas de cada uno y se detectan errores de juicio que interferirían con una respuesta adecuada (sentencia de 1 de marzo de 2013, inconstitucionalidad 78-2011).

La jurisprudencia constitucional ya ha hecho referencia al principio de deliberación. Así, ha sostenido que el diseño estructural del proceso de formación de ley que la Constitución ha establecido, específicamente en su art. 135, exige que no existan obstáculos “que le impidan a los [d]iputados producir un debate en relación con los proyectos de ley que quieren aprobar, como cuando estos ni siquiera se leen o cuando no se le concede la palabra a un [d]iputado que solicita opinar al respecto” (sentencia de 30 de noviembre de 2011, inconstitucionalidad 11-2010). Esto significa que las exigencias del principio deliberativo se traducen en que se produzcan las condiciones propicias para el debate y la exposición y contraposición de ideas, y no en que estos se den materialmente (improcedencia de 18 de marzo de 2020, inconstitucionalidad 22-2020).

2. A. A juicio de este tribunal, respecto de la alegación referida a la violación de los arts. 131 ord. 5º y 134 Cn., existe una atribución equívoca de significado a estos parámetros de control constitucional, porque el principio de deliberación parlamentaria no está contenido en tales disposiciones, de manera que de ellos no puede derivarse el contenido normativo que le

adscriben. En consecuencia, en aplicación de los precedentes constitucionales, *la demanda deberá declararse improcedente en lo que se refiere a este punto* (improcedencia de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015, e improcedencia de 18 de marzo de 2020, inconstitucionalidad 20-2020).

*B.* Por otro lado, en cuanto a la supuesta violación del art. 135 Cn., la demanda cumple con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, ya que los demandantes han establecido los elementos de control constitucional que se requieren para la iniciación de este proceso: parámetro de control, objeto de control y confrontación normativa. El primero es la norma constitucional potencialmente violada por el acto objeto de examen —art. 135 Cn.— (Leonardo Martins, *Derecho procesal constitucional alemán*, 1ª ed., 2012, p. 12) . El segundo es la norma que se considera contraria a la Constitución —el Decreto n° 639— (improcedencia de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015). Finalmente, el tercero es la argumentación tendente para evidenciar la incompatibilidad percibida por los ciudadanos entre el objeto y parámetro de control —las alegaciones que se resumieron en el considerando II— (improcedencia de 30 de marzo de 2016, inconstitucionalidad 110-2015).

Debido a esto, *la demanda será admitida con el objeto de determinar si el Decreto n° 639 viola el art. 135 Cn., en tanto que en la sesión plenaria en que se aprobó no se habría permitido que todos los diputados que así lo habían requerido hicieran uso de la palabra, con lo que se produciría -según la demanda- la supuesta violación del principio de deliberación parlamentaria.*

## **VI. Medida cautelar.**

*I.* Este tribunal ha sostenido que sus facultades cautelares deben ejercerse en la manera que sea adecuada para lograr la mayor eficacia posible de su cometido, esto es, procurar la regularidad constitucional, asegurando la tutela, tanto del interés público como del interés de los particulares, de acuerdo con las circunstancias del caso, intentando en todo momento y a través de todos sus actos un equilibrio a efecto de conseguir el mayor grado de protección a los derechos fundamentales y a la estructura del Estado y sus instituciones. Este margen de apreciación del tribunal constitucional para el ejercicio de su potestad cautelar debe considerar la probable vulneración de una disposición constitucional o apariencia de buen derecho, la posibilidad de que la sentencia, en caso de ser estimatoria, vea frustrada su incidencia en la realidad, volviendo nugatorio su contenido —peligro en la demora—, y la probable afectación del interés público

relevante, que valora el perjuicio irreparable que pudiera ocasionar tanto la no aplicación de la medida cautelar, como lo que podría ocurrir con su adopción (resolución de adopción de medida cautelar de 11 de agosto de 2017, inconstitucionalidad 146-2014). Y esto es así aun en los casos de normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada; pues, aunque precedentes indiquen un criterio diferente, en ningún supuesto la adopción de una medida cautelar debe ser automática (admisión de 18 de marzo de 2020, inconstitucionalidad 21-2020), ya que ello podría llevar a desnaturalizar su verdadera naturaleza.

2. En el presente caso, *esta sala estima que los demandantes no han hecho ninguna argumentación sobre el tercero de los elementos que la jurisprudencia ha señalado como parte del análisis de la adopción de medidas cautelares en el proceso de inconstitucionalidad, que es el interés público relevante (resolución de adopción de medida cautelar de 8 de mayo de 2017, inconstitucionalidad 37-2015). Según la ciencia médica, una de las prioridades sanitarias en caso de epidemia es el control, eliminación y/o erradicación de la enfermedad y de sus riesgos para la comunidad (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, Módulo de principios de epidemiología para el control de enfermedades. Control de enfermedades en la población, 2ª ed. revisada, 2011, p. 13), de manera que esto debería haber sido objeto de análisis al requerir las medidas.* Por tanto, sin que esto suponga la valoración positiva o negativa de las medidas adoptadas por la Asamblea Legislativa —así lo exigen los principios de independencia e imparcialidad judicial—, esta sala debe remarcar que los actores no han aducido razones sobre este elemento, de manera que su petición de suspender la vigencia del Decreto n° 639 debe ser rechazada.

#### **VIII.** Trámite del proceso.

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

Asimismo, ante la necesidad de procurar suma celeridad en la tramitación de este proceso, en virtud de los derechos fundamentales en riesgo, de las características propias del caso y dado el contexto de emergencia nacional por la pandemia COVID-19, es pertinente acortar los plazos regulados en los arts. 7 y 8 la Ley de Procedimientos Constitucionales. Ello, sin menoscabar los derechos procesales de los involucrados. De igual manera, además de solicitar informe a la autoridad demandada (art. 7, precitado), en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República (art. 8 de esa misma ley) de manera simultánea, por un plazo común de dos días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de este proveído. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar lo resuelto a la Asamblea Legislativa y al Fiscal General de la República al mismo tiempo. Esta decisión, por el tipo de normativa impugnada y la emergencia de la pandemia aludida, no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, ni elimina las intervenciones de los involucrados, las que siempre se cumplirán según la oportunidad procesal especificada.

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

1. *Declárase improcedente* la demanda presentada por los ciudadanos Edgar Alejandro Menjívar Rosales y Leonardo Alejandro Gallegos García, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, que contiene la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, por la supuesta violación de los artículos 131 ordinal 5° y 134 de la Constitución. La razón es que los demandantes han atribuido un contenido equívoco a estos parámetros de control.

2. *Admítase* la demanda en lo que respecta a la supuesta violación del artículo 135 de la Constitución, pues los actores han proporcionado los elementos necesarios para realizar el control de constitucionalidad. La demanda será admitida con el objeto de determinar si en la sesión plenaria en que se aprobó el objeto de control no se habría permitido que todos los diputados que así lo habían requerido hicieran uso de la palabra, con lo que se produciría la supuesta violación del principio de deliberación parlamentaria.

3. *Sin lugar* la medida cautelar solicitada, debido a que los demandantes no formularon ningún argumento en relación con el interés público relevante que podría incidir en la adopción de la medida cautelar solicitada.

4. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa en el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución.

5. *Confíérase traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada por los demandantes. La secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto de manera simultánea con lo resuelto en el acápite precedente, es decir, notificará simultáneamente a las autoridades mencionadas en los arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

6. *Tome nota* la secretaria de este tribunal del lugar señalado por los demandantes para recibir los actos procesales de comunicación o del correo electrónico que se utilizó para remitir la demanda.

7. *Notifíquese.*

**42-2020**

## **Inconstitucionalidad**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**, a las doce horas con treinta y un minutos del trece de mayo de dos mil veinte.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por demanda presentada en la secretaría de este tribunal por el ciudadano José Miguel Joaquín Romeo Fortín Leiva, conocido por José Miguel Fortín Magaña, junto con sus anexos, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicios de forma, del Decreto Legislativo n° 639, de 5 de mayo de 2020, que contiene la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19 (Decreto n° 639), por la supuesta violación del art. 131 ord. 27° Cn. Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial n° 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

### **I. Objeto de control.**

Debido a la extensión del objeto de control y a que se impugna en su totalidad, se omitirá transcribir su contenido completo. El texto íntegro del decreto legislativo impugnado se puede consultar en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/21DCF1A0-13C1-4F31-A9E7-A1FB952E62BF.pdf>

### **II. Argumentos del demandante.**

1. El actor afirma que el Decreto n° 639 es un “régimen de excepción disfrazado”, ya que limita los derechos fundamentales a que se refiere el art. 29 Cn., que hacen referencia a la libertad física, libertad de circulación, derecho de reunión y asociación (arts. 5, 5 inc. 2°, 7 inc. 1° y 11 inc. 2° Cn., según el actor). Luego de dotar de contenido dichos derechos mediante la transcripción de jurisprudencia de esta sala, el demandante sostuvo que la limitación de los mismos únicamente puede hacerse bajo un régimen de excepción y, como pudo observarse en el canal legislativo, la Asamblea Legislativa no siguió el requisito de realizar una votación nominal y pública (art. 131 ord. 27° Cn.), por tanto, se vulneró el proceso de formación de ley que lleva imbríbitos los principios democráticos, pluralistas, de publicidad, contradicción, libre debate y seguridad jurídica, por lo que el decreto emitido es inconstitucional.

2. Asimismo, el demandante solicita como medida cautelar la suspensión de los efectos del Decreto n° 639 mientras dure la tramitación del presente proceso. A su juicio, la apariencia de

buen derecho se cumple por la vulneración de los derechos constitucionales de la colectividad y por las circunstancias fácticas en que se basa la pretensión. También considera que se cumple el peligro en la demora, porque existiría un riesgo de un daño irreparable en el presente caso.

### III. Examen liminar.

I. A. El demandante afirma que el Decreto n° 639 es inconstitucional, porque la Asamblea Legislativa no realizó una votación nominal y pública para su aprobación, lo que violaría el art. 131 ord 27° Cn., pues lo que se aprobó en realidad fue un régimen de excepción que limita derechos fundamentales.

En la admisión de 18 de marzo de 2020, inconstitucionalidad 21-2020, esta sala sostuvo que la Constitución prevé la forma de creación, modificación o derogación de determinadas fuentes de Derecho, algo que a veces es conocido como “supremacía constitucional formal” (Carla Huerta Ochoa, “La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n° 108, p. 932). La observancia de los procedimientos y las formas establecidas para la aprobación y entrada en vigor de las normas jurídicas es un valor y un elemento esencial del Estado de Derecho (Corte Constitucional de Colombia, sentencia de 24 de febrero de 2016, C-087/16), en tanto que dichas formas son expresión de principios constitucionales subyacentes, como el democrático y deliberativo en el caso de las normas provenientes de la Asamblea Legislativa.

Para lo que interesa a este caso, es necesario referirse al vicio de forma en que puede incurrirse al omitir la publicidad de los actos legislativos, específicamente, el de la votación. En la sentencia de 14 de noviembre de 2016, inconstitucionalidad 67-2014, este tribunal sostuvo que el proceso de formación de la ley tiene las siguientes fases: “(i) fase de iniciativa de ley –art. 133 Cn.–; (ii.) fase legislativa – arts. 131 ordinal 5°, 134 y 135 Cn.–; (iii) fase ejecutiva, que comprende la sanción y promulgación –arts. 135, 137, 138, 139 y 168 ordinal 8° y (iv) la publicación, que da a lugar al plazo establecido para la obligatoriedad de la ley –art. 140 Cn.–”.

Así, el respeto al principio democrático en la actividad del Órgano Legislativo se manifiesta mediante el cumplimiento de las propiedades definitorias de la institución legislativa: (i) el principio de representación; (ii) el principio de deliberación; (iii) la regla de las mayorías para la adopción de las decisiones; y (iv) la publicidad de los actos. De esta manera, todo procedimiento legislativo debe garantizar las actividades que potencien el debate, la transparencia, la contradicción y la toma de decisiones tan esenciales en la actividad legisferante.

De lo anterior se deduce la necesidad que la intervención de los distintos grupos parlamentarios, reflejados en los trabajos de las respectivas comisiones y en las discusiones en el pleno, se garantice por medio de los principios democrático, pluralista, de publicidad, de contradicción y libre debate, bajo el imperio de la seguridad jurídica. De ahí que la inobservancia de los principios fundamentales que informan el trámite en cuestión produce como consecuencia inevitable la existencia de vicios en la formación de la ley, situación que afecta a la validez de la decisión que en definitiva se adopte, independientemente de su contenido.

B. A juicio de este tribunal, la demanda cumple con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC), ya que el demandante ha establecido todos los elementos de control constitucional que se requieren para la iniciación de este proceso: parámetro de control, objeto de control y confrontación normativa. El primero son las normas constitucionales potencialmente violadas por el acto objeto de examen —art. 131 ord. 27° Cn.—. El segundo es el acto de aplicación directa que se considera contrario a la Constitución —el Decreto n° 639— (improcedencia de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015). Finalmente, el tercero es la argumentación tendente para evidenciar la incompatibilidad percibida por los actores entre el objeto y parámetro de control —las alegaciones que se resumieron en el considerando II— (improcedencia de 30 de marzo de 2016, inconstitucionalidad 110-2015).

Debido a esto, *la demanda será admitida con el objeto de determinar si el Decreto n° 639 viola el art. 131 ord. 27° Cn., en tanto que supuestamente fue aprobado sin que se diese una votación nominal y pública de los diputados que participaron en la sesión plenaria correspondiente.*

2. A. En cuanto a las medidas cautelares solicitadas, es pertinente señalar que este tribunal ha sostenido que sus facultades cautelares deben ejercerse en la manera que sea adecuada para lograr la mayor eficacia posible de su cometido, esto es, procurar la regularidad constitucional, asegurando la tutela, tanto del interés público como del de los particulares, de acuerdo con las circunstancias del caso, intentando en todo momento y a través de todos sus actos un equilibrio a efecto de conseguir el mayor grado de protección a los derechos fundamentales y a la estructura del Estado y sus instituciones. Este margen de apreciación del tribunal constitucional para el ejercicio de su potestad cautelar debe considerar la probable vulneración de una disposición constitucional o apariencia de buen derecho, la posibilidad de que la sentencia, en caso de ser estimatoria, vea frustrada su incidencia en la realidad, volviendo nugatorio su contenido —

peligro en la demora—, y la probable afectación del interés público relevante, que valora el perjuicio irreparable que pudiera ocasionar tanto la no aplicación de la medida cautelar, como lo que podría ocurrir con su adopción (por ejemplo, la resolución de adopción de medida cautelar de 11 de agosto de 2017, inconstitucionalidad 146-2014). Y esto es así aun en los casos de normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada; pues, aunque precedentes indiquen un criterio diferente, esta sala entiende que en ningún supuesto la adopción de una medida cautelar debe ser automática, pues se degeneraría su naturaleza.

*B. En el presente caso, esta sala estima que el demandante no ha hecho ninguna argumentación sobre el tercero de los elementos que la jurisprudencia ha señalado como parte del análisis de la adopción de medidas cautelares en el proceso de inconstitucionalidad, que es el interés público relevante (resolución de adopción de medida cautelar de 8 de mayo de 2017, inconstitucionalidad 37-2015). Según la ciencia médica, una de las prioridades sanitarias en caso de epidemia es el control, eliminación y/o erradicación de la enfermedad y de sus riesgos para la comunidad (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, Módulo de principios de epidemiología para el control de enfermedades. Control de enfermedades en la población, 2ª ed. revisada, 2011, p. 13), de manera que esto debería haber sido objeto de análisis al requerir las medidas. Por tanto, sin que esto suponga la valoración positiva o negativa de las medidas adoptadas por la Asamblea Legislativa —así lo exigen los principios de independencia e imparcialidad judicial—, esta sala debe remarcar que el actor no ha aducido razones sobre este elemento, de manera que su petición de suspender la vigencia del Decreto n° 639 debe ser rechazada.*

#### **IV. Trámite del proceso.**

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

Asimismo, ante la necesidad de procurar suma celeridad en la tramitación de este proceso, en virtud de los derechos fundamentales en riesgo, de las características propias del caso y dado el contexto de emergencia nacional por la pandemia COVID-19, es pertinente acortar los plazos regulados en los arts. 7 y 8 la Ley de Procedimientos Constitucionales. Ello, sin menoscabar los derechos procesales de los involucrados. De igual manera, además de solicitar informe a la autoridad demandada (art. 7, precitado), en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República (art. 8 de esa misma ley) de manera simultánea, por un plazo común de dos días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de este proveído. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar lo resuelto a la Asamblea Legislativa y al Fiscal General de la República al mismo tiempo. Esta decisión, por el tipo de normativa impugnada y la emergencia de la pandemia aludida, no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, ni elimina las intervenciones de los involucrados, las que siempre se cumplirán según la oportunidad procesal especificada.

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

1. *Admítase* la demanda presentada por el ciudadano José Miguel Joaquín Romeo Fortín Leiva, conocido por José Miguel Fortín Magaña, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio de forma, del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020, que contiene la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, por la supuesta violación del artículo 131 ordinal 27° de la Constitución, con el fin de determinar si el objeto de control viola dicha disposición en tanto que supuestamente fue aprobado sin que se diese una votación nominal y pública de los diputados que participaron en la sesión plenaria correspondiente.

2. *Sin lugar* la medida cautelar solicitada por el demandante, por falta de argumentación objetiva —y no especulativa.

3. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa en el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución.

4. *Confíerese traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la

pretensión de inconstitucionalidad planteada. La secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto de manera simultánea a lo resuelto en el acápite precedente, es decir, notificará simultáneamente a las autoridades mencionadas en los arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

5. *Tome nota* la secretaria de este tribunal de la dirección y medios técnicos señalados por el demandante para recibir los actos procesales de comunicación.

6. *Notifíquese.*

**45-2020**

## **Inconstitucionalidad**

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

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por la demanda presentada por Juan José Castro Galdámez, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicios de contenido, de los arts. 2 inc. 2°, 3 n° 5, 4 y 5 de las Habilitaciones Previstas en el art. 8 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, contenidas en el Decreto Ejecutivo n° 22 (Decreto n° 22), de 6 de mayo de 2020, por la supuesta violación de los arts. 2, 5, 103 inc. 1° y 131 ord. 5° Cn. Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial n° 90, tomo 427, de 6 de mayo de 2020.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

### **I. Objeto de control.**

Debido a la extensión del objeto de control, se omitirá transcribir su contenido.

### **II. Argumentos del demandante.**

*I.* En síntesis, el demandante alega: (i) que los arts. 2 inc. 2° y 3 n° 5 del Decreto n° 22 violan la libertad de circulación (art. 5 Cn.) y la reserva de ley (art. 131 ord. 5° Cn.), debido a que impiden la circulación entre municipios (art. 2 inc. 2°) y restringen el servicio de transporte público de pasajeros sin previa habilitación legal (art. 3 n° 5), a pesar de que es una norma de desarrollo de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, que solamente permite que se adicionen otras razones válidas para circular o para desempeñar actividades empresariales (art. 8 incs. 4°, 5° y 6°) y no, como se hizo, contenidos de restricción o limitación; y (ii) que los arts. 4 y 5 del Decreto n° 22 violan el derecho de propiedad (arts. 2 y 103 inc. 1° Cn.) y la reserva de ley (art. 131 ord. 5° Cn.), en tanto que según el art. 8 inc. 5° de la ley referida, debería ser autorizado el funcionamiento de las actividades de salud, alimentos, bebidas y agua embotelladas, pero, a pesar de ello, el art. 4 del objeto de control inhibe la compra de bienes y servicios en las fechas que señala la disposición —circulación según Documento Único de Identidad—, lo que supone consecuencias para las familias y comerciantes en cuanto al consumo, producción y abastecimiento, sin que esto posea cobertura legal. De igual

forma, el art. 5 del Decreto n° 22 contradice frontalmente el art. 8 de la ley mencionada, en desmedro de una actividad productiva.

2. Finalmente, pide que este tribunal adopte la medida cautelar consistente en suspender los efectos del Decreto n° 22. Sostiene que la apariencia de buen derecho se manifiesta en “la inteligible vulneración a los derechos señalados en [la] demanda”. Por su parte, el peligro en la demora consiste en que “la vigencia de las disposiciones impugnadas tiene efectos perniciosos para las familias, los empresarios y el bienestar social”, debido a que la limitación de la libertad de circulación afecta a este derecho y a otros que le son conexos, como salud y propiedad; y porque la limitación del derecho de propiedad imposibilita la adquisición de bienes y servicios a las personas y la posibilidad de los empresarios de mantener las fuentes de ingreso para su producción. En cuanto a la afectación al interés público, aduce que “el ordenamiento jurídico contiene las herramientas normativas suficientes que, adecuadamente desarrolladas, permite un combate efectivo a la pandemia por [COVID-19]”.

### **III. Desarrollo temático.**

Previo a analizar la procedencia de la demanda, es pertinente abordar lo siguiente: (IV) algunos aspectos aclaratorios sobre el objeto de control; (V) la presentación de la demanda de inconstitucionalidad por correo electrónico; y, finalmente, (VI) el examen liminar.

#### **IV. Aspectos aclaratorios sobre el objeto de control.**

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

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).

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 de 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, aunque medie entre ellos y la Constitución una norma habilitante, *por lo que para esta Sala pueden figurar como objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad.*

2. A la fecha en que se analiza esta demanda, y tal como lo afirma el demandante en el escrito presentado tras su demanda, el objeto de control ha sido derogado por el art. 10 del Decreto Ejecutivo n° 24, de 9 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 93, tomo 427, de 9 de mayo de 2020 (Decreto n° 24). La consecuencia procesal de dicha derogatoria es que, dado que este último decreto contiene disposiciones que replican el contenido normativo que estaban presente en el Decreto n° 22, deberá efectuarse el traslado del control de constitucionalidad hacia el referido Decreto n° 24. Según la jurisprudencia constitucional, “ante cualquier modificación [...] efectuada sobre el objeto de control propuesto en un proceso de inconstitucionalidad, lo determinante para este tribunal es establecer la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma que fue inicialmente impugnada, aunque la disposición en la que ella se contiene haya sido modificada [...]. Lo anterior, para evitar que, en virtud de maniobras [...], una disposición o cuerpo normativo pueda sustraerse del control de constitucionalidad” (sentencia de 14 de septiembre de 2011, inconstitucionalidad 37-2007). El

traslado será hecho de la forma que sigue: de los arts. 2 inc. 2°, 3 n° 5, 4 y 5 del Decreto n° 22 a los arts. 2 inc. 2°, 3 n° 5, 4 y 5 del Decreto Ejecutivo n° 24 (Decreto n° 24), respectivamente, que los replican por su orden.

#### V. Presentación de la demanda de inconstitucionalidad por correo electrónico.

La demanda de inconstitucionalidad y los escritos dentro del proceso pueden presentarse por correo electrónico. Desde la admisión de 8 de abril de 2020, hábeas corpus 148-2020, se ha venido sosteniendo que aunque la regla general consiste en la exigencia de presentar la demanda de manera personal (improcedencia de 29 de junio de 2018, inconstitucionalidad 34-2014), 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 (admisión de 17 de febrero de 2020, inconstitucionalidad 10-2020, y Josep Vilajosana, *El Derecho en acción*, 1ª ed., 2010, p. 13). Debido a la crisis sanitaria mundial por la COVID-19 y la afectación que ha producido en nuestro país, que a la fecha se contabilizan más de 995 casos confirmados (<https://covid19.gob.sv/>), se ha emitido una serie de decretos legislativos y ejecutivos —ej., el que se impugna— que restringen la circulación de las personas, algo que también es un hecho público y notorio.

Este tribunal es consciente de que es un órgano esencial para el Estado de Derecho salvadoreño, ya que es el único habilitado para ejercer un control jurídico definitivo de constitucionalidad en relación con los actos de autoridad, formales y materiales (improcedencia de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011). Por esa razón, pese a la emergencia sanitaria, 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 y de otras índoles similares. En consecuencia, las restricciones a la libertad de circulación no pueden suponer un obstáculo para el acceso a la jurisdicción constitucional, por lo que es posible tener en cuenta para los procesos constitucionales la irrupción de las nuevas tecnologías, es decir, 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*, volumen 6, n° 2, 2004, p.

434).

Tomando como base los argumentos expuestos, es posible afirmar que la regla de presentación de solicitudes por escrito ante la Sala de lo Constitucional o juzgados de primera instancia (inconstitucionalidad 34-2014, ya citada) puede admitir una excepción, pues hay un principio subyacente a la regla antedicha que, dadas las circunstancias fácticas específicas del caso, debe ser sopesado: el derecho a la protección jurisdiccional en su manifestación de acceso a la jurisdicción (José Garberí Llobregat, *Constitución y Derecho Procesal*, 1° ed., 2009, p. 133). En este caso, no admitir la excepción a la regla implicaría anular las posibilidades fácticas de satisfacción de tal derecho, puesto que el acto o norma que se impugna, en algunos casos, ya habría agotado sus efectos si se requiere su presentación de forma escrita y personal. En consecuencia, se admitirá que, en adelante, y mientras se mantengan las circunstancias extraordinarias causadas por la pandemia generada por el COVID-19, las demandas de inconstitucionalidad y los respectivos escritos dentro del proceso sean remitidos por los ciudadanos al correo electrónico institucional de esta sala, quienes deberán ser diligentes en asegurar su correcto envío y en adjuntar la documentación que sea necesaria.

Asimismo, deberá tenerse en cuenta el respeto de los plazos procesales establecidos por la Ley de Procedimientos Constitucionales, pues la excepción en la forma de presentación de las demandas de inconstitucionalidad y otros escritos no puede ser excusa para alterar la tramitación del proceso.

## **VI. Examen liminar.**

*I. A.* Según la jurisprudencia constitucional, la libertad de circulación o tránsito es la facultad de toda persona de moverse libremente en el espacio, sin más limitaciones que aquellas impuestas por las condiciones del medio en el que pretende actuar. Por ello, las notas características de este derecho son la acción de movilizarse del sujeto, el ámbito físico en el que pretende desplazarse y la inexistencia de obstáculos que dificulten su tránsito de un sitio a otro (sentencia de 25 de septiembre de 2013, amparo 545-2010). En el ámbito interamericano se ha afirmado que “el derecho de circulación y de residencia, protegido en el artículo 22.1 de la Convención Americana, es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, y contempla, [entre otros aspectos], el derecho de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado a circular libremente en él, así como escoger su lugar de residencia. Este derecho puede ser vulnerado de manera formal o por restricciones *de facto* cuando el Estado no ha establecido

las condiciones ni provisto los medios que permiten ejercerlo” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia*, sentencia de 3 de septiembre de 2012, párr. 220).

B. Por su parte, la reserva de ley se ha definido como una técnica de distribución de potestades normativas a favor de la Asamblea Legislativa, en relación con ciertos ámbitos de especial interés para los ciudadanos. Esta preferencia hacia la ley surge de los principios que rigen a dicho órgano (ej., la democracia, el pluralismo, la contradicción, el libre debate y la publicidad), que le proporcionan una legitimación reforzada respecto de los demás órganos estatales y entes públicos con potestad normativa. En ese sentido, la reserva de ley —aunque no opera de la misma forma en los distintos ordenamientos jurídicos— es la garantía de que un determinado ámbito vital de la realidad dependa exclusivamente de la voluntad de los representantes de aquellos involucrados necesariamente en dicho ámbito: los ciudadanos (sentencia de 21 de septiembre de 2012, inconstitucionalidad 60-2005).

C. Finalmente, los arts. 2 inc. 1º y 103 inc. 1º Cn. reconocen y garantizan el derecho de propiedad en función social. Desde una perspectiva constitucional, este derecho ha sido concebido como aquel que faculta a su titular para: (i) usar y disponer libremente de sus bienes, lo que implica la potestad del propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios o beneficios que pueda rendir; (ii) gozar libremente de los bienes, que se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que derivan de su explotación; y (iii) disponer libremente de ellos, lo cual se traduce en actos de enajenación sobre la titularidad del bien (sentencia de 22 de mayo de 2013, inconstitucionalidad 3-2008). Este derecho, al igual que el resto de derechos fundamentales, posee una dimensión subjetiva (art. 2 inc. 1º Cn.) y una dimensión objetiva (art. 103 inc. 1 Cn.), como bien señaló la sentencia de 28 de mayo de 2018, inconstitucionalidad 146-2014.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que el derecho de propiedad “abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables o como objetos intangibles, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Furlan y Familiares vs. Argentina*, sentencia de 31 de agosto de 2012, párrafo 220). También ha dicho que este derecho “no es absoluto y [...] puede ser objeto de restricciones y limitaciones, siempre y cuando [ellas] se realicen por la vía legal adecuada y de conformidad con los parámetros establecidos en [el art. 21

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos]” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Acevedo Buendía y otros —“cesantes y jubilados de la contraloría”— vs. Perú*, sentencia de 1 de julio de 2009, párrafo 84).

2. A. Análisis de las alegaciones referidas a la violación de la libertad de circulación y reserva de ley. A juicio de este tribunal, en este punto la demanda cumple con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, ya que se han establecido los elementos de control constitucional que se requieren para la iniciación de este proceso: parámetro de control, objeto de control y confrontación normativa. El primero son las normas constitucionales potencialmente violadas por el acto objeto de examen —arts. 5 y 131 ord. 5° Cn.— (Leonardo Martins, *Derecho procesal constitucional alemán*, 1ª edición, p. 12). El segundo es la norma que se considera contraria a la Constitución —los arts. 2 inc. 2° y 3 n° 5 del Decreto n° 24— (improcedencia de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015). Finalmente, el tercero es la argumentación tendente para evidenciar la incompatibilidad percibida entre el objeto y parámetro de control —las alegaciones que se resumieron en el considerando II— (improcedencia de 30 de marzo de 2016, inconstitucionalidad 110-2015).

Debido a esto, la demanda será admitida con el objeto de determinar si los arts. 2 inc. 2° y 3 n° 5 del Decreto n° 24 violan los arts. 5 y 131 ord. 5° Cn., en tanto que impiden la circulación entre municipios (art. 2 inc. 2°) y restringen el servicio de transporte público de pasajeros sin previa habilitación legal (art. 3 n° 5), a pesar de que son una norma de desarrollo de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, que solamente permite que se adicionen otras razones válidas para circular, no que se incluyan -según la demanda- más restricciones o limitaciones que las contenidas en ella.

B. Análisis de las alegaciones referidas a la supuesta violación del derecho de propiedad y reserva de ley, contenida en los arts. 4 y 5 del Decreto n° 24. En cuanto a este punto, la sala advierte que el actor incurre en una confusión conceptual entre el derecho de propiedad y la libertad económica. Él alude al consumo, producción y abastecimiento de bienes y servicios, a la noción de “actividad productiva” y a los empresarios y la actividad empresarial, lo cual difiere de las posiciones jurídicas del derecho de propiedad —uso, goce y disposición de bienes—. Y es que, en efecto, la libertad económica “es una facultad que tiene toda persona, de realizar actividades de carácter económico según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio. De este modo, el ejercicio de este derecho implica que los

particulares puedan ejercer su actividad industrial o comercial dentro de un sistema competitivo sin que sean impedidos u obstaculizados, en general, por reglamentaciones o prohibiciones del Estado” (sentencia de 25 de junio de 2009, inconstitucionalidad 26-2008). En consecuencia, el demandante ha establecido parámetros de control equívocos, puesto que esta libertad no está reconocida en los arts. 2 y 103 inc. 1° Cn. Y dado que la alegación de violación a la reserva de ley está ligada, al menos en este punto, con el derecho de propiedad, la demanda deberá declararse improcedente en lo que respecta a este argumento.

#### **VII. Medida cautelar.**

Este tribunal ha sostenido que sus facultades cautelares deben ejercerse en la manera que sea adecuada para lograr la mayor eficacia posible de su cometido, esto es, procurar la regularidad constitucional, asegurando la tutela, tanto del interés público como del de los particulares, de acuerdo con las circunstancias del caso, intentando en todo momento y a través de todos sus actos un equilibrio a efecto de conseguir el mayor grado de protección a los derechos fundamentales y a la estructura del Estado y sus instituciones. Este margen de apreciación del tribunal constitucional para el ejercicio de su potestad cautelar debe considerar la probable vulneración de una disposición constitucional o apariencia de buen derecho, la posibilidad de que la sentencia, en caso de ser estimatoria, vea frustrada su incidencia en la realidad, volviendo nugatorio su contenido —peligro en la demora—, y la probable afectación del interés público relevante, que valora el perjuicio irreparable que pudiera ocasionar tanto la no aplicación de la medida cautelar, como lo que podría ocurrir con su adopción (resolución de adopción de medida cautelar de 11 de agosto de 2017, inconstitucionalidad 146-2014). Y esto es así aun en los casos de normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada; pues aunque precedentes indiquen un criterio diferente, en ningún supuesto la adopción de una medida cautelar debe ser automática (admisión de 18 de marzo de 2020, inconstitucionalidad 21-2020).

Los argumentos vertidos por el demandante para solicitar la adopción de la medida cautelar son insuficientes, porque no contienen los tres elementos mencionados en el párrafo anterior. Cuando él aduce la existencia de un interés público relevante se limita a sostener que “el ordenamiento jurídico contiene las herramientas normativas suficientes que, adecuadamente desarrolladas, permite un combate efectivo a la pandemia por [COVID-19]”. No obstante, esta alegación no forma parte del concepto de “interés público relevante”, sino que está referida al necesario análisis de la proporcionalidad de la adopción de cualquier medida cautelar, ya sea en

sede constitucional u ordinaria. En concreto, debe tomarse en cuenta que dentro del test de proporcionalidad se encuentra el escaño de necesidad, que consiste en que no exista otra medida igualmente idónea, pero menos gravosa, que aquella que se adopta (Bernhard Schlink, “El principio de proporcionalidad”, en Montealegre Lynett, et. al., *La ponderación en el Derecho*, 1ª ed., 2014, p. 132). Este examen presupone la existencia de, por lo menos, un medio alternativo con el cual comparar el adoptado (sentencia de 25 de abril de 2006, inconstitucionalidad 11-2004). En consecuencia, la existencia de una argumentación sobre el elemento de “interés público relevante” es solo aparente, y, por tanto, deberá rechazarse esta petición.

#### **VIII. Trámite del proceso.**

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

Asimismo, ante la necesidad de procurar suma celeridad en la tramitación de este proceso, en virtud de los derechos fundamentales en riesgo, de las características propias del caso y dado el contexto de emergencia nacional por la pandemia COVID-19, es pertinente acortar los plazos regulados en los arts. 7 y 8 la Ley de Procedimientos Constitucionales. Ello, sin menoscabar los derechos procesales de los involucrados. De igual manera, además de solicitar informe a la autoridad demandada (art. 7, precitado), en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República (art. 8 de esa misma ley) de manera simultánea, por un plazo común de dos días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de este proveído. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar lo resuelto al Ministro de Salud y al Fiscal General de la República al mismo tiempo. Esta decisión, por el tipo de normativa impugnada y la emergencia de la pandemia aludida, no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, ni elimina las intervenciones de los involucrados, las que siempre se cumplirán según la oportunidad procesal especificada.

*En el informe que rinda el Ministro de Salud, es imperioso que este funcionario –además de lo que estime pertinente en su defensa– se pronuncie expresamente sobre las razones médico sanitarias que llevaron a tomar las medidas de restricción de movilidad de un municipio a otro, así como a prohibir el uso del transporte público de pasajeros. Todo, a efecto de evaluar in persecuendi litis la posible adopción de una medida cautelar en este proceso.*

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

1. *Admítase* la demanda presentada por el ciudadano Juan José Castro Galdámez, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad de los artículos 2 inciso 2° y 3 número 5 del Decreto Ejecutivo número 24, por la supuesta violación de los artículos 5 y 131 ordinal 5° de la Constitución, debido a que impiden la circulación entre municipios (artículo 2 inciso 2°) y restringen el servicio de transporte público de pasajeros sin previa habilitación legal (artículo 3 número 5), a pesar de que es una norma de desarrollo de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, que solamente permite que se adicionen otras razones válidas para circular, no que se incluyan más restricciones o limitaciones que las contenidas en ella.

2. *Declárase* improcedente la demanda respecto de la alegación referida a que los artículos 4 y 5 del Decreto Ejecutivo número 24 violan el derecho de propiedad y la reserva de ley, contenidos en los artículos 2, 103 inciso 1° y 131 ordinal 5° de la Constitución. La razón es que el demandante ha establecido parámetros de control equívocos, puesto que sus alegaciones están referidas a la libertad económica, reconocida en el artículo 102 inciso 1° de la Constitución, y no en sus artículos 2 y 103 inciso 1°, y debido a que la alegación de violación a la reserva de ley está ligada, en este punto, con el derecho de propiedad.

3. *Sin lugar* la medida cautelar solicitada. Esto se debe a que el actor no hizo ninguna alegación respecto del elemento de “interés público relevante”, pues los argumentos contenidos en la demanda están referidos al necesario análisis de la proporcionalidad de la adopción de cualquier medida cautelar, de forma que la referencia a él es solamente aparente.

4. *Rinda informe* el Ministro de Salud en el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución. *Como se expuso ut supra, en dicho informe es imperioso que este funcionario -además de lo que estime pertinente en su defensa- se*

*pronuncie expresamente sobre las razones médico sanitarias que llevaron a tomar las medidas de restricción de movilidad de un municipio a otro, así como a prohibir el uso del transporte público de pasajeros. Todo, a efecto de evaluar in persecuendi litis la posible adopción de una medida cautelar en este proceso.*

5. *Confíerese traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada por los actores. La secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto de manera simultánea con lo resuelto en el acápite precedente, es decir, notificará simultáneamente a las autoridades mencionadas en los arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

6. *Tome nota* la secretaria de este tribunal del lugar señalado por el demandante para recibir los actos procesales de comunicación o del correo electrónico que se utilizó para remitir la demanda.

7. *Notifíquese.*

**46-2020**

## **Inconstitucionalidad**

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

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por la demanda presentada por José Ascensión Marinero Cortés y Mayra Alejandra Guzmán Brito, ampliada mediante escrito de 10 de mayo de 2020, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad de: (i) los arts. 1 inc. 2°, 8 inc. 1° y 9, así como la totalidad de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, contenida en el Decreto Legislativo n° 639 (Decreto n° 639), de 5 de mayo de 2020; (ii) las Habilitaciones Previstas en el art. 8 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, contenidas en el Decreto Ejecutivo n° 22 (Decreto n° 22), de 6 de mayo de 2020; y (iii) las Habilitaciones Previstas en el art. 8 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, contenidas en el Decreto Ejecutivo n° 24 (Decreto n° 24), de 9 de mayo de 2020; por la supuesta violación de los arts. 5, 7 inc. 1°, 8, 29 inc. 1°, 86 inc. 1°, 131 ords. 4° y 27°, 135, 164 y 168 ord. 14° Cn. Los cuerpos normativos impugnados fueron publicados, por su orden, en el Diario Oficial n° 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020; Diario Oficial n° 90, tomo 427, de 6 de mayo de 2020; y Diario Oficial n° 93, tomo 427, de 9 de mayo de 2020.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

### **I. Objeto de control.**

Debido a la extensión del objeto de control, se omitirá transcribir su contenido.

### **II. Argumentos de los demandantes.**

*I.* Los argumentos de los demandantes se resumen de la siguiente forma: (i) los arts. 1 inc. 2° y 8 inc. 1° del Decreto n° 639 violan los arts. 5, 7 inc. 1°, 8 y 29 inc. 1° Cn., debido a que crean un régimen temporal y extraordinario del ejercicio de los derechos de libertad de circulación y de reunión que produce el resultado de dejarlos sin efecto —a pesar que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe—, es decir, suponen la negación temporal y absoluta de los derechos, lo cual solo es posible mediante un

régimen de excepción adoptado con la mayoría que prevé el art. 131 ord. 27° Cn., que, además, no podría prohibir las reuniones con fines religiosos, culturales, económicos o deportivos; (ii) por violación refleja, el Decreto n° 22 contradice estas mismas disposiciones constitucionales; (iii) el cuórum necesario para suspender derechos es el que prevé el art. 131 ord. 27° Cn., pero, en este caso, dicho cuórum se obtuvo con el voto de diputados suplentes que fueron llamados sin justificación (art. 131 ord. 4° Cn.), en un proceso legislativo en el que se incurrió en el vicio de forma consistente en no permitir el uso de la palabra a todos los diputados (art. 135 Cn.); (iv) el Decreto n° 22 fue emitido sin cobertura legal, pues fue publicado en el Diario Oficial antes que el Decreto n° 639, cuyo contenido se supone que desarrolla, lo cual supondría una violación al art. 168 ord. 14° Cn.; (v) existe un “vicio por delegación legislativa excesiva” (arts. 86 inc. 1°, 164 y 168 ord. 14° Cn.), debido a que mediante el art. 9 del Decreto n° 639 se “delegó la limitación de derechos al [Órgano] Ejecutivo”; (vi) la pretendida vigencia del Decreto n° 24 por ser publicado en Twitter debe producir la consecuencia que prevé el art. 164 Cn. y viola el “principio y derecho de seguridad jurídica”; y (vii) dado que el Decreto n° 24 replica el contenido del Decreto n° 22, solicitan que este tribunal extienda el control constitucional a él en los mismos términos de impugnación planteados respecto del último.

2. Finalmente, piden que este tribunal adopte la medida cautelar consistente en suspender los efectos de las normas impugnadas. Aducen que la apariencia de buen derecho se configura porque “el decreto legislativo que se impugna, implica una limitación o restricción excesiva e ilegítima puesto que dificulta o impide el ejercicio de tres libertades fundamentales consistentes en: (i) derecho de reunión, (ii) libertad de tránsito y (iii) se otorga una habilitación para que el Estado, a través del Ejecutivo, obligue a las personas a guardar cuarentena en un centro de contención a pesar de las órdenes de la Sala de lo Constitucional”. El peligro en la demora consistiría en que, de no adoptarse la medida, este tribunal “no podrá tutelar posteriormente por medio de una resolución definitiva, las garantías vulneradas”. Finalmente, el interés público relevante consiste en que “nos encontramos que la adopción material de un régimen de excepción es una medida desproporcionada e ilegítima”.

### **III. Desarrollo temático.**

Previo a analizar la procedencia de la demanda, es pertinente abordar lo siguiente: (IV) algunos aspectos aclaratorios sobre el objeto de control; (V) la presentación de la demanda de inconstitucionalidad por correo electrónico; y, finalmente, (VI) el examen liminar.

#### IV. Aspectos aclaratorios sobre el objeto de control.

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

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).

Las características descritas se cumplen en 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, aunque medie entre ellos y la Constitución una norma habilitante, *por lo que para esta Sala pueden figurar como objeto de control en un proceso de*

*inconstitucionalidad.*

2. A la fecha en que se analiza esta demanda, y tal como lo afirma los demandantes en el escrito presentado tras su demanda, el objeto de control ha sido derogado por el art. 10 del Decreto Ejecutivo n° 24, de 9 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 93, tomo 427, de 9 de mayo de 2020 (Decreto n° 24). En este punto, a diferencia de lo acontenido en la resolución de admisibilidad e improcedencia, emitidas este mismo día en la inconstitucionalidad 48-2020 (en donde solo se alegó un vicio de forma con respecto al Decreto Ejecutivo n° 22), se han alegado simultáneamente vicios de contenido y vicios de forma. En relación con el primer tipo de vicio, *la consecuencia procesal de dicha derogatoria es que, dado que el Decreto Ejecutivo n° 24 contiene disposiciones que replican el contenido normativo que estaban presente en el Decreto n° 22, deberá efectuarse el traslado del control de constitucionalidad hacia el referido Decreto n° 24.* Según la jurisprudencia constitucional, “ante cualquier modificación [...] efectuada sobre el objeto de control propuesto en un proceso de inconstitucionalidad, lo determinante para este tribunal es establecer la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma que fue inicialmente impugnada, aunque la disposición en la que ella se contiene haya sido modificada [...]. Lo anterior, para evitar que, en virtud de maniobras [...], una disposición o cuerpo normativo pueda sustraerse del control de constitucionalidad” (sentencia de 14 de septiembre de 2011, inconstitucionalidad 37-2007).

Sin embargo, *en lo atinente al vicio de forma*, no es posible realizar un traslado de control de constitucionalidad al Decreto Ejecutivo n° 24, porque el argumento por vicio de forma con base en el cual se cuestiona el Decreto Ejecutivo n° 22 no le resulta aplicable. El argumento de los actores es que el Decreto Ejecutivo n° 22 carece de regularidad jurídica, es decir, es inconstitucional, ya que fue publicado antes de que fuera publicado el Decreto n° 639, que es el que contiene a Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19. Esta es una situación empírica que no puede predicarse del Decreto Ejecutivo n° 24, debido a que la publicación de este último decreto se hizo después del referido Decreto Legislativo 639. En efecto, el Decreto Ejecutivo n° 24 fue publicado el 9 de mayo de 2020, mientras que el Decreto Legislativo n° 639, ya citado, fue publicado el 7 de mayo de 2020. *Por tanto, este punto de la demanda deberá ser declarado improcedente.*

**V. Presentación de la demanda de inconstitucionalidad por correo electrónico.**

La demanda de inconstitucionalidad y los escritos dentro del proceso pueden presentarse

por correo electrónico. Desde la admisión de 8 de abril de 2020, hábeas corpus 148-2020, se ha venido sosteniendo que aunque la regla general consiste en la exigencia de presentar la demanda de manera personal (improcedencia de 29 de junio de 2018, inconstitucionalidad 34-2014), 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 (admisión de 17 de febrero de 2020, inconstitucionalidad 10-2020, y Josep Vilajosana, *El Derecho en acción*, 1ª ed., 2010, p. 13). Debido a la crisis sanitaria mundial por la COVID-19 y la afectación que ha producido en nuestro país, que a la fecha se contabilizan más de 995 casos confirmados (<https://covid19.gob.sv/>), se ha emitido una serie de decretos legislativos y ejecutivos —ej., el que se impugna— que restringen la circulación de las personas, algo que también es un hecho público y notorio.

Este tribunal es consciente de que es un órgano esencial para el Estado de Derecho salvadoreño, ya que es el único habilitado para ejercer un control jurídico definitivo de constitucionalidad en relación con los actos de autoridad, formales y materiales (improcedencia de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011). Por esa razón, pese a la emergencia sanitaria, 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 y de otras índoles similares. En consecuencia, las restricciones a la libertad de circulación no pueden suponer un obstáculo para el acceso a la jurisdicción constitucional, por lo que es posible tener en cuenta para los procesos constitucionales la irrupción de las nuevas tecnologías, es decir, 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*, volumen 6, n° 2, 2004, p. 434). Tomando como base los argumentos expuestos, es posible afirmar que la regla de presentación de solicitudes por escrito ante la Sala de lo Constitucional o juzgados de primera instancia (inconstitucionalidad 34-2014, ya citada) puede admitir una excepción, pues hay un principio subyacente a la regla antedicha que, dadas las circunstancias fácticas específicas del caso, debe ser sopesado: el derecho a la protección jurisdiccional en su manifestación de acceso a

la jurisdicción (José Garberí Llobregat, *Constitución y Derecho Procesal*, 1º ed., 2009, p. 133). En este caso, no admitir la excepción a la regla implicaría anular las posibilidades fácticas de satisfacción de tal derecho, puesto que el acto o norma que se impugna, en algunos casos, ya habría agotado sus efectos si se requiere su presentación de forma escrita y personal. En consecuencia, se admitirá que, en adelante, y mientras se mantengan las circunstancias extraordinarias causadas por la pandemia generada por el COVID-19, las demandas de inconstitucionalidad y los respectivos escritos dentro del proceso sean remitidos por los ciudadanos al correo electrónico institucional de esta sala, quienes deberán ser diligentes en asegurar su correcto envío y en adjuntar la documentación que sea necesaria.

Asimismo, deberá tenerse en cuenta el respeto de los plazos procesales establecidos por la Ley de Procedimientos Constitucionales, pues la excepción en la forma de presentación de las demandas de inconstitucionalidad y otros escritos no puede ser excusa para alterar la tramitación del proceso.

## **VI. Examen liminar.**

*I. A.* Según la jurisprudencia constitucional, la libertad de circulación o tránsito es la facultad de toda persona de moverse libremente en un espacio físico, sin más limitaciones que aquellas impuestas por las condiciones del medio en el que pretende actuar. Por ello, las notas características de este derecho son la acción de movilizarse del sujeto, el ámbito físico en el que pretende desplazarse y la inexistencia de obstáculos que dificulten su tránsito de un sitio a otro (sentencia de 25 de septiembre de 2013, amparo 545-2010). En el ámbito interamericano se ha afirmado que “el derecho de circulación y de residencia, protegido en el artículo 22.1 de la Convención Americana, es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, y contempla, [entre otros aspectos], el derecho de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado a circular libremente en él así como escoger su lugar de residencia. Este derecho puede ser vulnerado de manera formal o por restricciones *de facto* cuando el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permiten ejercerlo” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia*, sentencia de 3 de septiembre de 2012, párr. 220).

*B.* Para la doctrina, el derecho de reunión implica la libertad de todos los habitantes del país para poder congregarse con otros con cualquier finalidad y objeto, siempre que dicha reunión sea de carácter pacífico y tenga un objeto lícito (Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales*

*en México*, 1ª ed., 2004, p. 471). En el sistema universal de protección de los derechos humanos, esta libertad es considerada como decisiva para llegar a disfrutar plenamente de otros derechos humanos, pues da pie al ejercicio de diversos derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible (Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas de 2018, párrs. 7, 8 y 22).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto de esta libertad. Así, ha sostenido que en algunos casos es necesario que ciertas reuniones sean notificadas a la autoridad correspondiente, siempre que el propósito de dicha notificación sea el de permitirle tomar medidas razonables y apropiadas para garantizar la seguridad y la “conducta suave” de cualquier asamblea, reunión o encuentro. Sin embargo, estas regulaciones que prevén la necesidad de notificar —e incluso pedir autorización— no pueden representar un obstáculo oculto al derecho de reunión pacífica tal como es protegido por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *caso Körtvélyessy vs. Hungría*, sentencia de 5 de julio de 2016, párr. 27).

C. Por otro lado, esta sala ya ha sostenido que “el régimen de excepción o suspensión de garantías constitucionales aparece en nuestra Constitución [...] como un ordenamiento de reserva, que permite afrontar algunas de las llamadas situaciones excepcionales, es decir, aquellas situaciones anormales, extraordinarias y temporarias derivadas de acontecimientos caracterizados por cierto nivel de gravedad —guerra, calamidad pública, invasión, rebelión, sedición, catástrofe, grave perturbación del orden y otros—, las cuales hacen necesario revestir a los órganos estatales —especialmente al Ejecutivo— de facultades igualmente extraordinarias para hacer frente de manera pronta y eficaz a dicha situación” (sentencia de 14 de febrero de 1997, inconstitucionalidad 15-96).

D. En cuanto al llamamiento de diputados suplentes, de acuerdo con los precedentes constitucionales, “[...] el acto o hecho que impide la concurrencia del diputado propietario debe ser ajeno a la voluntad de [e]ste, y no debe ser creado deliberadamente por terceros, como el Pleno de la Asamblea Legislativa. Y como el ejercicio de la función legislativa requiere de la presencia de los diputados propietarios, el llamamiento de los diputados suplentes debe ser excepcional y, por ello, la causa justificante debe comprobarse y documentarse debidamente y de manera oportuna” (sentencia de 13 de julio de 2016, inconstitucionalidad 35-2015).

E. Finalmente, en lo que respecta al principio deliberativo, se ha dicho que el diseño estructural del proceso de formación de ley que la Constitución ha establecido, específicamente en su art. 135, exige que no existan obstáculos que impidan “a los [d]iputados producir un debate en relación con los proyectos de ley que quieren aprobar, como cuando estos ni siquiera se leen o cuando no se le concede la palabra a un [d]iputado que solicita opinar al respecto” (sentencia de 30 de noviembre de 2011, inconstitucionalidad 11-2010). Esto significa que las exigencias del principio deliberativo se traducen en que se produzcan las condiciones propicias para el debate y la exposición y contraposición de ideas, y no en que estos se den materialmente (improcedencia de 18 de marzo de 2020, inconstitucionalidad 22-2020).

2. A. Esta sala considera que la demanda de inconstitucionalidad presentada es admisible respecto de los puntos que siguen, por contener los elementos necesarios para el control constitucional:

a. La supuesta violación de los arts. 5, 7 inc. 1° y 29 inc. 1° Cn. (parámetro de control) por parte de los arts. 1 inc. 2° y 8 inc. 1° del Decreto n° 639 (objeto de control). Por ello, *la demanda se admitirá* con el fin de analizar si el objeto de control viola el parámetro de control, debido a que crearía un régimen temporal y extraordinario del ejercicio de los derechos de libertad de circulación y de reunión que produciría el resultado de dejarlos sin efecto, es decir, de acuerdo a los demandantes, la negación temporal y absoluta de los derechos, lo cual solo es posible mediante un régimen de excepción que, en todo caso, no podría prohibir las reuniones con fines religiosos, culturales, económicos o deportivos (confrontación normativa establecida en el considerando II de esta resolución).

b. La supuesta violación de los arts. 131 ord. 4° y 27° y 135 Cn. (parámetro de control), contenida en el Decreto n° 639 (objeto de control). Por ello, la demanda será admitida con el fin de determinar, partiendo de lo dicho por los demandantes de que el citado decreto es un régimen de excepción, si se obtuvo o no el quórum necesario para su adopción (art. 131 ord. 27° Cn.) — que es, según los actores, el único supuesto constitucional que permite la suspensión de derechos fundamentales—, y si se obtuvo o no con el voto de diputados suplentes que habrían sido llamados sin justificación (art. 131 ord. 4° Cn.), en un proceso legislativo en el que, además, se habría incurrido en el vicio de forma consistente en no permitir el uso de la palabra a todos los diputados (art. 135 Cn.).

B. Por otro lado, la demanda es improcedente en lo que respecta a los siguientes

argumentos:

a. La supuesta inconstitucionalidad de los arts. 1 inc. 2° y 8 inc. 1° del Decreto n° 639, por la violación del art. 8 Cn. La razón es que, según la jurisprudencia, ante la invocación simultánea de preceptos constitucionales genéricos y de otros más concretos en los cuales se refleje la misma confrontación normativa, solo los segundos deben ser sometidos a análisis (improcedencia de 17 de enero de 2018, inconstitucionalidad 124-2017). Por tanto, al haberse alegado la violación de esta disposición de forma simultánea con la de los arts. 5, 7 inc. 1° y 29 inc. 1° Cn., que será admitida según lo expuesto anteriormente y que son más concretos, deberá declararse improcedente este punto de la demanda.

b. La supuesta inconstitucionalidad “por violación refleja” contenida en el Decreto n° 24, debido a que una de las exigencias de la demanda de inconstitucionalidad es la confrontación normativa, esto es, la actividad argumentativa de proveer las razones en las que se sustenta la violación que produce el objeto de control al parámetro de control (improcedencia de 30 de marzo de 2016, inconstitucionalidad 110-2015; Manuel Atienza, *Curso de argumentación jurídica*, 1ª ed., 2013, p. 109; y art. 6 n° 3 de la Ley de Procedimientos Constitucionales). Para el caso, debe tomarse en cuenta que los términos de impugnación del Decreto n° 639 —que sería la base sobre la cual se produciría la “violación refleja”— son por vicio de contenido en ciertas disposiciones específicas, por lo que habría de determinarse también cuáles son las disposiciones específicas del Decreto n° 24 en que se reflejan las mismas violaciones alegadas; de lo contrario, esta sala sería quien determine el contenido específico del contraste normativo; y, por vicio de forma, porque habrían deficiencias en el proceso de formación del Decreto n° 639 que no son susceptibles de traslación al Decreto n° 24 —ej., cuórum, llamamiento de suplentes, principio deliberativo—. En consecuencia, *en este punto concreto la demanda carece de confrontación normativa apropiada en relación con la supuesta inconstitucionalidad por vía refleja del referido Decreto n° 24 y, por ello, deberá declararse improcedente.*

c. La supuesta existencia de un “vicio por delegación legislativa excesiva” (arts. 86 inc. 1°, 164 y 168 ord. 14° Cn.), ya que mediante el art. 9 del Decreto n° 639 se “delegó la limitación de derechos al [Órgano] Ejecutivo”. Esto se debe a que del art. 9 del Decreto n° 639 no es posible desprender el contenido normativo que le atribuyen los demandantes, por lo que existe el supuesto de improcedencia de atribución de contenido equívoco al objeto de control que esta sala ha reconocido en sus precedentes (por ejemplo, improcedencia de 25 de junio de 2009,

inconstitucionalidad 24-2008).

d. La supuesta inconstitucionalidad existente por la pretendida vigencia del Decreto n° 24 por ser publicado en Twitter, que debería producir la consecuencia que prevé el art. 164 Cn. y viola el “principio y derecho de seguridad jurídica”. En este supuesto, la improcedencia descansa en que la exigencia de publicación de ciertas fuentes de Derecho está prevista en el art. 140 Cn., que establece que “[n]inguna ley obliga sino en virtud de su promulgación y publicación. Para que una ley de carácter permanente sea obligatoria deberán transcurrir, por lo menos, ocho días después de su publicación. Este plazo podrá ampliarse, pero no restringirse”. En consecuencia, los argumentos que han aducido no se corresponden con el parámetro de control propuesto, por lo que existe atribución de contenido equívoco al parámetro de control (improcedencia de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015).

#### **VII. Medida cautelar.**

Este tribunal ha sostenido que sus facultades cautelares deben ejercerse en la manera que sea adecuada para lograr la mayor eficacia posible de su cometido, esto es, procurar la regularidad constitucional, asegurando la tutela, tanto del interés público como del de los particulares, de acuerdo con las circunstancias del caso, intentando en todo momento y a través de todos sus actos un equilibrio a efecto de conseguir el mayor grado de protección a los derechos fundamentales y a la estructura del Estado y sus instituciones. Este margen de apreciación del tribunal constitucional para el ejercicio de su potestad cautelar debe considerar la probable vulneración de una disposición constitucional o apariencia de buen derecho, la posibilidad de que la sentencia, en caso de ser estimatoria, vea frustrada su incidencia en la realidad, volviendo nugatorio su contenido —peligro en la demora—, y la probable afectación del interés público relevante, que valora el perjuicio irreparable que pudiera ocasionar tanto la no aplicación de la medida cautelar, como lo que podría ocurrir con su adopción (resolución de adopción de medida cautelar de 11 de agosto de 2017, inconstitucionalidad 146-2014). Y esto es así aun en los casos de normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada; pues, aunque precedentes indiquen un criterio diferente, para esta Sala en ningún supuesto la adopción de una medida cautelar debe ser automática (admisión de 18 de marzo de 2020, inconstitucionalidad 21-2020), pues se desconocería su verdadera naturaleza jurídica.

En el presente caso, los argumentos vertidos por los demandantes para solicitar la adopción de la medida cautelar son insuficientes, porque no contienen los tres elementos

mencionados en el párrafo anterior. Cuando aducen la existencia de un interés público relevante se limitan a sostener que “la adopción material de un régimen de excepción es una medida desproporcionada e ilegítima”. No obstante, esta alegación no forma parte del concepto de “interés público relevante”, sino que está referida al necesario análisis de la proporcionalidad de la adopción de cualquier medida cautelar, ya sea en sede constitucional u ordinaria. En concreto, debe tomarse en cuenta que el test de proporcionalidad es un criterio estructural que sirve para articular las tensiones entre las disposiciones constitucionales y sus concreciones (sentencia de 20 de enero de 2009, inconstitucionalidad 84-2006), que es considerado como parte del control de la intervención en cualquiera de los derechos fundamentales (Matthias Klatt y Moritz Meister, *La proporcionalidad como principio constitucional universal*, 1ª ed., 1ª reimpresión, 2017, p. 4 y siguientes). En consecuencia, se trata de conceptos distintos, por lo que la existencia de una argumentación sobre el elemento de “interés público relevante” es solo aparente, y, por tanto, deberá rechazarse esta petición.

#### **VIII. Trámite del proceso.**

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

Asimismo, ante la necesidad de procurar suma celeridad en la tramitación de este proceso, en virtud de los derechos fundamentales en riesgo, de las características propias del caso y dado el contexto de emergencia nacional por la pandemia COVID-19, es pertinente acortar los plazos regulados en los arts. 7 y 8 la Ley de Procedimientos Constitucionales. Ello, sin menoscabar los derechos procesales de los involucrados. De igual manera, además de solicitar informe a la autoridad demandada (art. 7, precitado), en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República (art. 8 de esa misma ley) de manera simultánea, por un plazo común de dos días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de este

proveído. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar lo resuelto a la Asamblea Legislativa y al Fiscal General de la República al mismo tiempo. Esta decisión no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, ni elimina las intervenciones de los involucrados, las que siempre se cumplirán según la oportunidad procesal especificada.

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

*1. Admítase* la demanda presentada por los ciudadanos José Ascensión Marinero Cortés y Mayra Alejandra Guzmán Brito, a fin de que este tribunal analice: (i) si existe la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 1 inciso 2° y 8 inciso 1° de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, contenida en el Decreto Legislativo número 639, por la violación de los artículos 5, 7 inciso 1° y 29 inciso 1° de la Constitución, debido a que crearían un régimen temporal y extraordinario del ejercicio de los derechos de libertad de circulación y de reunión que produciría el resultado de dejarlos sin efecto, es decir, la negación temporal y aunque absoluta de los derechos, lo cual solo es posible mediante un régimen de excepción que, en todo caso, no podría prohibir las reuniones con fines religiosos, culturales, económicos o deportivos; y (ii) si existe la supuesta inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, por la violación de los artículos 131 ordinal 4° y 27° y 135 de la Constitución, porque el cuórum necesario para la adopción de un régimen de excepción (artículo 131 ordinal 27° de la Constitución) —que es, según los actores, el único supuesto constitucional que permite la suspensión de derechos fundamentales— se habría obtenido con el voto de diputados suplentes que fueron llamados sin justificación (artículo 131 ordinal 4° de la Constitución), en un proceso legislativo en el que se habría incurrido en el vicio de forma consistente en no permitir el uso de la palabra a todos los diputados (artículo 135 de la Constitución).

*2. Declárase* improcedente la demanda respecto de los puntos siguientes: (i) la supuesta inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo número 22, porque carece de confrontación normativa, ya que, en cuanto al vicio de forma, esta no persiste en el Decreto Ejecutivo número 24, al cual se trasladó el control constitucional por vicios de contenido; (ii) la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 1 inciso 2° y 8 inciso 1° de la Ley de Regulación para el

Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, por la violación del artículo 8 de la Constitución, porque supone la invocación simultánea de preceptos constitucionales genéricos y de otros más concretos en los cuales se refleja la misma confrontación normativa; (iii) la supuesta inconstitucionalidad “por violación refleja” contenida en el Decreto Ejecutivo número 24, debido a que en este punto concreto la demanda carece de confrontación normativa; (iv) la supuesta existencia de un “vicio por delegación legislativa excesiva”, puesto que del artículo 9 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19 no es posible desprender el contenido normativo que le atribuyen los demandantes al objeto de control; y (v) la supuesta inconstitucionalidad existente por la pretendida vigencia del Decreto Ejecutivo número 24 por ser publicado en Twitter, debido a que existe atribución de contenido equívoco al parámetro de control, es decir, el artículo 164 de la Constitución.

3. *Sin lugar* la medida cautelar solicitada. Esto se debe a que los actores no hicieron ninguna alegación respecto del elemento de “interés público relevante”, pues los argumentos contenidos en la demanda están referidos al necesario análisis de la proporcionalidad de la adopción de cualquier medida cautelar, de forma que la referencia a él es solamente aparente.

4. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa en el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución.

5. *Confíerese traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada. La secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto de manera simultánea a lo resuelto en el acápite precedente, es decir, notificará simultáneamente a las autoridades mencionadas en los arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

6. *Tome nota* la secretaria de este tribunal del lugar señalado por los demandantes para recibir los actos procesales de comunicación o del correo electrónico que se utilizó para remitir la demanda.

7. *Notifíquese.*

**47-2020**

## **Inconstitucionalidad**

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

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por la demanda presentada por el ciudadano Ricardo Alberto Langlois Calderón, remitida a este tribunal vía correo electrónico el 7 de mayo de 2020, a fin de que se declare la inconstitucionalidad, por vicio de forma, de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19 por la supuesta violación del art. 131 ord. 4º Cn.; y, por vicio de contenido, de los arts. 8 incs. 1º, 2º y 4º, y 9 inc. 3º del mismo cuerpo normativo, por la presunta violación a los arts. 15, 29, 86 inc. 1º y 131 ord. 27º Cn.; así como por la inconstitucionalidad por violación refleja del art. 144 Cn., por la incompatibilidad con los arts. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 9 y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Dicha ley fue aprobada por Decreto Legislativo n° 639, de 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020 (D. L. n° 639-2020).

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

### **I. Objeto de control.**

El texto de los preceptos impugnados por vicios de contenido es el que sigue:

#### **D. L. n° 639-2020.**

##### **Cuarentena.**

“Art. 8.- Con la finalidad de salvaguardar la Salud Pública, como interés de la población en general, se declara cuarentena domiciliar en todo el territorio de la República.

La circulación de las personas fuera de los supuestos autorizados por esta ley, es un incumplimiento al deber de cuidado que implica la protección de su propia salud, y de la salud pública que obliga a toda la población que se encuentre vinculada por la medida sanitaria emitida por el Ministerio de Salud.

[...]

El Órgano Ejecutivo, mediante acuerdo en el Ramo de Salud, según sea necesario, podrá establecer causales adicionales de justificación para poder circular y establecerá los procedimientos para su implementación”.

##### **Incumplimiento de la cuarentena domiciliar.**

“Art. 9 [inc. 3º].- Si de la evaluación de la persona que hubiere sido sorprendida incumpliendo la cuarentena domiciliar, a que se refiere el presente artículo, resultare que no presenta síntomas de ser portador del COVID-19, el personal médico del Ministerio de Salud determinará su traslado a un Centro de Contención, o cuarentena domiciliar, por haber estado expuesto a contraer el COVID-19”.

## II. Argumentos del demandante.

1. El peticionario afirma que el D. L. n° 639-2020 violaría el art. 131 ord. 4° Cn. Alega que en la sesión plenaria extraordinaria n° 12, de 5 de mayo de 2020, el Legislativo realizó el llamamiento de 3 diputados suplentes del grupo parlamentario del partido ARENA sin que se justificara la incomparecencia de los diputados propietarios. Por tanto, el llamamiento de urgencia de los diputados suplentes no satisface las exigencias derivadas del art. 131 ord. 4° Cn., en los términos fijados en la sentencia de 13 de julio de 2016, inconstitucionalidad 35-2015.

2. El actor alega que el art. 8 incs. 1° y 2° D. L. n° 639-2020 —y toda normativa que desarrolle su contenido— infringiría los arts. 29 y 131 ord. 27° Cn.; así como el art. 144 Cn., por vía refleja, al ser incompatible con los arts. 4 PIDCP y 27 CADH. Para sostener su impugnación, el demandante aduce que el precepto cuestionado establece un régimen de excepción encubierto, por lo que su aprobación requería de una votación nominal y pública de los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos.

3. Además, aduce que el art. 8 inc. 4° D. L. n° 639-2020 vulneraría los arts. 15, 29, 86 inc. 1° y 131 ord. 27° Cn.; así como el art. 144 Cn., por vía refleja, al ser incompatible con los arts. 4 PIDCP y, 9 y 27 CADH. Para el actor, el artículo cuestionado violaría el principio de reserva de ley relativa, ya que permite al Ejecutivo establecer supuestos para restringir la libertad de circulación en el marco de la pandemia de la COVID-19, lo cual implica la delegación de una función que solo corresponde al Legislativo.

4. El actor considera que el art 9 inc. 3° D. L. n° 639-2020 transgrediría el principio de legalidad (art. 15 Cn., así como el art. 144 Cn., por vía refleja, al ser incompatible con los arts. 4 PIDCP y 9 CADH). Su impugnación la fundamenta en las siguientes razones. Primero, porque permite un excesivo margen de discrecionalidad, al establecer el destino de la persona que incumpla la cuarenta domiciliar, pues no tiene sentido internar a una persona en cuarentena controlada si se encuentra estable y puede permanecer en cuarentena domiciliar. A la luz del principio de proporcionalidad, aduce que la medida tiene un carácter sancionador, el cual no cumple las exigencias del subprincipio: de idoneidad, pues remitir a personas saludables a un centro de contención no protege la salud pública; de necesidad, ya que existen otros mecanismos menos intensos y apropiados para sancionar el incumplimiento de la cuarenta domiciliar; y de proporcionalidad en estricto sentido, debido a que al ponderar el catálogo de sanciones

administrativas y la remisión de personas saludables a un centro de contención, se produce un desequilibrio, pues se protege la salud pública a costa del sacrificio irracional de otros derechos fundamentales. Y, segundo, no hay parámetros objetivos que permitan entender la frase: “[...] por haber estado expuesto a contraer el COVID-19 [...]”. En efecto, según el el precepto objetado podría considerarse como enfermo de la COVID-19 a cualquier persona en la vía pública o a la persona que ha infringido la cuarenta domiciliar, lo cual generar un amplio margen de arbitrariedad.

5. Finalmente, el actor solicita como medida cautelar que se suspenda la vigencia del D. L. n° 639-2020 en general y de cada uno de los preceptos objetados en particular. En esencia, señala que la apariencia de buen derecho está configurada en razón de los argumentos expuestos en los motivos de inconstitucionalidad alegados. Por otra parte, señala que el peligro de la demora se produce por las medidas que el Órgano Ejecutivo esta implementado de forma paulatina a través de la red social Twitter, las cuales afectan el normal desarrollo de la vida nacional. En efecto, aduce que el día 6 de mayo de 2020, se ha emitido el Decreto Ejecutivo n° 22, el cual contiene las “Habilitaciones previstas en el artículo 8 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19”, las cuales tienen una incidencia negativa en la libertad de circulación; y, la arbitrariedad con que pueden ser aplicadas las disposiciones impugnadas conlleva el riesgo de violaciones constitucionales concretas.

### **III. Desarrollo temático de la resolución.**

Para pronunciar la presente decisión, es necesario: (IV) explicar la posibilidad de la presentación de la demanda de inconstitucionalidad vía correo electrónico; y (V) analizar la procedencia de la pretensión planteada.

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

Desde la admisión de 8 de abril de 2020, hábeas corpus 148-2020, se ha venido sosteniendo que aunque la regla general consiste en la exigencia de presentar la demanda de manera personal (improcedencia de 29 de junio de 2018, inconstitucionalidad 34-2014), 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 (admisión de 17 de febrero de 2020, inconstitucionalidad 10-2020, y Josep Vilajosana, *El Derecho en acción*, 1ª ed., 2010, p. 13). Debido a la crisis sanitaria mundial por la COVID-19 y la afectación que ha

producido en nuestro país, que a la fecha hay más de 995 casos confirmados (<https://covid19.gob.sv/>), se ha emitido una serie de decretos legislativos —ej., el que se impugna— y ejecutivos que restringen la circulación de las personas, algo que también es un hecho público y notorio.

Este tribunal es consciente de que es un órgano esencial para el Estado de Derecho salvadoreño, ya que es el único habilitado para ejercer un control jurídico definitivo de constitucionalidad en relación con los actos de autoridad, formales y materiales (improcedencia de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011). Por esa razón, pese a la emergencia sanitaria, 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 y de otras índoles similares. En consecuencia, las restricciones a la libertad de circulación no pueden suponer un obstáculo para el acceso a la jurisdicción constitucional, por lo que es posible tener en cuenta para los procesos constitucionales la irrupción de las nuevas tecnologías, es decir, 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*, volumen 6, n° 2, 2004, p. 434)

Tomando como base los argumentos expuestos, es posible afirmar que la regla de presentación de solicitudes por escrito ante la Sala de lo Constitucional o juzgados de primera instancia (inconstitucionalidad 34-2014, ya citada) puede admitir una excepción, pues hay un principio subyacente a la regla antedicha que indica que, dadas las circunstancias fácticas específicas del caso, debe ser sopesado: el derecho a la protección jurisdiccional en su manifestación de acceso a la jurisdicción (José Garberí Llobregat, *Constitución y Derecho Procesal*, 1° ed., 2009, p. 133). En este caso, no admitir la excepción a la regla implicaría anular las posibilidades fácticas de satisfacción de tal derecho, puesto que el acto o norma que se impugna, en algunos casos, ya habría agotado sus efectos si se requiere su presentación de forma escrita y personal. En consecuencia, se admitirá que en adelante, y mientras se mantengan las circunstancias extraordinarias causadas por la pandemia generada por la COVID-19, las demandas de inconstitucionalidad sean remitidas por los ciudadanos al correo electrónico

institucional de esta sala, quienes deberán ser diligentes en asegurar su correcto envío y en adjuntar la documentación que sea necesaria.

Asimismo, deberá tenerse en cuenta el respeto de los plazos procesales establecidos por la Ley de Procedimientos Constitucionales, pues la excepción en la forma de presentación de las demandas de inconstitucionalidad no puede ser excusa para alterar la tramitación del proceso.

#### V. Examen liminar.

1. Al analizar la procedencia de la pretensión, se advierte que los motivos de inconstitucionalidad descritos en el apartado 1 y 2 del romano II de esta resolución están íntimamente vinculados, lo cual exige un estudio unificado. El actor parte de la premisa que el D. L. n° 639-2020 constituye un régimen de excepción encubierto, porque el art. 8 incs. 1° y 2° D. L. n° 639-2020 suspende la libre circulación. Añade que este precepto fue aprobado con 56 votos de los diputados, pero para lograr ese cuórum intervinieron 3 diputados suplentes sin que se acreditara ninguna de las circunstancias previstas en el art. 131 ord. 4° Cn. Para él, esta circunstancia implica que el decreto legislativo no fue aprobado de acuerdo con el trámite previsto en los arts. 29 y 131 ord. 27° Cn. En consecuencia, dado que el actor ha indicado los elementos mínimos para emitir una sentencia de fondo, *la demanda se admitirá en este punto* para enjuiciar la constitucionalidad del D. L. n° 639-2020, por la aparente vulneración a los arts. 29 y 131 ords. 4° y 27° Cn., a fin de determinar si el Legislativo aprobó un régimen de excepción mediante el llamamiento fraudulento de 3 diputados suplentes.

2. En cuanto a la supuesta violación del art. 8 inc. 4° D. L. n° 639-2020 a los arts. 15, 29, 86 inc. 1° y 131 ord. 27° Cn.; así como el art. 144 Cn., por vía refleja, al ser incompatible con los arts. 4 PIDCP y, 9 y 27 CADH, es necesario hacer las siguientes precisiones. Primero, del planteamiento argumentativo del demandante no es posible identificar, de manera clara y precisa, las razones por las que considera que el artículo cuestionado es incompatible con las disposiciones convencionales que invoca para justificar la inconstitucionalidad por acción refleja, lo cual impide a esta sala analizar la petición que se plantea.

En segundo lugar, el demandante sugiere como parámetros de control los arts. 29 y 131 ord. 27° Cn., pero sus razones o argumentos no van orientados a justificar de qué manera las normas constitucionales contenidas en estas disposiciones han sido infringidas por el art. 8 inc. 4° D. L. n° 639-2020. En consecuencia, resulta imposible determinar en qué estaría la supuesta inconstitucionalidad alegada.

En tercer lugar, el actor incurre en una interpretación errónea del objeto de control. Para él, el art. 8 D. L. n° 639-2020 autoriza al Ejecutivo en el ramo de salud para decretar otros supuestos que restrinjan la libre circulación. Pero, el tenor de esa disposición indica lo contrario. En efecto, según el objeto de control: “El Órgano Ejecutivo, mediante acuerdo en el Ramo de Salud, según sea necesario, podrá establecer causales adicionales de justificación para poder circular y establecerá los procedimientos para su implementación”. El texto transcrito sugiere que el actor ha confundido la limitación con la regulación o configuración de los derechos fundamentales, que justamente son dos nociones elementales de la Teoría de los Derechos Fundamentales. Según lo ha indicado ampliamente la jurisprudencia constitucional, la limitación de derechos es una materia reservada al legislador, mientras que la configuración o mera regulación puede ser objeto de cualquier cuenta del Derecho. La disposición impugnada no conferiría una competencia para limitar un derecho, sino para configurarlo, porque lo que establece es que las autoridades de salud están habilitadas para establecer en qué otros supuestos sería admisible la circulación justificada de las personas, frente a la prohibición general para hacerlo que se estableció en el citado D. L. n° 639-2020. Por tanto, *la demanda será declarada improcedente en cuanto a este punto.*

3. Por último, en lo relativo a la violación del art 9 inc. 3° D. L. n° 639-2020 transgrediría el art. 144 Cn., por vía refleja, al ser incompatible con los arts. 4 PIDCP y 9 CADH., es indispensable hacer las siguientes precisiones. Primero, de la exposición de los argumentos del actor no se desprende por qué el precepto impagado es incompatible con los preceptos convencionales que invoca para justificar la inconstitucionalidad por acción refleja, lo cual es fundamental, tal como se ha explicado anteriormente. Segundo, la impugnación proyecta una presunta infracción al principio de proporcionalidad, pero erróneamente pues, por una parte, no señala el precepto constitucional del cual extrae tal contenido constitucional; y, por la otra, expone una serie de argumentos que no dan cuenta del carácter escalonado del test de proporcionalidad (sobreseimiento de 14 de diciembre de 2018, inconstitucionalidad 35-2018), pues plantea que la medida es innecesaria y que es desproporcional en sentido estricto, cuando al mismo tiempo aduce el carácter inidóneo de la medida. Y, tercero, aun cuando el alegato se redujera a la presunta violación del principio de idoneidad, el argumento debe explicar por qué la medida es inadecuada, pero solo se limita a afirmar tal naturaleza. De ahí que la demanda deba ser declarada improcedente en este punto.

4. Ahora bien, sobre la violación del art. 9 inc. 3º D. L. n° 639-2020 al art. 15 Cn., la demanda cumple con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, ya que el actor ha establecido los elementos de control constitucional que se requieren para la iniciación de este proceso: parámetro de control, objeto de control y confrontación normativa. El primero es la norma constitucional potencialmente violada por el acto objeto de examen —art. 15 Cn.— (Leonardo Martins, *Derecho procesal constitucional alemán*, 1ª edición, p. 12). El segundo es la norma que se considera contraria a la Constitución —art 9 inc. 3º D. L. n° 639-2020— (improcedencia de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015). Finalmente, el tercero es la argumentación tendente para evidenciar la incompatibilidad percibida por los ciudadanos entre el objeto y parámetro de control: la falta de certeza que contiene el precepto impugnado, lo cual conlleva una excesiva indeterminación por parte del legislador. *Debido a esto, la demanda será admitida con el objeto de determinar si el art 9 inc. 3º D. L. n° 639-2020 viola el art. 15 Cn., por presuntamente infringir el principio de legalidad en su manifestación de ley cierta.*

5. Sobre la medida cautelar solicitada, este tribunal ha sostenido que sus facultades cautelares deben ejercerse en la manera que sea adecuada para lograr la mayor eficacia posible de su cometido, esto es, procurar la regularidad constitucional, asegurando la tutela, tanto del interés público como del de los particulares, de acuerdo con las circunstancias del caso, intentando en todo momento y a través de todos sus actos un equilibrio a efecto de conseguir el mayor grado de protección a los derechos fundamentales y a la estructura del Estado y sus instituciones. Este margen de apreciación del tribunal constitucional para el ejercicio de su potestad cautelar debe considerar la probable vulneración de una disposición constitucional o apariencia de buen derecho, la posibilidad de que la sentencia, en caso de ser estimatoria, vea frustrada su incidencia en la realidad, volviendo nugatorio su contenido —peligro en la demora—, y la probable afectación del interés público relevante, que valora el perjuicio irreparable que pudiera ocasionar tanto la no aplicación de la medida cautelar, como lo que podría ocurrir con su adopción (resolución de adopción de medida cautelar de 11 de agosto de 2017, inconstitucionalidad 146-2014). Y esto es así aun en los casos de normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada; pues aunque precedentes indiquen un criterio diferente, en ningún supuesto la adopción de una medida cautelar debe ser automática (admisión de 18 de marzo de 2020, inconstitucionalidad 21-2020).

En ese orden, *esta sala estima que el actor no ha hecho ninguna argumentación sobre el tercero de los elementos que la jurisprudencia ha señalado como parte del análisis de la adopción de medidas cautelares en el proceso de inconstitucionalidad, que es el interés público relevante (resolución de adopción de medida cautelar de 8 de mayo de 2017, inconstitucionalidad 37-2015). Según la ciencia médica, una de las prioridades sanitarias en caso de epidemia es el control, eliminación y/o erradicación de la enfermedad y de sus riesgos para la comunidad (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, Módulo de principios de epidemiología para el control de enfermedades. Control de enfermedades en la población, 2ª ed. revisada, 2011, p. 13).* Por tanto, sin que esto suponga la valoración positiva o negativa de las medidas adoptadas por la Asamblea Legislativa —así lo exigen los principios de independencia e imparcialidad judicial—, esta sala debe remarcar que la parte actora no ha aducido razones sobre este elemento, de manera que su petición de suspender la vigencia del D. L. n° 639-2020 debe ser rechazada.

#### **IV. Trámite del proceso.**

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

Asimismo, ante la necesidad de procurar suma celeridad en la tramitación de este proceso, en virtud de los derechos fundamentales en riesgo, de las características propias del caso y dado el contexto de emergencia nacional por la pandemia COVID-19, es pertinente acortar los plazos regulados en los arts. 7 y 8 la Ley de Procedimientos Constitucionales. Ello, sin menoscabar los derechos procesales de los involucrados. De igual manera, además de solicitar informe a la autoridad demandada (art. 7, precitado), en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República (art. 8 de esa misma ley) de manera simultánea, por un plazo común de dos días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de este

proveído. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar lo resuelto a la Asamblea Legislativa y al Fiscal General de la República al mismo tiempo. Esta decisión, por el tipo de normativa impugnada y la emergencia de la pandemia aludida, no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, ni elimina las intervenciones de los involucrados, las que siempre se cumplirán según la oportunidad procesal especificada.

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

1. *Admítase la demanda* formulada por el ciudadano Ricardo Alberto Langlois Calderón, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020, por la aparente infracción a los artículos 29 y 131 ordinales 4° y 27° de la Constitución. Esto con el fin de determinar si se ha incurrido en el llamamiento fraudulento de diputados suplentes para aprobar un régimen de excepción encubierto.

2. *Declárase improcedente* la demanda planteada, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del artículo 8 inciso 4° del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020, por la supuesta infracción a los artículos 15, 29, 86 inciso 1° y 131 ordinal 27° de la Constitución, así como del artículo 144 de la Constitución, por vía refleja, al ser incompatible con los artículos 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, 9 y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Las razones que justifican tal decisión se centran en que del planteamiento argumentativo de la parte actora no se logra identificar las razones por las que el precepto cuestionado es contrario a lo previsto en las disposiciones constitucionales y convencionales sugeridas como parámetro de control; y además incurre en una errónea interpretación del objeto de control.

3. *Declárase improcedente* la demanda planteada, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del artículo 9 inciso 3° del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020, por la supuesta infracción al artículo 144 de la Constitución, por vía refleja, al ser incompatible con los artículos 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El rechazo se funda en que de los motivos de impugnación expuestos no se

logra determinar por qué la disposición cuestionada es contraria a lo regulado en los preceptos constitucionales mencionados como parámetro de control; y además no invoca la disposición constitucional de la cual deriva el principio de proporcionalidad y plantea una argumentación que no cumple las exigencias del test de proporcionalidad en sentido amplio.

4. *Admítase la demanda* formulada por el ciudadano Ricardo Alberto Langlois Calderón, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del artículo 9 inciso 3° del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020, por la presunta violación al artículo 15 de la Constitución.

5. *Sin lugar* la medida cautelar solicitada, por haber aducido ningún argumento que haya considerado el interés público relevante.

6. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa en el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución.

7. *Confíerese traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada. La secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto de manera simultánea a lo resuelto en el acápite precedente, es decir, notificará simultáneamente a las autoridades mencionadas en los arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

8. *Tome nota* la secretaria de este tribunal del lugar señalado por el actor para recibir los actos procesales de comunicación o del correo electrónico que se utilizó para remitir la demanda.

9. *Notifíquese.*

**48-2020**

## **Inconstitucionalidad**

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

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por la demanda presentada por el ciudadano Jonatan Mitchel Sisco Martínez, remitida a este tribunal vía correo electrónico el 7 de mayo de 2020, a fin de que se declare la inconstitucionalidad, por vicio de forma, de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19 (D. L. n° 639-2020), por la supuesta violación del art. 133 ord. 2° Cn.; y, por vicio de contenido, de los arts. 1 inc. 2°, 2 inc. 2°, 3 letras a, c, e y h, 4 inc. 1°, 5, 6, 7, 8 incs. 1°, 2°, 4° y 6°, 9 incs. 1°, 2°, 3° y 5°, 10 incs. 1° y 2°, 15 y 16 del mismo cuerpo normativo, por la presunta violación a los arts. 2, 11, 13, 14, 15, 22, 23, 29, 65, 66, 86 inc. 1°, 131 ords. 5° y 27°, 133 ord. 2°, 140, 159 inc. 2° y 167 ord. 5° Cn. También se impugna el Decreto Ejecutivo n° 22. Dicha ley fue aprobada por Decreto Legislativo n° 639, de 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020 (D. L. n° 639-2020); y el referido decreto fue publicado en el Diario Oficial n° 90, tomo 427, de 6 de mayo de 2020.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

### **I. Objeto de control.**

El texto de los preceptos impugnados por vicio de contenido es el que sigue:

**D. L. n° 639-2020.**

#### **Objeto.**

“Art. 1 [inc. 2°].- Declárase 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 toda la población deberá mantenerse en resguardo domiciliario, y solo podrá salir de su vivienda o residencia, en los casos autorizados por este decreto”.

#### **Autoridad competente.**

“Art. 2 [inc. 2°].- Los laboratorios privados deberán ser autorizados por el Ministerio de Salud, para realizar pruebas del COVID-19, de la misma forma autorizará a Hospitales y Clínicas privadas a efecto de poder atender e internar a pacientes del COVID-19. Todo lo anterior bajo estricta autorización y supervisión de las autoridades de salud”.

#### **Definiciones.**

“Art. 3.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

a) Aislamiento: Mecanismo utilizado dentro de un establecimiento designado por la autoridad de salud para separar los casos confirmados por COVID-19 de aquellos casos sospechosos. En los casos de personas sospechosas, también podrá aplicarse el aislamiento

de acuerdo a una evaluación médica. El aislamiento restringe la movilidad, en el centro de contención de las personas enfermas para prevenir la transmisión del virus COVID-19, confinándola en un lugar que no permita el contagio a otras personas, en la medida de lo posible, siendo este de carácter solitario o individual.

[...]

c) Casos sospechosos: personas a quienes se les compruebe, de modo objetivo y razonable, que presenta síntomas de la enfermedad por COVID-19, o aquellas personas que, sin presentar manifestaciones clínicas de la enfermedad, se acredite que hayan sido expuestas a una situación de posible contagio.

[...]

e) Nexo epidemiológico: Persona sin síntomas con el antecedente de haber tenido contacto físico, o estar a menos de un metro de distancia de un caso sospechoso o confirmado por COVID-19, dentro de un período de 30 días antes de la fecha de inicio de síntomas, hasta 7 días después del cese de la fiebre, en el caso que lo originó.

[...]

h) Cuarentena: Mecanismo para separar y restringir la movilidad de las personas asintomáticas que pudieron ser expuestas a COVID-19, con el objeto de monitorear el posible desarrollo de la enfermedad y evitar su posible propagación”.

#### **Personas sujetas a cuarentena y aislamiento.**

“Art. 4.- Serán sujetas de cuarentena todas las personas que cumplan con la definición de caso sospechoso, que hayan estado expuestas a contagio, quienes deberán ser debidamente informadas del protocolo a seguir, conforme lo determine el Ministerio de Salud; que deberá establecer, al menos, la información del estado de salud del paciente y el tiempo respectivo de su resguardo y posibles causales de variación del mismo”.

#### **Condiciones para el aislamiento.**

“Art. 5.- El aislamiento será cumplido en instalaciones designadas por el Ministerio de Salud y administrados por personal de salud. Se dará estricto cumplimiento de forma periódica a las medidas de bioseguridad, así mismo se proporcionará el tratamiento y cuidados de acuerdo a la condición clínica del paciente”.

#### **Personas sujetas a cuarentena.**

“Art. 6.- 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 o que hayan estado expuestos a un posible contagio.
3. Las personas definidas como nexos epidemiológicos”.

#### **Tipos de cuarentena.**

“Art. 7.- La cuarentena podrá ser controlada o domiciliar. Será controlada cuando se cumpla en instalaciones designadas por el Ministerio de Salud para tal propósito: y domiciliar, cuando se cumpla en los lugares de residencia de las personas bajo las medidas sanitarias indicadas por dicho Ministerio”.

#### **Cuarentena.**

“Art. 8.- Con la finalidad de salvaguardar la Salud Pública, como interés de la población en general, se declara cuarentena domiciliar en todo el territorio de la República.

La circulación de las personas fuera de los supuestos autorizados por esta ley, es un incumplimiento al deber de cuidado

que implica la protección de su propia salud, y de la salud pública que obliga a toda la población que se encuentre vinculada por la medida sanitaria emitida por el Ministerio de Salud.

[...]

El Órgano Ejecutivo, mediante acuerdo en el Ramo de Salud, según sea necesario, podrá establecer causales adicionales de justificación para poder circular y establecerá los procedimientos para su implementación

[...]

“En caso de ser necesario, para los fines del presente decreto, el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Salud podrá conceder las autorizaciones de funcionamiento de actividades vitales para la población”.

#### **Incumplimiento de la cuarentena domiciliar.**

“Art. 9.- El incumplimiento a lo establecido en el artículo precedente, habilita también a las autoridades de seguridad pública que tengan a su cargo las tareas de control del cumplimiento de la medida sanitaria, a notificarle el incumplimiento en que ha incurrido y trasladarle de inmediato a la persona al establecimiento de evaluaciones médicas más cercano al lugar en que fue encontrada circulando, cumpliendo los protocolos sanitarios que protejan la salud de los agentes de autoridad y de la persona de que se trate, instándole a que les acompañe de manera voluntaria, y apercibiéndole que, en caso de no hacerlo, se le trasladará aún contra su voluntad al establecimiento antes mencionado, en virtud que su conducta pone en riesgo la salud pública de la generalidad.

Una vez se haya llevado a cabo el procedimiento establecido en el inciso anterior para trasladar a la persona al establecimiento de evaluaciones médicas de que se trate, el personal debidamente autorizado por el Ministerio de Salud realizará dentro del término de doce horas la evaluación individual de quien hubiere sido sorprendido circulando, siempre bajo los protocolos sanitarios para el resguardo de la salud de la persona, al efecto de determinar si presenta síntomas de ser portador del COVID-19, en cuyo caso será ordenado su traslado al Centro de Contención respectivo para que cumpla en dicho lugar la cuarentena o el aislamiento, por el plazo que señale la evaluación médica, como medida sanitaria individualizada, específica y concreta, para procurar la salud de la persona que estuviere afectada por los síntomas del COVID-19, y para resguardar la salud pública, la de su entorno comunitario y de sus respectivas familias.

Si de la evaluación de la persona que hubiere sido sorprendida incumpliendo la cuarentena domiciliar, a que se refiere el presente artículo, resultare que no presenta síntomas de ser portador del COVID-19, el personal médico del Ministerio de Salud determinará su traslado a un Centro de Contención, o cuarentena domiciliar, por haber estado expuesto a contraer el COVID-19.

[...]

Todas las evaluaciones que se realicen por parte del personal médico a las personas sujetas a la presente ley, deberán ser debidamente informadas en un plazo razonable”.

#### **Condiciones de la cuarentena controlada.**

“Art. 10.- La cuarentena controlada, deberá ser informada previamente al paciente y será por el plazo de hasta quince días o por el tiempo que determine la autoridad de salud con posterioridad a una evaluación médica, para toda persona proveniente del extranjero mientras dure la emergencia sanitaria nacional dictada por la autoridad de salud y aquellas que sean nexos epidemiológicos.

Ante la circulación comunitaria del virus en el territorio nacional, aquellas personas que incumplan las restricciones de resguardo domiciliar sin justificación y que al ser evaluadas por el personal médico, se cataloguen como casos expuestos o sospechosos, deberán guardar cuarentena controlada por el plazo de hasta quince días o por el tiempo que determine la autoridad de salud conforme a una evaluación médica, en tanto no se confirme o descarte la presencia de COVID-19”.

### **De las Sanciones.**

“Art. 15.- El incumplimiento de las disposiciones administrativas y sanitarias contenidas en la presente ley, será objeto de la aplicación de las medidas sancionatorias que autoriza el Código de Salud vigente”.

### **Principio de colaboración.**

“Art. 16.- Con el fin de garantizar el efectivo control sanitario y acatamiento de la población a las medidas de cuarentena, vigilancia u observación decretadas, y de conformidad a lo establecido en los Arts. 2, 58 y 139 y 136 del Código de Salud, y Art.14 inc. 1° de la Ley de Procedimientos Administrativos. Para hacer cumplir tales medidas de forma coercitiva si fuese necesario, el MINSAL tendrá la facultad de auxiliarse de la Policía Nacional Civil, quien podrá apoyarse de la Fuerza Armada”.

### **Decreto Ejecutivo n° 22**

Debido a la extensión de este objeto de control y a que se impugna en su totalidad, se omitirá transcribir su contenido completo. El texto íntegro del decreto mencionado se puede consultar en: <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/05-mayo/09-05-2020.pdf>

## **II. Argumentos del demandante.**

1. El D. L. n° 639-2020 violaría el art. 133 ord. 2° Cn. Alega que la iniciativa de ley no fue firmada por el Presidente de la República, sino solo por el secretario jurídico de la presidencia y el ministro de salud. Para acreditar tal situación, anexa a su demanda, la iniciativa de ley presentada al Legislativo, la cual puede verificarse por medio del enlace electrónico que describe en su demanda.

2. Los arts. 1 inc. 1° y 8 inc. 1° del D. L. n° 639-2020 vulnerarían los arts. 29, 131 ord. 27° y 167 ord. 5° Cn. Según el actor, los preceptos impugnados contienen una prohibición absoluta para ejercer la libertad de circulación, lo cual equivale a un régimen de excepción inconstitucional, ya que no se aprobó mediante el tipo y cuórum de votación requerida por el art. 131 ord. 27° Cn. Para acreditar tal situación, anexa a su demanda un video que contiene la sesión plenaria en la que se aprobó tal decreto, el cual puede verificarse a través del siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=r7mqvIINrUY&feature=youtu.be>.

3. Los arts. 6 n° 2, 8 inc. 2°, 9 incs. 1°, 2° y 3°, 10 inc. 2°, 15 y 16 del D. L. n° 639-2020 infringirían los arts. 2, 11, 13, 14, 65 y 66 Cn. En esencia, el argumento del actor se basa en que los preceptos objetados establecen un régimen normativo que pretende sancionar a todas las personas que incumplan la cuarenta domiciliar, lo cual es un fin que no es constitucionalmente

admisible a la luz del derecho a la salud.

4. Los arts. 4 inc. 1°, 5, 6 n° 1, 2 y 3, 7, 8 incs. 1°, 2°, 4° y 6°, 9 incs. 1°, 2° y 3°, 10 incs. 1° y 2° y 15 del D. L. n° 639-2020, y por conexión el art. 3 letras a, c, e y h del D. L. n° 639-2020, contravendrían los arts. 2, 15, 86 inc. 1° y 131 ord. 5° Cn. En opinión del actor, los preceptos impugnados violan la seguridad jurídica y los principios de reserva de ley y de legalidad en el ámbito administrativo. Según el actor, el contenido de las disposiciones objetadas conlleva una excesiva indeterminación, lo cual puede conllevar la reclusión arbitraria de aquellas personas retenidas por las agentes del Estado, quienes se encontrarán con la posibilidad de definir en última instancia los supuestos de hecho que permiten la aplicación de la sanciones, lo cual implica una deslegalización de la materia regulada en el D. L. n° 639-2020.

5. Los arts. 2 inc. 2° y 9 inc. 5° del D. L. n° 639-2020 transgredirían los arts. 2, 22, 23, 65 y 66 Cn., porque limitan el derecho a la salud y el derecho a una segunda opinión, ya que tales preceptos impiden a los ciudadanos que puedan ser examinados y tratados por establecimientos de salud privados, al requerirse que estos sean autorizados previamente por las autoridades públicas sanitarias. En su concepto, la regulación contenida en los objetos de control conlleva un obstáculo para que los ciudadanos busquen atención médica, lo cual podría constituir un control político sobre los resultados de aquellas personas examinadas y tratadas por COVID-19.

6. El art. 9 inc. 5° del D. L. n° 639-2020 vulneraría los arts. 2, 65 y 66 Cn., porque limitan el derecho a la autodeterminación informativa. Según el demandante, el objeto de control impide a la persona diagnosticada con COVID-19 que reciba información sobre su estado de salud, ya que deja que las autoridades de salud brinden tal información dentro de un plazo razonable.

7. El art. 16 del D. L. n° 639-2020 violaría el art. 159 inc. 2° Cn., ya que transgrede la separación orgánica de funciones y la independencia de la Policía Nacional Civil respecto a la Fuerza Armada. Según el actor, la función de seguridad pública no puede ser encomendada a la Fuerza Armada. Sin embargo, el precepto objetado habilita una militarización de la seguridad pública en el marco de la pandemia provocada por la COVID-19, lo cual permite a los elementos militares ejercer una atribución inherente de la corporación policial.

8. El art. 18 del D. L. n° 639-2020 infringiría el art. 140 Cn. Para el actor, transgrede la prohibición constitucional, según la cual, el período de publicación no podrá ser menor de 8 días. No obstante, el precepto impugnado declara que la vigencia del D. L. n° 639-2020 inicia a partir de su fecha de publicación.

9. El actor también pide que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo n° 22, de 6 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 90, tomo 427, de 6 de mayo de 2020, porque este último fue publicado un día antes del D. L. n° 639-2020, por lo que nunca tuvo regularidad jurídica.

10. Por último, el demandante solicita la suspensión de la vigencia del D. L. n° 639-2020, porque se cumplirían los requisitos para la adopción de la medida cautelar, ya que ha evidenciado incompatibilidades entre el decreto objetado y la Constitución y la no adopción de la medida podría conllevar la violación de los derechos fundamentales de la población.

### **III. Desarrollo temático de la resolución.**

Para pronunciar la presente decisión, es necesario: (IV) aclarar algunas cuestiones sobre el Decreto Ejecutivo n° 22 como objeto de control; (V) explicar la posibilidad de la presentación de la demanda de inconstitucionalidad vía correo electrónico; y (VI) analizar la procedencia de la pretensión planteada.

**IV. Aspecto aclaratorios sobre el objeto de control y su efecto en el examen liminar en un punto de la pretensión deducida en este proceso.**

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

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° Ley de Procedimientos Constitucionales, 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).

Las características descritas se cumplen en 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, aunque medie entre ellos y la Constitución una norma habilitante, *por lo que para esta sala pueden figurar como objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad.*

2. A la fecha en que se analiza esta demanda, y tal como lo afirma el demandante en el escrito presentado posterior a su demanda, el objeto de control ha sido derogado por el art. 10 del Decreto Ejecutivo n° 24, de 9 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 93, tomo 427, de 9 de mayo de 2020. La consecuencia procesal de dicha derogatoria es que, dado que el Decreto Ejecutivo n° 24 contiene disposiciones que replican el contenido normativo que estaban presente en el Decreto n° 22, en principio debería efectuarse el traslado del control de constitucionalidad hacia el referido Decreto n° 24. En efecto, según los precedentes constitucionales, “ante cualquier modificación [...] efectuada sobre el objeto de control propuesto en un proceso de inconstitucionalidad, lo determinante para este tribunal es establecer la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma que fue inicialmente impugnada, aunque la disposición en la que ella se contiene haya sido modificada [...]. Lo anterior, para evitar que, en virtud de maniobras [...], una disposición o cuerpo normativo pueda sustraerse del control de constitucionalidad” (sentencia de 14 de septiembre de 2011, inconstitucionalidad 37-2007).

Sin embargo, en el presente caso no es posible realizar un traslado de control de constitucionalidad al Decreto Ejecutivo n° 24, porque el argumento con base en el cual se cuestiona el Decreto Ejecutivo n° 22 no le resulta aplicable. El argumento del actor es que el

Decreto Ejecutivo n° 22 carece de regularidad jurídica, es decir, es inconstitucional, ya que fue publicado antes de que fuera publicado el D. L. n° 639-2020. Esta es una situación empírica que no puede predicarse del Decreto Ejecutivo n° 24, debido a que la publicación de este último decreto se hizo después del D. L. n° 639-2020. En efecto, El Decreto Ejecutivo n° 24 fue publicado el 9 de mayo de 2020, mientras que el D. L. n° 639-2020 fue publicado el 7 de mayo de 2020. *Por tanto, este punto de la demanda deberá ser declarada improcedente.*

#### V. Presentación de la demanda de inconstitucionalidad por correo electrónico.

Desde la admisión de 8 de abril de 2020, hábeas corpus 148-2020, se ha venido sosteniendo que aunque la regla general consiste en la exigencia de presentar la demanda de manera personal (improcedencia de 29 de junio de 2018, inconstitucionalidad 34-2014), 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 (admisión de 17 de febrero de 2020, inconstitucionalidad 10-2020, y Josep Vilajosana, *El Derecho en acción*, 1ª ed., 2010, p. 13). Debido a la crisis sanitaria mundial por COVID-19 y la afectación que ha producido en nuestro país, que a la fecha lleva más de 995 casos confirmados (<https://covid19.gob.sv/>), se ha emitido una serie de decretos legislativos —ej., el que se impugna— y ejecutivos que restringen la circulación de las personas, algo que también es un hecho público y notorio.

Este tribunal es consciente de que es un órgano esencial para el Estado de Derecho salvadoreño, ya que es el único habilitado para ejercer un control jurídico definitivo de constitucionalidad en relación con los actos de autoridad, formales y materiales (improcedencia de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011). Por esa razón, pese a la emergencia sanitaria, 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 y de otras índoles similares. En consecuencia, las restricciones a la libertad de circulación no pueden suponer un obstáculo para el acceso a la jurisdicción constitucional, por lo que es posible tener en cuenta para los procesos constitucionales la irrupción de las nuevas tecnologías, es decir, 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*, volumen 6, n° 2, 2004, p. 434).

Tomando como base los argumentos expuestos, es posible afirmar que la regla de presentación de solicitudes por escrito ante la Sala de lo Constitucional o juzgados de primera instancia (inconstitucionalidad 34-2014, ya citada) puede admitir excepción, pues hay un principio subyacente a la regla antedicha que, dadas las circunstancias fácticas específicas del caso, debe ser sopesado: el derecho a la protección jurisdiccional en su manifestación de acceso a la jurisdicción (José Garberí Llobregat, *Constitución y Derecho Procesal*, 1° ed., 2009, p. 133). En este caso, no admitir la excepción a la regla implicaría anular las posibilidades fácticas de satisfacción de tal derecho, puesto que el acto o norma que se impugna, en algunos casos, ya habría agotado sus efectos si se requiere su presentación de forma escrita y personal. En consecuencia, se admitirá que en adelante, y mientras se mantengan las circunstancias extraordinarias causadas por la pandemia generada por el COVID-19, las demandas de inconstitucionalidad sean remitidas por los ciudadanos al correo electrónico institucional de esta sala, quienes deberán ser diligentes en asegurar su correcto envío y en adjuntar la documentación que sea necesaria.

Asimismo, deberá tenerse en cuenta el respeto de los plazos procesales establecidos por la Ley de Procedimientos Constitucionales, pues la excepción en la forma de presentación de las demandas de inconstitucionalidad no puede ser excusa para alterar la tramitación del proceso.

## **VI. Examen liminar.**

1. En relación con el vicio de forma descrito en el apartado 1 del romano II de esta decisión, para este tribunal el pretensor ha logrado identificar adecuadamente los elementos del control de constitucionalidad indispensables para que en el presente proceso constitucional se emita una sentencia de fondo pues, además de fijar con precisión el parámetro constitucional de enjuiciamiento (art. 133 ord. 2° Cn.) y el objeto de control (D. L. n° 639-2020), ha expuesto claramente el motivo de inconstitucionalidad que justifica su petición. En opinión del actor, la iniciativa de ley no fue promovida por el Presidente de la República por medio de un ministro, sino por el secretario jurídico de la presidencia a través del ministro de salud. Por ello, *la demanda deberá admitirse en este punto.*

2. Sobre el vicio de forma descrito en el apartado 2 del considerando II de esta decisión, la

demanda cumple con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, ya que el actor ha indicado los elementos mínimos para efectuar el control de constitucionalidad solicitado. El primero es la norma constitucional potencialmente violada por el acto objeto de examen —arts. 29 y 131 ord. 27° Cn.— (Leonardo Martins, *Derecho procesal constitucional alemán*, 1ª edición, p. 12). El segundo es la norma que se considera contraria a la Constitución —arts. 1 inc. 1° y 8 inc. 1° D. L. n° 639-2020— (improcedencia de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015). Finalmente, el tercero es la argumentación tendente para evidenciar la incompatibilidad percibida por los ciudadanos entre el objeto y parámetro de control: la falta del tipo y cuórum de votación que se exige para decretar un régimen de excepción, a la luz de los efectos materiales derivados de las normas objetadas. *De ahí que la demanda deba ser admitida en este punto.*

3. En lo relativo a la violación de los arts. 6 n° 2, 8 inc. 2°, 9 incs. 1°, 2° y 3°, 10 inc. 2°, 15 y 16 del D. L. n° 639-2020 a los arts. 2, 11, 13, 14, 65 y 66 Cn., se advierte las siguientes deficiencias. Primero, alude su obligación de expresar argumentos dirigidos a evidenciar una verdadera confrontación normativa. Él formula una impugnación general de todos los preceptos legales inicialmente descritos, pero no concreta la incompatibilidad en cada uno de ellos con las normas constitucionales que ofrece como parámetro de control, por lo que el argumento se vuelve defectuoso. Acá, cabe recordar que es el actor quien debe expresar los argumentos tendientes a poner de manifiesto una duda sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas, lo cual imposibilita a este tribunal configurar alguno de los elementos de la pretensión de inconstitucionalidad.

Segundo, el demandante realiza una interpretación errónea de la Constitución, debido a que absolutiza el significativo de las disposiciones constitucionales que propone como parámetro de control. De acuerdo con él, el legislador no puede perseguir fines distintos a la conservación, asistencia y vigilancia de la salud pública. No obstante, esto ha sido rechazado por la jurisprudencia constitucional, al explicar que la legitimidad de los fines de las intervenciones legislativas no debe ser concebida de modo positivo, con respecto a lo prescrito por la Constitución —es decir, mediante la fórmula: el Legislador solo puede perseguir legítimamente los fines estatuidos en el texto constitucional—, sino de manera negativa, o sea: cualquier fin legislativo es legítimo, a menos que esté prohibido expresa o implícitamente por la Constitución (ej. sentencia de 25 de abril de 2006, inconstitucionalidad 11-2004). Por tanto, *lo anterior representa una*

*argumentación deficiente que conlleva la improcedencia de la demanda.*

4. En cuanto a la violación de los arts. 4 inc. 1°, 5, 6 n° 1, 2 y 3, 7, 8 incs. 1°, 2°, 4° y 6°, 9 incs. 1°, 2° y 3°, 10 incs. 1° y 2°, y 15 del D. L. n° 639-2020, y por conexión, el art. 3 letras a, c, e y h del D. L. n° 639-2020, a los arts. 2, 15, 86 inc. 1° y 131 ord. 5° Cn., la argumentación es deficiente. En concreto, el vicio de la argumentación se produce porque el demandante realiza una impugnación genérica sobre todas las disposiciones legales que impugna, pasando por algo la necesidad de indicar con precisión el inciso, frase o proposición de las disposiciones legales que de forma concreta podrían lesionar los preceptos constitucionales que sugiere como parámetros de control. Nuevamente, es indispensable recordar que no es esta sala la que debe sustituir al actor en la configuración de la pretensión de inconstitucionalidad. Es él quien debe ofrecer una interpretación razonable y entendible de todas y cada una de las disposiciones legales que impugna. En consecuencia, *la demanda deberá declararse improcedente en este punto.*

5. En torno a la infracción de los arts. 2 inc. 2° y 9 inc. 5° del D. L. n° 639-2020 a los arts. 2, 22, 23, 65 y 66 Cn., se advierte que la pretensión incurre en una deficiencia argumental insubsanable. Para el actor, los preceptos objetados establecen un límite al acceso a la atención médica de los particulares y a una segunda opinión, ya que impiden que los ciudadanos requieran de servicios de salud privados. Pero, los artículos regulan, por una parte, el establecimiento de una técnica autorizatoria sobre los centros de atención de salud privados que pretendan tratar pacientes con COVID-19 (ej. sentencia de 13 de diciembre de 2005, inconstitucionalidad 8-2004); y, por otra, la obligación de las autoridades públicas de salud de informar a los pacientes sobre sus evaluaciones dentro de un plazo razonable.

En tal sentido, el planteamiento del demandante sugiere un desacuerdo con la autorización que según el D. L. n° 639-2020 se exige a las entidades privadas de salud para poder atender personas con COVID-19. Y al hacer este planteamiento lo hace con una argumentación insuficiente e inapropiada, pasando por alto que, para que este tribunal pueda admitir una demanda de inconstitucionalidad, se requiere por lo menos de la existencia de una duda sobre la aparente invalidez del objeto de control. Pero, ni siquiera esto existe en el presente caso. Además, el reproche es oscuro, pues no aclara si estamos en presencia de un límite o de una mera regulación a la actividad de los centros médicos de salud privados de poder desempeñar tal labor previa constatación de las condiciones materiales, formales y procedimentales previstas para tal fin (al respecto, véase la improcedencia 16 de febrero de 2015, amparo 17-2015). Tampoco se

advierte que el peticionario haya considerado si la autorización, en realidad, persigue un fin amparado en la Constitución, el cual pueda estar en tensión con algún derecho u otro fin constitucional. En consecuencia, *la demanda presentada deberá declararse improcedente en este punto.*

6. En cuanto a la trasgresión del art. 9 inc. 5° del D. L. n° 639-2020, se advierte que el actor ha configurado los elementos mínimos para dar inicio al proceso de inconstitucionalidad pues, además de fijar con precisión el parámetro de control (arts. 2, 65 y 66 Cn.) y el objeto de control (art. 9 inc. 5° D. L. n° 639-2020), ha expuesto claramente el motivo de inconstitucionalidad que justifica su petición. En su opinión, el precepto no garantiza el derecho a la autodeterminación informativa de las personas evaluadas por COVID-19, al no establecer un plazo concreto para ser informadas acerca de su estado de salud. *La demanda, por ello, deberá admitirse en este punto.*

7. En la supuesta vulneración del art. 16 del D. L. n° 639-2020 al art. 159 inc. 2° Cn., el actor parte de la premisa de que el precepto impugnado habilita a la Fuerza Armada a desarrollar la función de seguridad pública en el marco de la pandemia provocada por la COVID-19. Sin embargo, el argumento es deficiente, porque ha tergiversado lo que dice el texto del precepto impugnado y, además, pasa por alto lo previsto en el art. 212 inc. 2° Cn. En efecto, el art. 16 D. L. n° 639-2020 no establece que la Fuerza Armada deba realizar actividades de seguridad pública, sino tan solo prevé la posibilidad de que dicha institución preste un auxilio en la ejecución coercitiva de las decisiones del Ministerio de Salud. En efecto, según la disposición impugnada, “[p]ara hacer cumplir tales medidas de forma coercitiva si fuese necesario, el MINSAL tendrá la facultad de auxiliarse de la Policía Nacional Civil, quien podrá apoyarse de la Fuerza Armada”. Y esto está en sintonía con el art. 212 inc. 2° Cn., según el cual “[l]os órganos fundamentales del [g]obierno [...] podrán disponer de la Fuerza Armada para hacer efectivas las disposiciones que hayan adoptado [...]”. *En consecuencia, la demanda deberá declararse improcedente en este punto.*

8. Sobre el vicio descrito en el apartado 8 del considerando II de esta decisión, este tribunal advierte que el actor ha hecho una interpretación errónea del art. 140 Cn. De acuerdo con el demandante, el art. 18 D. L. n° 639-2020 es inconstitucional, porque indica que el decreto entrará en vigencia el día de su publicación, pese a que la citada disposición constitucional determina que el tiempo mínimo que debe transcurrir para que una ley sea obligatoria es de 8

días. Sin embargo, el demandante pasa por alto que el tenor de la disposición constitucional indica que el plazo de los 8 días es aplicable a los decretos permanentes. Pero, el decreto impugnado es de vigencia temporal, pues sus efectos finalizarán el 19 de mayo de 2020, según la propia disposición que se impugna. El actor tampoco justifica por qué el plazo de esos 8 días de vacancia de una ley permanente (que es el supuesto regulado en el art. 140 Cn.) le resultaría aplicable al D. L. n° 639-2020. Por esta razón, *la demanda se deberá declarar improcedente en este punto.*

9. En cuanto a las medidas cautelares solicitadas, es pertinente señalar que este tribunal ha sostenido que sus facultades cautelares deben ejercerse en la manera que sea adecuada para lograr la mayor eficacia posible de su cometido, esto es, procurar la regularidad constitucional, asegurando la tutela, tanto del interés público como del de los particulares, de acuerdo con las circunstancias del caso, intentando en todo momento y a través de todos sus actos un equilibrio a efecto de conseguir el mayor grado de protección a los derechos fundamentales y a la estructura del Estado y sus instituciones. Este margen de apreciación del tribunal constitucional para el ejercicio de su potestad cautelar debe considerar la probable vulneración de una disposición constitucional o apariencia de buen derecho, la posibilidad de que la sentencia, en caso de ser estimatoria, vea frustrada su incidencia en la realidad, volviendo nugatorio su contenido — peligro en la demora—, y la probable afectación del interés público relevante, que valora el perjuicio irreparable que pudiera ocasionar tanto la no aplicación de la medida cautelar, como lo que podría ocurrir con su adopción (por ejemplo, la resolución de adopción de medida cautelar de 11 de agosto de 2017, inconstitucionalidad 146-2014). Y esto es así aun en los casos de normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada; pues, aunque precedentes indiquen un criterio diferente, esta sala entiende que en ningún supuesto la adopción de una medida cautelar debe ser automática, pues se degeneraría su naturaleza.

En el presente caso, esta sala estima que la parte demandante no ha considerado al pedir su medida cautelar la idea del interés público relevante (*por ejemplo, ver resolución de adopción de medida cautelar de 8 de mayo de 2017, inconstitucionalidad 37-2015*). Según la ciencia médica, una de las prioridades sanitarias en caso de epidemia es el control, eliminación y/o erradicación de la enfermedad y de sus riesgos para la comunidad (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, *Módulo de principios de epidemiología para el control de enfermedades. Control de enfermedades en la población*, 2ª ed. revisada, 2011, p. 13),

de manera que esto debería haber sido, *necesariamente*, objeto de análisis al requerir las medidas. Por tanto, sin que esto suponga la valoración positiva o negativa de las medidas adoptadas por la Asamblea Legislativa —así lo exigen los principios de independencia e imparcialidad judicial—, esta sala debe remarcar que la actora no ha aducido razones sobre este elemento, de manera que su petición de suspender la vigencia del Decreto n° 639 debe ser rechazada.

#### **VII. Trámite del proceso.**

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

Asimismo, ante la necesidad de procurar suma celeridad en la tramitación de este proceso, en virtud de los derechos fundamentales en riesgo, de las características propias del caso y dado el contexto de emergencia nacional por la pandemia COVID-19, es pertinente acortar los plazos regulados en los arts. 7 y 8 la Ley de Procedimientos Constitucionales. Ello, sin menoscabar los derechos procesales de los involucrados. De igual manera, además de solicitar informe a la autoridad demandada (art. 7, precitado), en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República (art. 8 de esa misma ley) de manera simultánea, por un plazo común de dos días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de este proveído. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar lo resuelto a la Asamblea Legislativa y al Fiscal General de la República al mismo tiempo. Esta decisión, por el tipo de normativa impugnada y la emergencia de la pandemia aludida, no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, ni elimina las intervenciones de los involucrados, las que siempre se cumplirán según la oportunidad procesal especificada.

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

**RESUELVE:**

1. *Declárase improcedente* la demanda presentada por el ciudadano Jonatan Mitchel Sisco Martínez contra el Decreto Ejecutivo n° 22, de 6 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 90, tomo 427, de 6 de mayo de 2020. La razón es que ha sido derogado y no es posible hacer un traslado del control de constitucionalidad.

2. *Admítase* la demanda formulada por el citado ciudadano, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020, por la aparente infracción al artículo 133 ordinal 2° de la Constitución. Esto con el fin de determinar si el Presidente de la República otorgó iniciativa de ley respectiva.

3. *Admítase* la demanda formulada por el ciudadano en referencia, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, cuyos datos de publicación han sido indicados en el número 2 de esta parte resolutive, por la aparente infracción a los artículos 29, 131 ordinal 27° y 167 ordinal 5° de la Constitución. La demanda se admitirá con el objeto de verificar si el Legislativo aprobó un régimen de excepción sin la votación requerida por la Constitución.

4. *Declárase improcedente* la demanda formulada por el citado ciudadano, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad de los artículos 6 inciso 2°, 8 inciso 2°, 9 incisos 1°, 2° y 3°, 10 inciso 2°, 15 y 16 del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, cuyos datos de publicación han sido indicados en el número 2 de esta parte resolutive, por la supuesta violación de los artículos 2, 11, 13, 14, 65 y 66 de la Constitución. El rechazo se fundamenta en que el actor no ha configurado adecuadamente su pretensión.

5. *Declárase improcedente* la demanda formulada por el aludido ciudadano, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad de los artículos 4 inciso 1°, 5, 6 números 1, 2 y 3, 7, 8 inciso 1°, 2°, 4° y 6°, 9 incisos 1°, 2° y 3°, 10 incisos 1° y 2°, y 15 del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, cuyos datos de publicación han sido indicados en el número 2 de esta parte resolutive, por la supuesta violación de los artículos 2, 15, 86 inciso 1° y 131 ordinal 5° de la Constitución, por existir argumentación deficiente.

6. *Declárase improcedente* la demanda por el ciudadano Sisco Martínez, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad de los artículos 2 inciso 2° y 9 inciso 5° del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, cuyos datos de publicación han sido indicados en el número 2 de esta parte resolutive, por la supuesta violación de los artículos 2, 22, 23, 65 y 66

de la Constitución. La razón es que el actor no ha configurado adecuadamente la pretensión.

7. *Admítase* la demanda formulada por el ciudadano Jonatan Mitchel Sisco Martínez, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del artículo 9 inciso 5° del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, cuyos datos de publicación han sido indicados en el número 2 de esta parte resolutive, por la aparente infracción a los artículos 2, 65 y 66 de la Constitución. Esto con el fin de determinar si el precepto vulnera el derecho a la autodeterminación informativa.

8. *Declárase improcedente* la demanda formulada por el citado ciudadano, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del artículo 16 del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, cuyos datos de publicación han sido indicados en el número 2 de esta parte resolutive, por la supuesta violación al artículo 159 inciso 2° de la Constitución. La pretensión se funda en una argumentación deficiente.

9. *Declárase improcedente* la demanda formulada por el ciudadano Sisco Martínez, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del artículo 18 del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, cuyos datos de publicación han sido indicados en el número 2 de esta parte resolutive, por la aparente transgresión al artículo 140 de la Constitución. La razón es que el actor hizo una interpretación errónea del parámetro de control.

10. *Sin lugar* la medida cautelar solicitada por el demandante, por falta de argumentación objetiva —y no especulativa.

11. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa en el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución.

12. *Confírase traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada por el actor. La secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto de manera simultánea con lo resuelto en el acápite precedente, es decir, notificará simultáneamente a las autoridades mencionadas en los arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

13. *Tome nota* la secretaria de este tribunal del lugar señalado por el actor para recibir los actos procesales de comunicación o del correo electrónico que se utilizó para remitir la demanda.

14. *Notifíquese.*



**49-2020**

## **Inconstitucionalidad**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**, a las doce horas con treinta y dos minutos del trece de mayo de dos mil veinte.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por demanda remitida a este tribunal vía correo electrónico por los ciudadanos Abraham Atilio Abrego Hasbún y Luis Enrique Salazar Flores, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicios de contenido, de los arts. 2 inc. 2º, 9 inc. 3º y 10 inc. 2º, así como de la totalidad del Decreto Legislativo n° 639, de 5 de mayo de 2020, que contiene la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por la COVID-19 (Decreto n° 639), por la supuesta violación de los arts. 3 inc. 2º, 14, 29, 65, 66, 131 ords. 5º y 27º y 167 ord. 5º Cn. Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial n° 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

### **I. Objeto de control.**

Debido a la extensión del objeto de control y a que se impugna en su totalidad, se omitirá transcribir su contenido completo. El texto íntegro del decreto legislativo impugnado se puede consultar en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/21DCF1A0-13C1-4F31-A9E7-A1FB952E62BF.pdf>

### **II. Argumentos de los demandantes.**

*I. A.* Los demandantes afirman que el Decreto n° 639 fue aprobado con base en el procedimiento ordinario de formación de ley, partiendo de la facultad que el art. 131 ord. 5º Cn. le otorga a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, debido a que del contenido del decreto se desprende que en realidad aquel suspende derechos constitucionales, se trata de un auténtico régimen de excepción regulado en el art. 29 Cn., por lo que su aprobación debió darse conforme a las reglas establecidas en los arts. 131 ord. 27º y 167 ord. 5º Cn. Por tanto, consideran que se ha cometido un fraude a la Constitución, pues la Asamblea Legislativa se valió de forma indebida del art. 131 ord. 5º Cn. para defraudar el contenido de los arts. 29, 131 ord. 27º y 167 ord. 5º Cn.

*B. a.* Los demandantes sostienen, además, que los arts. 9 inc. 3º y 10 inc. 2º del Decreto n° 639 establecen una sanción, consistente en guardar cuarentena controlada por el plazo de hasta quince días o por el tiempo que determine la autoridad de salud. Pero, el art. 14 Cn. establece que

la detención por autoridad administrativa no podrá exceder de quince días, pues una pena de detención que exceda dicho término debe ser impuesta por una autoridad jurisdiccional.

b. Posteriormente, los demandantes afirman que el art. 2 inc. 2º del Decreto n° 639 infringe los arts. 3 inc. 1º, 65 y 66 Cn., la razón es que dicha disposición establece que los laboratorios privados deberán ser autorizados por el Ministerio de Salud para realizar pruebas de la COVID-19, de la misma forma autorizará a hospitales y clínicas privadas a efecto de poder atender e internar a pacientes con COVID-19; ello implica que quienes puedan pagar los costos podrán acceder al servicio. Sin embargo, no sucede lo mismo con los demás componentes del sistema nacional de salud, ya que los centros, clínicas y hospitales, tanto nacionales como del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, no están autorizados ni tienen condiciones para realizar las pruebas de COVID-19 a sus usuarios, sino que dependen de que el Ministerio de Salud autorice la realización de estas, lo que vulnera el derecho a la salud de las personas.

Por tanto, afirman que la inconstitucionalidad del art. 2 inc. 2º del Decreto n° 639 es una omisión parcial, pues contiene una deficiente regulación sobre la autorización legislativa para hacer exámenes de laboratorio y atención de pacientes de COVID-19, que la disposición citada la limita solo a los laboratorios y hospitales privados.

2. Asimismo, los demandantes solicitan como medida cautelar la suspensión de los efectos del Decreto n° 639 mientras dure la tramitación del presente proceso. A su juicio, se cumplen los presupuestos de apariencia de buen derecho, peligro en la demora e interés público relevante para la adopción de la misma.

### **III. Desarrollo temático de la resolución.**

Para emitir la presente resolución, es necesario: (IV) analizar la posibilidad de la presentación de las demandas de inconstitucionalidad vía correo electrónico; para luego (V) realizar el examen liminar de las pretensiones de los demandantes.

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

Desde la admisión de 8 de abril de 2020, hábeas corpus 148-2020, se ha venido sosteniendo que aunque la regla general consiste en la exigencia de presentar la demanda de manera personal (improcedencia de 29 de junio de 2018, inconstitucionalidad 34-2014), 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 (admisión de 17

de febrero de 2020, inconstitucionalidad 10-2020, y Josep Vilajosana, *El Derecho en acción*, 1ª ed., 2010, p. 13). Debido a la crisis sanitaria mundial por COVID-19 y la afectación que ha producido en nuestro país, que a la fecha lleva más de 995 casos confirmados (<https://covid19.gob.sv/>), se ha emitido una serie de decretos legislativos —ej., el que se impugna— y ejecutivos que restringen la circulación de las personas, algo que también es un hecho público y notorio.

Este tribunal es consciente de que es un órgano esencial para el Estado de Derecho salvadoreño, ya que es el único habilitado para ejercer un control jurídico definitivo de constitucionalidad en relación con los actos de autoridad, formales y materiales (improcedencia de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011). Por esa razón, pese a la emergencia sanitaria, 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 y de otras índoles similares. En consecuencia, las restricciones a la libertad de circulación no pueden suponer un obstáculo para el acceso a la jurisdicción constitucional, por lo que es posible tener en cuenta para los procesos constitucionales la irrupción de las nuevas tecnologías, es decir, 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*, volumen 6, n° 2, 2004, p. 434).

Tomando como base los argumentos expuestos, es posible afirmar que la regla de presentación de solicitudes por escrito ante la Sala de lo Constitucional o juzgados de primera instancia (inconstitucionalidad 34-2014, ya citada) puede admitir excepción, pues hay un principio subyacente a la regla antedicha que, dadas las circunstancias fácticas específicas del caso, debe ser sopesado: el derecho a la protección jurisdiccional en su manifestación de acceso a la jurisdicción (José Garberí Llobregat, *Constitución y Derecho Procesal*, 1º ed., 2009, p. 133). En este caso, no admitir la excepción a la regla implicaría anular las posibilidades fácticas de satisfacción de tal derecho, puesto que el acto o norma que se impugna, en algunos casos, ya habría agotado sus efectos si se requiere su presentación de forma escrita y personal. En consecuencia, se admitirá que, en adelante, y mientras se mantengan las circunstancias

extraordinarias causadas por la pandemia generada por el COVID-19, las demandas de inconstitucionalidad sean remitidas por los ciudadanos al correo electrónico institucional de esta sala, quienes deberán ser diligentes en asegurar su correcto envío y en adjuntar la documentación que sea necesaria.

Asimismo, deberá tenerse en cuenta el respeto de los plazos procesales establecidos por la Ley de Procedimientos Constitucionales, pues la excepción en la forma de presentación de las demandas de inconstitucionalidad no puede ser excusa para alterar la tramitación del proceso.

#### V. Examen liminar.

1. El demandante afirma que el Decreto n° 639 es inconstitucional, porque se aprobó mediante la comisión de un fraude a la Constitución, debido a que la Asamblea Legislativa se valió del art. 131 ord. 5° para su aprobación, cuando tratándose de un régimen de excepción, las normas habilitantes eran los arts. 29, 131 ord. 27° y 167 ord. 5° Cn.

En la sentencia de 25 de junio de 2014, inconstitucionalidad 163-2013, se afirmó que el fraude a la Constitución implica al menos dos normas jurídicas —aunque puede tratarse de una sola disposición—: una que al parecer se respeta o se cumple con la conducta realizada (llamada norma de cobertura) y otra (llamada norma defraudada) cuyo contenido normativo es incompatible con el resultado alcanzado mediante dicha conducta. En concreto, el fraude opera como una deformación artificial de los que serían elementos relevantes del supuesto fáctico de la norma infringida, que al revestirlos de otras apariencias escapan de la asignación jurídica que les corresponde por esencia (por su condición real y verificable).

A juicio de este tribunal, en este punto, la demanda cumple con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC), ya que el demandante ha establecido todos los elementos de control constitucional que se requieren para la iniciación de este proceso: parámetro de control, objeto de control y confrontación normativa. El primero son las normas constitucionales potencialmente violadas por el acto objeto de examen —arts. 29, 131 ord. 27° y 167 ord. 5° Cn.—. El segundo es el acto de aplicación directa que se considera contrario a la Constitución —el Decreto n° 639— (improcedencia de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015). Finalmente, el tercero es la argumentación tendente para evidenciar la incompatibilidad percibida por los actores entre el objeto y parámetro de control —las alegaciones que se resumieron en el considerando II— (improcedencia de 30 de marzo de 2016, inconstitucionalidad 110-2015).

Debido a ello, este punto de la demanda será admitido con el objeto de determinar si ha habido o no un fraude a la Constitución debido a que el art. 131 ord. 5° Cn. sirvió como norma de cobertura para aprobar una ley que en realidad suspende derechos fundamentales, por lo que —a juicio de los demandantes— se trata de un régimen de excepción que debió aprobarse con base en el los arts. 29, 131 ord. 27° y 167 ord. 5° Cn. (que serían las normas defraudadas).

2. Como parte de su pretensión, los demandantes también sostienen que los arts. 9 inc. 3° y 10 inc. 2° del Decreto n° 639 violan el art. 14 Cn., pues establecen una sanción consistente en guardar cuarentena controlada por el plazo de hasta quince días o por el tiempo que determine la autoridad de salud. Sin embargo, el art. 14 Cn. establece que la detención por autoridad administrativa no podrá exceder de quince días.

En este punto, los actores han incurrido en un error que afecta uno de los elementos esenciales del control de constitucionalidad: el parámetro de control y su dotación de contenido. El art. 14 Cn. establece que “la autoridad administrativa podrá sancionar [...] con arresto hasta por cinco días [...]”. Como puede advertirse, los demandantes, como punto de partida central de su argumentación en este punto, han atribuido un contenido erróneo al parámetro de control constitucional invocado, pues el mismo establece un plazo de hasta cinco días para el arresto administrativo, no quince como sostienen los actores, por lo que este punto de la pretensión debe declararse improcedente.

3. Por último, afirman que el art. 2 inc. 2° del Decreto n° 639 es inconstitucional por omisión parcial, pues contiene una deficiente regulación sobre la autorización legislativa para hacer exámenes de laboratorio y atención de pacientes de COVID-19, ya que la disposición citada la limita solo a los laboratorios y hospitales privados, y no establece autorización para que todas las instituciones de salud pública puedan realizar dichas pruebas. A su juicio, ello contradice el contenido de los arts. 3, 65 y 66 Cn.

Como la jurisprudencia de esta sala ha reiterado, la omisión de mandatos constitucionales se puede llevar a cabo de las siguientes formas: (i) como omisión absoluta, que consiste en la total ausencia de cualquier normativa que dote de eficacia a las normas constitucionales que lo requieren; y (ii) como omisión parcial, en la cual la normativa de desarrollo existe, pero es insuficiente. Acá, la falta de desarrollo se concibe en un sentido amplio, que abarca no solo la total ausencia de legislación en el punto conflictivo, sino también la presencia de una normativa incompleta o parcial.

En ese orden, las omisiones parciales no se restringen a la violación del principio de igualdad, abarcan también una incompleta regulación de un instituto, capaz de originar la ineficacia del mandato constitucional y el consiguiente fraude al texto básico. Consecuentemente, *en las omisiones relativas o parciales se distinguen dos especies: las que infringen el principio de igualdad —por la exclusión arbitraria de beneficio— y las que suponen una deficiente regulación de un aspecto que le daría plenitud, es decir, completaría a la normativa constitucional (resolución de 14 de mayo de 2014, inconstitucionalidad 15-2014).*

En el presente caso, los actores han incurrido en los siguientes errores: (i) no han identificado cuál es el mandato constitucional concreto que supuestamente el art. 2 inc. 2° del Decreto n° 639 debe desarrollar; (ii) invocan al mismo tiempo la vulneración al principio de igualdad y denuncian una regulación deficiente de la disposición objeto de control; pero, no exponen los argumentos suficientes para ilustrar a esta sala sobre una y otra situación; y (iii) tal parece que los demandantes atribuyen un contenido erróneo a la disposición objeto de control, pues esta no dispone que las instituciones públicas de salud deban estar autorizadas para realizar pruebas de COVID-19 o para internar pacientes con tal enfermedad. Tal como lo entienden los demandantes, de hecho, el sistema público ha sido el principal encargado del tratamiento de los casos relacionados con la COVID-19, lo cual es un hecho público y notorio. *Por lo anterior, la demanda deberá ser declarada improcedente en cuanto a este punto.*

4. En cuanto a las medidas cautelares solicitadas, es pertinente señalar que este tribunal ha sostenido que sus facultades cautelares deben ejercerse en la manera que sea adecuada para lograr la mayor eficacia posible de su cometido, esto es, procurar la regularidad constitucional, asegurando la tutela, tanto del interés público como del de los particulares, de acuerdo con las circunstancias del caso, intentando en todo momento y a través de todos sus actos un equilibrio a efecto de conseguir el mayor grado de protección a los derechos fundamentales y a la estructura del Estado y sus instituciones. Este margen de apreciación del tribunal constitucional para el ejercicio de su potestad cautelar debe considerar la probable vulneración de una disposición constitucional o apariencia de buen derecho, la posibilidad de que la sentencia, en caso de ser estimatoria, vea frustrada su incidencia en la realidad, volviendo nugatorio su contenido — peligro en la demora—, y la probable afectación del interés público relevante, que valora el perjuicio irreparable que pudiera ocasionar tanto la no aplicación de la medida cautelar, como lo que podría ocurrir con su adopción (por ejemplo, la resolución de adopción de medida cautelar de

11 de agosto de 2017, inconstitucionalidad 146-2014). Y esto es así aun en los casos de normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada; pues, aunque precedentes indiquen un criterio diferente, esta sala entiende que en ningún supuesto la adopción de una medida cautelar debe ser automática, pues se degeneraría su naturaleza.

En el presente caso, *esta sala estima que los demandantes no han hecho ninguna argumentación sobre el tercero de los elementos que la jurisprudencia ha señalado como parte del análisis de la adopción de medidas cautelares en el proceso de inconstitucionalidad, que es el interés público relevante (resolución de adopción de medida cautelar de 8 de mayo de 2017, inconstitucionalidad 37-2015). Según la ciencia médica, una de las prioridades sanitarias en caso de epidemia es el control, eliminación y/o erradicación de la enfermedad y de sus riesgos para la comunidad (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, Módulo de principios de epidemiología para el control de enfermedades. Control de enfermedades en la población, 2ª ed. revisada, 2011, p. 13), de manera que esto debería haber sido objeto de análisis al requerir las medidas.* Por tanto, sin que esto suponga la valoración positiva o negativa de las medidas adoptadas por la Asamblea Legislativa —así lo exigen los principios de independencia e imparcialidad judicial—, esta sala debe remarcar que los actores no han aducido razones sobre este elemento, de manera que su petición de suspender la vigencia del Decreto n° 639 debe ser rechazada.

#### **VI. Trámite del proceso.**

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

Asimismo, ante la necesidad de procurar suma celeridad en la tramitación de este proceso, en virtud de los derechos fundamentales en riesgo, de las características propias del caso y dado el contexto de emergencia nacional por la pandemia COVID-19, es pertinente acortar los plazos

regulados en los arts. 7 y 8 la Ley de Procedimientos Constitucionales. Ello, sin menoscabar los derechos procesales de los involucrados. De igual manera, además de solicitar informe a la autoridad demandada (art. 7, precitado), en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República (art. 8 de esa misma ley) de manera simultánea, por un plazo común de dos días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de este proveído. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar lo resuelto a la Asamblea Legislativa y al Fiscal General de la República al mismo tiempo. Esta decisión, por el tipo de normativa impugnada y la emergencia de la pandemia aludida, no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, ni elimina las intervenciones de los involucrados, las que siempre se cumplirán según la oportunidad procesal especificada.

Por tanto, con base en las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y en los artículos 6, 7, 8 y 13 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta sala **RESUELVE:**

1. *Admítase* la demanda presentada por los ciudadanos Abraham Atilio Abrego Hasbún y Luis Enrique Salazar Flores, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicios de contenido, del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020, que contiene la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, por supuestamente haberse cometido un fraude a la Constitución, debido a que el artículo 131 ordinal 5° de la Constitución sirvió como norma de cobertura para aprobar una ley que en realidad suspende derechos fundamentales, por lo que se trata de un régimen de excepción que debió aprobarse con base en el los arts. 29, 131 ordinal 27° y 167 ordinal 5° de la Constitución (que serían las normas defraudadas).

2. *Declárase improcedente* la demanda presentada por los ciudadanos Abraham Atilio Abrego Hasbún y Luis Enrique Salazar Flores, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad de los artículos 9 inciso 3° y 10 inciso 2° del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020, que contiene la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19. La razón es que los actores han atribuido un contenido equívoco al parámetro de control invocado.

3. *Declárase improcedente* la demanda presentada por los ciudadanos Abraham Atilio

Abrego Hasbún y Luis Enrique Salazar Flores, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del artículo 2 inciso 2° del Decreto Legislativo número 639, de 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 91, tomo 427, de 7 de mayo de 2020, que contiene la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19. La razón es que los actores no configuraron adecuadamente su pretensión.

4. *Sin lugar* la medida cautelar solicitada por los demandantes, por falta de argumentación objetiva —y no especulativa.

5. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa en el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución.

6. *Confírase traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada. La secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto de manera simultánea a lo resuelto en el acápite precedente, es decir, notificará simultáneamente a las autoridades mencionadas en los arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

7. *Tome nota* la secretaria de este tribunal de los medios técnicos señalados por los demandantes para recibir los actos procesales de comunicación.

8. *Notifíquese*.

**50-2020**

**Inconstitucionalidad**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.** San Salvador, a las doce horas con veintiséis minutos del trece de mayo de dos mil veinte.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por la demanda presentada por los ciudadanos Mauricio Eduardo Cuellar Valle Campo y Carlos Patricio García Saade, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo n° 22, que contiene las denominadas Habilitaciones previstas en el Art. 8 de la Ley De Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19 (D. E. n° 22-2020), por la supuesta violación de los arts. 2, 5, 11, 140 y 163 Cn. Dicho decreto fue emitido el 6 de mayo de 2020, y publicado en el Diario Oficial n° 90, tomo 427, de 6 de mayo de 2020.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

**I. Objeto de control.**

**D. E. n° 22-2020.**

**Causas adicionales.**

“Art. 2 [inc. 2º].- Las personas, que tengan justificación para circular, no podrán movilizarse del municipio de su residencia a otro municipio, salvo para dirigirse a su lugar de trabajo o en el caso en que residan en municipios donde no hay mercados o supermercados, podrán acudir al municipio más cercano solo para comprar alimentos. Las autoridades deberán verificar dicha circunstancia, a través de las autoridades municipales.

[...]

Todas las personas autorizadas a circular deberán portar mascarilla, de lo contrario se les enviará a un centro de cuarentena, de conformidad al Artículo 8, inciso 2º, de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19; sin perjuicio de la consumación de la infracción tipificada en el artículo 285 numeral 22 del Código de Salud o de la responsabilidad penal respectiva”.

**Regla para la circulación de personas.**

“Art. 4.- Para el abastecimiento de alimentos, adquisición de medicinas o transacciones en agencias de bancos, se segmentará a la población conforme a la terminación del último dígito de su Documento Único de Identidad, pasaporte o carné de residente para extranjeros, quedando habilitados de la siguiente manera:

Número de terminación del documento	Días habilitados
0 - 1- 2	jueves 7, lunes 11, viernes 15 y domingo 17 de mayo de 2020.
3 - 4	viernes 8, martes 12, sábado 16 y martes 19 de mayo de 2020.

5 - 6	sábado 9, miércoles 13, domingo 17 y jueves 21 de mayo de 2020.
7 - 8 - 9	domingo 10, jueves 14, lunes 18 y miércoles 20 de mayo de 2020.

En el caso de aquellas personas que no cuenten con su Documento Único de Identidad, podrán circular con la certificación de su DUI, extendida por el Registro Nacional de las Personas Naturales.

Los supermercados, farmacias y bancos tendrán la responsabilidad de exigir y verificar que el número de DUI, pasaporte o carné de residente de sus clientes correspondan al día en que realizan sus compras o transacciones”.

#### **Colaboración municipal.**

“Art. 7.- Los alcaldes, Concejos Municipales, Cuerpos de Agentes Municipales y los miembros de Comisiones de Protección Civil Municipales deberán colaborar con la Policía Nacional Civil, controlando los mercados, en cuyo interior solo puede haber venta de comida, bebida, granos básicos y materiales de limpieza. Además, verificarán que el número de DUI sea el permitido para entrar al mercado. En caso contrario, si la persona no posee DUI o la certificación del mismo, o mascarilla será remitido a un centro de cuarentena”.

#### **II. Argumentos de los demandantes.**

Los actores alegan que el D. E. n° 22-2020 viola la Constitución por los siguientes argumentos: (i) el decreto ejecutivo objetado debía haberse publicado oportunamente en el Diario Oficial y no a través de la red social Twitter, ya que parte de la población no tiene acceso, lo cual transgrede la seguridad jurídica; (ii) el decreto ejecutivo carece de legalidad, ya que al momento de su publicación la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19 no era vigente, lo que implica una infracción a la seguridad jurídica; (iii) los arts. 2 inc. 2° y 4 del D. E. n° 22-2020 establecen una serie de restricciones a la libertad de circulación, las cuales no se encuentran previstas en la ley que pretende desarrollar; y (iv) los arts. 2 inc. 4° y 7 inc. 1° del D. E. n° 22-2020 violaría el debido proceso, ya que no establecen un procedimiento para remitir a una persona a un centro de contención en los supuestos ahí previstos, lo cual afecta la libertad de las personas.

#### **III. Desarrollo temático.**

Previo a analizar la procedencia de la demanda, es pertinente abordar lo siguiente: (IV) algunos aspectos aclaratorios sobre el objeto de control; (V) condiciones para una configuración adecuada de la pretensión de inconstitucionalidad; y, finalmente, (VI) el examen liminar.

#### IV. Aspectos aclaratorios sobre el objeto de control.

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

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).

Las características descritas se cumplen en el decreto ejecutivo impugnado, por su carácter normativo, al contener preceptos que son mandatos imperativos que tienen por finalidad regular conductas humanas; 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, aunque medie entre ellos y la Constitución una norma habilitante, *por lo que para esta Sala pueden figurar como objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad.*

2. A la fecha en que se analiza esta demanda, y tal como lo afirman los demandantes en el escrito presentado tras su demanda, el objeto de control ha sido derogado por el art. 10 del Decreto Ejecutivo n° 24, de 9 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 93, tomo 427, de 9 de mayo de 2020 (Decreto Ejecutivo n° 24). En este punto, a diferencia de lo acontenido en la resolución de admisibilidad e improcedencia emitida este mismo día en la inconstitucionalidad 48-2020 (en donde solo se alegó un vicio de forma con respecto al Decreto Ejecutivo n° 22), se han alegado simultáneamente vicios de contenido y vicios de forma. En relación con el primer tipo de vicio, *la consecuencia procesal de dicha derogatoria es que, dado que el Decreto Ejecutivo n° 24 contiene disposiciones que replican el contenido normativo que estaban presente en el Decreto n° 22, deberá efectuarse el traslado del control de constitucionalidad hacia el referido Decreto Ejecutivo n° 24.* Según la jurisprudencia constitucional, “ante cualquier modificación [...] efectuada sobre el objeto de control propuesto en un proceso de inconstitucionalidad, lo determinante para este tribunal es establecer la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma que fue inicialmente impugnada, aunque la disposición en la que ella se contiene haya sido modificada [...]. Lo anterior, para evitar que, en virtud de maniobras [...], una disposición o cuerpo normativo pueda sustraerse del control de constitucionalidad” (sentencia de 14 de septiembre de 2011, inconstitucionalidad 37-2007).

Sin embargo, *en lo atinente a los 2 vicios de forma alegados*, no es posible realizar un traslado de control de constitucionalidad al Decreto Ejecutivo n° 24, porque los argumentos por vicio de forma con base en los cuales se cuestiona el Decreto Ejecutivo n° 22 no le resultan aplicable. El argumento de los actores es que el Decreto Ejecutivo n° 22 carece de regularidad jurídica, es decir, es inconstitucional, ya que fue publicado antes de que fuera publicado el Decreto n° 639, que es el que contiene a Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19. Esta es una situación empírica que no puede predicarse del Decreto Ejecutivo n° 24, debido a que la publicación de este último decreto se hizo después del referido Decreto Legislativo 639. En efecto, El Decreto Ejecutivo n° 24 fue publicado el 9 de mayo de 2020, mientras que el Decreto Legislativo n° 639, ya citado, fue publicado el 7 de mayo de 2020. *Por tanto, este punto de la demanda deberá ser declarado improcedente.*

#### **V. Condiciones para una configuración adecuada de la pretensión de inconstitucionalidad.**

Con base en el art. 6 n° 3 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en la demanda de inconstitucionalidad se deben identificar los “motivos en que se haga descansar la

inconstitucionalidad expresada”, esto es, el fundamento material de la pretensión. Este se compone de la argumentación que evidencie la confrontación normativa entre el contenido de las disposiciones impugnadas y las disposiciones constitucionales. El pronunciamiento definitivo en el proceso de inconstitucionalidad está condicionado, principalmente, por la adecuada configuración del contraste normativo propuesto por el solicitante, a quien le corresponde delimitar con precisión la incompatibilidad que, desde su particular punto de vista, se produce entre los contenidos normativos de la Constitución y la disposición o cuerpo normativo impugnado.

#### **VI. Examen liminar.**

1. En lo relativo a la violación de los arts. 2 inc. 2º y 4 del Decreto Ejecutivo n° 24 a la libertad de circulación (art. 5 Cn.), para este tribunal, los pretensores han logrado identificar adecuadamente los elementos del control de constitucionalidad indispensables para que en el presente proceso constitucional se emita una sentencia de fondo pues, además de fijar con precisión el parámetro constitucional de enjuiciamiento (art. 5 Cn.) y objeto de control (arts. 2 inc. 2º y 4 del D. E. n° 24-2020), han expuesto claramente el motivo de inconstitucionalidad que justifica su petición. En opinión de los actores, las disposiciones ejecutivas serían inconstitucionalidades, porque no suponen un límite a la libertad de circulación, las cuales no se encuentran amparadas en una ley formal. Por tanto, *la demanda deberá admitirse en relación con este punto.*

2. En lo atinente a la transgresión que los arts. 2 inc. 4º y 7 inc. 1º del Decreto Ejecutivo n° 24 producen al debido proceso (art. 11 Cn.), se advierte que la argumentación es deficiente. En efecto, los actores ofrecen una argumentación en la que no está claramente determinada la concreción específica del “derecho al debido proceso” que consideran conculcada. Recuérdese que el “debido proceso” o proceso constitucionalmente configurado hace referencia a un proceso equitativo, respetuoso a los derechos fundamentales de los sujetos partícipes, que agrupa y se desdobra en un haz de garantías que cobran vigencia en todos los órdenes jurisdiccionales y en las diferentes etapas de un proceso (sentencia de 12 de noviembre de 2010, inconstitucionalidad 40-2009/41-2009). En consecuencia, los demandantes alegan la infracción a una categoría constitucional que adquiere transcendencia constitucional en la medida en que alguna de sus manifestaciones se ve alterada. *En consecuencia, la demanda en este punto deberá ser declarada improcedente.*

## VII. Trámite del proceso.

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

Asimismo, ante la necesidad de procurar suma celeridad en la tramitación de este proceso, en virtud de los derechos fundamentales en riesgo, de las características propias del caso y dado el contexto de emergencia nacional por la pandemia COVID-19, es pertinente acortar los plazos regulados en los arts. 7 y 8 la Ley de Procedimientos Constitucionales. Ello, sin menoscabar los derechos procesales de los involucrados. De igual manera, además de solicitar informe a la autoridad demandada (art. 7, precitado), en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República (art. 8 de esa misma ley) de manera simultánea, por un plazo común de dos días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de este proveído. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar lo resuelto a la Asamblea Legislativa y al Fiscal General de la República al mismo tiempo. Esta decisión, por el tipo de normativa impugnada y la emergencia de la pandemia aludida, no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, ni elimina las intervenciones de los involucrados, las que siempre se cumplirán según la oportunidad procesal especificada.

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

*1. Declárase improcedente* la demanda presentada por los ciudadanos Mauricio Eduardo Cuellar Valle Campo y Carlos Patricio García Saade, a fin de que se declare la inconstitucionalidad, por vicios de forma, del Decreto Ejecutivo n° 22, de 6 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 90, tomo 427, de 6 de mayo de 2020, que contiene las denominadas Habilitaciones previstas en el Art. 8 de la Ley De Regulación para el Aislamiento,

Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19, por la supuesta violación a los artículos 2, 140 y 163 de la Constitución. La razón es que, a la fecha de esta resolución, el argumento carece de confrontación normativa, ya que esta no persiste en el Decreto Ejecutivo número 24, de 9 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 93, tomo 427, de 9 de mayo de 2020, al cual se trasladó el control constitucional por vicios de contenido.

2. *Admítase* la demanda formulada por los referidos ciudadanos, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 2 inciso 2° y 4 del aludido Decreto Ejecutivo n° 24. La demanda será admitida con el objeto de determinar si las restricciones a la libertad de circulación previstas en los objetos de control satisfacen las exigencias constitucionales relativas a la limitación de los derechos fundamentales.

3. *Declárase improcedente* la demanda formulada por los mencionados ciudadanos para que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 2 inciso 4° y 7 inc. 1° del Decreto Ejecutivo n° 24, ya referido, por la aparente infracción al artículo 11 de la Constitución. La razón es que propusieron un parámetro de control muy genérico (el “debido proceso”).

4. *Rinda informe* el Ministro de Salud en el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución.

5. *Confíerese traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada por los actores. La secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto de manera simultánea con lo resuelto en el acápite precedente, es decir, notificará simultáneamente a las autoridades mencionadas en los arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

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

7. *Notifíquese.*

**53-2020**

## **Inconstitucionalidad**

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

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por demanda remitida vía correo electrónico por el ciudadano Rodrigo José Benítez Nassar, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicios de forma y de contenido, de los arts. 2 incs. 2º y 4º, 3 nº 5 y 7 inc. 1º del Decreto Ejecutivo nº 22, de 6 de mayo de 2020, que contiene las “Habilitaciones previstas en el art. 8 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19” (Decreto nº 22), por la supuesta violación de los arts. 5, 11, 14 y 131 ord. 5º Cn. Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial nº 90, tomo 427, de 6 de mayo de 2020.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

### **I. Objeto de control.**

Debido a la extensión de las disposiciones objeto de control, se omitirá transcribir su contenido.

### **II. Argumentos del demandante.**

El actor sostiene que los arts. 2 incs. 2º y 4º, 3 nº 5 y 7 inc. 1º son inconstitucionales, porque establecen restricciones a la libertad de tránsito (art. 5 Cn.), a la libertad física (art. 11 Cn.) y al debido proceso (art. 14 Cn.), sin tomar en cuenta que la única forma de limitar derechos fundamentales es mediante una ley en sentido formal, es decir, emanada de la Asamblea Legislativa, no mediante un decreto ejecutivo, por lo que también se vulnera el art. 131 ord. 5º Cn.

### **III. Orden temático de la resolución.**

Previo a analizar la procedencia de la demanda, es pertinente abordar lo siguiente: (IV) algunos aspectos aclaratorios sobre el objeto de control; (V) la presentación de la demanda de inconstitucionalidad por correo electrónico; y, finalmente, (VI) el examen liminar.

### **IV. Aspectos aclaratorios sobre el objeto de control.**

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

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° de la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC), de acuerdo con el cual cualquier ciudadano puede pedir que se “declare la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos en su forma y contenido”. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha indicado que “los actos normativos de naturaleza general y abstracta, cualesquiera que sean su rango, origen o denominación, así como los actos de contenido individual que son 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).

Las características descritas se cumplen en 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, aunque medie entre ellos y la Constitución una norma habilitante, *por lo que para esta Sala pueden figurar como objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad.*

2. A la fecha en que se analiza esta demanda, y tal como lo afirma el demandante en el escrito presentado tras su demanda, el objeto de control ha sido derogado por el art. 10 del

Decreto Ejecutivo n° 24, de 9 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 93, tomo 427, de 9 de mayo de 2020 (Decreto n° 24). La consecuencia procesal de dicha derogatoria es que, dado que este último decreto contiene disposiciones que replican el contenido normativo que estaban presente en el Decreto n° 22, deberá efectuarse el traslado del control de constitucionalidad hacia el referido Decreto n° 24. Según la jurisprudencia constitucional, “ante cualquier modificación [...] efectuada sobre el objeto de control propuesto en un proceso de inconstitucionalidad, lo determinante para este tribunal es establecer la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma que fue inicialmente impugnada, aunque la disposición en la que ella se contiene haya sido modificada [...]. Lo anterior, para evitar que, en virtud de maniobras [...], una disposición o cuerpo normativo pueda sustraerse del control de constitucionalidad” (sentencia de 14 de septiembre de 2011, inconstitucionalidad 37-2007).

#### V. Presentación de la demanda de inconstitucionalidad por correo electrónico.

La demanda de inconstitucionalidad y los escritos dentro del proceso pueden presentarse por correo electrónico. Desde la admisión de 8 de abril de 2020, hábeas corpus 148-2020, se ha venido sosteniendo que aunque la regla general consiste en la exigencia de presentar la demanda de manera personal (improcedencia de 29 de junio de 2018, inconstitucionalidad 34-2014), 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 (admisión de 17 de febrero de 2020, inconstitucionalidad 10-2020, y Josep Vilajosana, *El Derecho en acción*, 1ª ed., 2010, p. 13). Debido a la crisis sanitaria mundial por la COVID-19 y la afectación que ha producido en nuestro país, que a la fecha se contabilizan más de 995 casos confirmados (<https://covid19.gob.sv/>), se ha emitido una serie de decretos legislativos y ejecutivos —ej., el que se impugna— que restringen la circulación de las personas, algo que también es un hecho público y notorio.

Este tribunal es consciente de que es un órgano esencial para el Estado de Derecho salvadoreño, ya que es el único habilitado para ejercer un control jurídico definitivo de constitucionalidad en relación con los actos de autoridad, formales y materiales (improcedencia de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011). Por esa razón, pese a la emergencia sanitaria, 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 y de otras índoles similares. En consecuencia, las restricciones a la libertad de circulación no pueden suponer un obstáculo para el acceso a la jurisdicción constitucional, por lo que es posible tener en cuenta para los procesos constitucionales la irrupción de las nuevas tecnologías, es decir, 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*, volumen 6, n° 2, 2004, p. 434).

Tomando como base los argumentos expuestos, es posible afirmar que la regla de presentación de solicitudes por escrito ante la Sala de lo Constitucional o juzgados de primera instancia (inconstitucionalidad 34-2014, ya citada) puede admitir una excepción, pues hay un principio subyacente a la regla antedicha que, dadas las circunstancias fácticas específicas del caso, debe ser sopesado: el derecho a la protección jurisdiccional en su manifestación de acceso a la jurisdicción (José Garberí Llobregat, *Constitución y Derecho Procesal*, 1° ed., 2009, p. 133). En este caso, no admitir la excepción a la regla implicaría anular las posibilidades fácticas de satisfacción de tal derecho, puesto que el acto o norma que se impugna, en algunos casos, ya habría agotado sus efectos si se requiere su presentación de forma escrita y personal. En consecuencia, se admitirá que, en adelante, y mientras se mantengan las circunstancias extraordinarias causadas por la pandemia generada por el COVID-19, las demandas de inconstitucionalidad y los respectivos escritos dentro del proceso sean remitidos por los ciudadanos al correo electrónico institucional de esta sala, quienes deberán ser diligentes en asegurar su correcto envío y en adjuntar la documentación que sea necesaria.

Asimismo, deberá tenerse en cuenta el respeto de los plazos procesales establecidos por la Ley de Procedimientos Constitucionales, pues la excepción en la forma de presentación de las demandas de inconstitucionalidad y otros escritos no puede ser excusa para alterar la tramitación del proceso.

## **VI. Examen liminar.**

1. El contenido de los arts. 2 incs. 2° y 4° y 3 n° 5 del Decreto n° 22 se replica exactamente en los arts. 2 incs. 2° y 4° y 3 n° 5 del Decreto n° 24, por lo que es posible continuar conociendo de las pretensiones de inconstitucionalidad contra los mismos. No obstante, el

contenido del art. 7 inc. 1° parte final del Decreto n° 22 que el actor impugna y que se refiere a la colaboración municipal en el combate a la COVID-19, establece que “si la persona no posee DUI o la certificación del mismo, o mascarilla, será remitido a un centro de cuarentena”. Por su parte, el art. 7 inc. 1° parte final del Decreto n° 24 dispone que “si la persona no posee DUI o la certificación del mismo, o mascarilla, no podrá ingresar al mercado y deberá regresar a su residencia”. Como se observa, en este último caso el reproche de inconstitucionalidad planteado por el actor contra el art. 7 inc. 1° del Decreto n° 22 descansaba en el hecho de que una autoridad municipal pudiera remitir a una persona a un centro de cuarentena como forma de sanción; pero, en la nueva disposición emitida en el Decreto n° 24, tal “sanción” fue suprimida y no se encuentra tampoco en ninguna otra disposición del mismo. Por tanto, *el contraste de constitucionalidad realizado por el actor ha dejado de existir, por lo que la demanda por él presentada contra el art. 7 inc. 1° parte final del Decreto n° 24 será declarada improcedente, en este punto.*

2. Por otra parte, la demanda señala que los arts. 2 incs. 2° y 4° y 3 n° 5 del Decreto n° 24 vulneran los derechos a la libertad de tránsito (art. 5 Cn.), a la libertad física (art. 11 Cn.) y al debido proceso (art. 14 Cn.), pues establecen limitaciones a los derechos que solo pueden ser impuestas mediante una ley en sentido formal, es decir, es una materia sujeta a reserva de ley, de conformidad con el art. 131 ord. 5° Cn.

A. En cuanto a la supuesta vulneración del derecho al debido proceso, el actor cita como parámetro de control el art. 14 Cn., y sostiene que de él deriva otra serie de derechos que configuran un proceso constitucionalmente configurado. Sin embargo, dicho contenido no es extraíble del art. 14 Cn., y así lo ha establecido en su jurisprudencia esta Sala desde hace varios años (por ejemplo, sentencia de 12 de noviembre de 2010, inconstitucionalidad 40-2009/41-2009). En razón de que el parámetro de control propuesto no concuerda con el contenido atribuido por el demandante, *la demanda deberá declararse improcedente en cuanto a la supuesta vulneración del art. 14 Cn.*

B. En relación con los arts. 5, 11 y 131 ord. 5° Cn., a juicio de este tribunal la demanda cumple con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC), ya que el demandante ha establecido todos los elementos de control constitucional que se requieren para la iniciación de este proceso: parámetro de control, objeto de control y confrontación normativa. El primero son las normas constitucionales potencialmente violadas por

el acto objeto de examen —arts. 5, 11 y 131 ord. 5° Cn.—. El segundo son las disposiciones que se consideran contrarias a la Constitución —arts. 2 incs. 2° y 4° y 3 n° 5 del Decreto n° 24— (improcedencia de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015). Finalmente, el tercero es la argumentación tendente para evidenciar la incompatibilidad percibida por el actor entre el objeto y parámetro de control —las alegaciones que se resumieron en el considerando II— (improcedencia de 30 de marzo de 2016, inconstitucionalidad 110-2015). Debido a esto, *la demanda será admitida con el objeto de determinar si los arts. 2 incs. 2° y 4° y 3 n° 5 del Decreto n° 24 violan los arts. 5, 11 y 131 ord. 5° Cn., en tanto que limitan los derechos a la libertad de tránsito y la libertad física sin estar contenidos en una ley en sentido formal.*

#### **VII. Trámite del proceso.**

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

Asimismo, ante la necesidad de procurar suma celeridad en la tramitación de este proceso, en virtud de los derechos fundamentales en riesgo, de las características propias del caso y dado el contexto de emergencia nacional por la pandemia COVID-19, es pertinente acortar los plazos regulados en los arts. 7 y 8 la Ley de Procedimientos Constitucionales. Ello, sin menoscabar los derechos procesales de los involucrados. De igual manera, además de solicitar informe a la autoridad demandada (art. 7, precitado), en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República (art. 8 de esa misma ley) de manera simultánea, por un plazo común de dos días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de este proveído. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar lo resuelto al Ministro de Salud y al Fiscal General de la República al mismo tiempo. Esta decisión, por el tipo de normativa impugnada y la emergencia de la pandemia aludida, no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, ni elimina las intervenciones de los involucrados, las

que siempre se cumplirán según la oportunidad procesal especificada.

Por tanto, con base en las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y en los artículos 6, 7, 8 y 13 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta sala **RESUELVE:**

1. *Declárase improcedente* la demanda presentada por el ciudadano Rodrigo José Benítez Nassar, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad del artículo 7 inciso 1° parte final del Decreto Ejecutivo número n° 22, de 6 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 90, tomo 427, de 6 de mayo de 2020, que contiene las “Habilitaciones previstas en el art. 8 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentana, Observación y Vigilancia por COVID-19”, por la supuesta violación de los artículos 5, 11, 14 y 131 ordinal 5° de la Constitución. La razón es que el objeto de control fue derogado y su contenido no se replica en el Decreto Ejecutivo número 24, de 9 de mayo de 2020.

2. *Declárase improcedente* la demanda presentada por el ciudadano Rodrigo José Benítez Nassar, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad de los artículos 2 incisos 2° y 4° y 3 número 5 del Decreto Ejecutivo número 24, de 9 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 93, tomo 427, de 9 de mayo de 2020, que contiene las “Habilitaciones previstas en el art. 8 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentana, Observación y Vigilancia por COVID-19”, por la supuesta violación del artículo 14 de la Constitución. La razón es que el demandante atribuyó un contenido equívoco al parámetro de control.

3. *Admítase* la demanda presentada por el ciudadano Rodrigo José Benítez Nassar, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio de forma, de los artículos 2 incisos 2° y 4° y 3 número 5 del Decreto Ejecutivo número 24, de 9 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial n° 93, tomo 427, de 9 de mayo de 2020, que contiene las “Habilitaciones previstas en el art. 8 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentana, Observación y Vigilancia por COVID-19”, por la supuesta violación de los artículos 5, 11 y 131 ordinal 5° de la Constitución, con el fin de determinar si las disposiciones objeto de control limitan los derechos a la libertad de tránsito y la libertad física sin estar contenidas en una ley en sentido formal.

4. *Rinda informe* el Ministro de Salud en el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución.

5. *Confíerese traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la

pretensión de inconstitucionalidad planteada. La secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto de manera simultánea a lo resuelto en el acápite precedente, es decir, notificará simultáneamente a las autoridades mencionadas en los arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

6. *Tome nota* la secretaria de este tribunal de la dirección y medios técnicos señalados por el demandante para recibir los actos procesales de comunicación.

7. *Notifíquese.*