

63-2020

Inconstitucionalidad

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

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por demanda presentada por el ciudadano Jonatan Mitchel Sisco Martínez, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad por vicios de forma del Decreto Ejecutivo n° 18, de 16 de mayo de 2020, que contiene el Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19 (Decreto n° 18), por la supuesta vulneración de los arts. 86, 87, 131 ord. 5°, 142, 164, 167 y 246 Cn. Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial n° 99, tomo n° 427, de 16 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 la parte demandante.

1. El solicitante expone que el Decreto n° 18 fue aprobado excediendo las competencias constitucionales del Presidente de la República, porque entró en vigencia el 16 de mayo de 2020, cuando también estaba vigente el Decreto Legislativo n° 593. Agrega que el artículo 15 del aludido decreto legislativo fue modificado por los Decretos Legislativos n° 622, 631 y 634, de tal forma que su vigencia se fue prorrogando. El art. 1 del Decreto Legislativo 634 prorrogó por 15 días la vigencia del Decreto Legislativo n° 593 y sus reformas posteriores, referidas al estado de emergencia nacional de la pandemia por COVID-19, mientras que el art. 2 del mismo decreto determinaba que entraría en vigencia el 2 de mayo del presente año, y sus efectos concluirían el 16 de mayo del año en curso. Entonces, el Decreto Legislativo n° 593 estaba vigente cuando el objeto de control fue publicado en el diario oficial. Explica que su aprobación se trató de justificar en lo regulado por el art. 24 inc. 2° de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, dado que la Asamblea Legislativa no estaba reunida, lo que facultaba al Presidente de la República para decretar el estado de emergencia.

Por tanto, considera que el Decreto n° 18 es una prórroga material de la vigencia de un decreto legislativo transitorio que le otorgaba amplios poderes al Ejecutivo en materia presupuestaria y en contratación pública. Pero, estima que el supuesto del art. 24 inc. 2° de la

citada ley no concurre en la presente coyuntura, pues la Asamblea Legislativa fue convocada para el día 18 de mayo del presente año y no pueden alegarse razones de seguridad jurídica vinculadas con la pandemia provocada por la COVID-19, dado que tal materia ha sido regulada en el Decreto Ejecutivo n° 24 del ramo de salud y en el Decreto Legislativo n° 639.

Tales circunstancias, a criterio del pretensor, provocan las siguientes vulneraciones constitucionales:

A. Se infringió el art. 86 inc. 1° Cn., en tanto que el Presidente de la República se arrogó funciones que constitucionalmente le corresponden a la Asamblea Legislativa, porque prorrogó la vigencia de una ley aprobada por aquella, específicamente los artículos 1, 2, 4, 5, 7, 8, 11, 12 incisos 1° y 3° del Decreto Legislativo n° 593 (cuya vigencia había sido prorrogada por dos decretos legislativos posteriores).

B. Se violó el art. 87 inciso 3° Cn., porque el Presidente de la República ejerció funciones exclusivas de la Asamblea Legislativa, al reformar tácitamente los arts. 1 y 2 del Decreto Legislativo n° 634, que se encontraba vigente cuando se publicó el Decreto n° 18.

C. Se vulneró el art. 131 ord. 5° Cn., ya que el Presidente ejerció la atribución de legislar, competencia que es exclusiva de la Asamblea Legislativa. Y aunque trató de justificar dicha intrusión en vista de que la Asamblea Legislativa no prorrogó el estado de emergencia (Decreto Legislativo n° 593) y en que no estaba reunida para sesionar (art. 24 inc. 2° de la Ley De Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres), ello no ponía en peligro la seguridad jurídica de la población, porque las circunstancias relacionadas con la pandemia se regularon en el Decreto Ejecutivo n° 24, del ramo de salud; y en el Decreto Legislativo n° 639, que aún están vigentes. Por tanto, el Presidente no se hallaba habilitado para ejercer las atribuciones normativas de la Asamblea Legislativa.

D. Se transgredió el 142 Cn., porque el Decreto Legislativo n° 593 fue reformado materialmente en cuanto a su vigencia, sin haber seguido el mismo trámite verificado para su formación. Para él, se debía reformar la vigencia del Decreto Legislativo n° 593 y, en tal caso, la única autoridad competente para emitir dicha reforma era la Asamblea Legislativa, *mediante el procedimiento de formación de ley, pues de acuerdo con el principio de paralelismo de las formas (art. 142 Cn.), para “interpretar, reformar o derogar las leyes se observarán los mismos trámites que para su formación”*. De esta forma, para la parte demandante, el Decreto Legislativo n° 593 habría sido aprobado por la Asamblea Legislativa por iniciativa del Presidente de la

República, por medio del Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial, lo cual puede verificarse en la página oficial de la Asamblea Legislativa, en el siguiente vínculo: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/correspondencia/5EDEF0EC-E831-4282-814B-FB10FE9BB766.pdf>. Asimismo, el Decreto Legislativo n° 634 fue aprobado por la Asamblea Legislativa por iniciativa del Presidente de la República, según consta en la pieza de correspondencia que ingresó legalmente a la Asamblea Legislativa, que se encuentra en la página oficial de dicho órgano, disponible en el siguiente dirección: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/correspondencia/761E8C6F-E51-46FA-8D02-EE766C138EBC.pdf>. Entonces, cualquier reforma al decreto legislativo que declaró el estado de emergencia debió cumplir con el mismo proceso que se realizó para aprobar dicho decreto legislativo, desde la iniciativa de ley hasta su publicación.

E. Se infringió el art. 164 Cn., pues el Presidente emitió el Decreto n° 18 excediendo las facultades que la Constitución le otorga. Y, para tratar de justificarlo, dispuso que dicho decreto debía someterse a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

F. Se vulneró el art. 167 ord. 4° Cn., porque el Decreto n° 18 invade facultades propias del Consejo de Ministros, al autorizar erogación de sumas que no han sido incluidas en el presupuesto general del Estado, sin existir una condición habilitante para que dicha facultad pueda ser ejercida, pues la Asamblea Legislativa está sesionando e incluso existe una convocatoria para el lunes 18 de mayo de 2020.

G. Se vulneró el art. 246 Cn., porque:

a. El Presidente de la República emitió un decreto que alteró el principio de división de poderes, pues se autoatribuyó la función de decretar un estado de emergencia nacional, cuya declaratoria corresponde únicamente a la Asamblea Legislativa. El estado de emergencia declarado en el Decreto n° 18 anula los controles de constitucionalidad en materia presupuestaria que le corresponden a la Asamblea Legislativa, en tanto permite que el Ejecutivo actúe sin los requisitos de la LACAP para las contrataciones y adquisiciones que realice la Administración Pública. También posibilita utilizar a la Fuerza Armada para militarizar los servicios públicos (art. 221 inc. 2° Cn.) y en casos de calamidad, la expropiación sin indemnización previa (art. 106 inciso 2° Cn.). Añade que ello contraviene lo resuelto en la sentencia de 25 de agosto de 2010, inconstitucionalidad 1-2010, respecto de la división de poderes como cláusula esencial de la organización estatal.

b. Se inobservó el principio de supremacía constitucional, específicamente respecto del sistema de fuentes, porque el artículo 9 inciso 2° del Decreto n° 18 establece expresamente que tiene carácter especial y prevalecerá sobre cualquier disposición que le contraríe, inclusive sobre los procedimientos de adquisición y contratación establecidos en la LACAP, con base en lo dispuesto en el artículo 173 de dicha ley.

2. El demandante también solicita, a título de medida cautelar, que se suspenda inmediata y provisionalmente los efectos del Decreto n° 18, de manera que las autoridades del Órgano Ejecutivo no puedan ejercer ninguna de las atribuciones que dicha normativa establece mientras se tramite el proceso de inconstitucionalidad. De igual forma, pide la suspensión de los efectos de cualquier acto o norma que sea consecuencia del Decreto n° 18. Asimismo, solicita que se ordene al Presidente de la República que se abstenga de hacer uso de la Fuerza Armada para fines diferentes a los que constitucionalmente corresponde y que evite poner en riesgo la forma de gobierno republicano, democrático y representativo, el sistema político pluralista y de manera particular la separación de poderes. Finalmente, pide que se ordene al Ministro de la Defensa Nacional y al Director de la Policía Nacional Civil que no ejerzan funciones y actividades distintas a las que constitucional y legalmente están obligados.

El actor arguye que solicita tales medidas cautelares por las violaciones constitucionales planteadas. Además, porque el despliegue de los efectos del objeto de control crearía un precedente negativo e, incluso, podría subvertir el orden constitucional y generar graves menoscabos a los derechos y garantías de la población de El Salvador. Asimismo, favorecería la creación de zonas exentas de control constitucional y posibilitaría que una misma persona ejerza funciones ejecutivas y legislativas, volviendo nugatorio el principio de división de poderes.

III. Desarrollo temático de la presente resolución.

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

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 1,330 casos confirmados (<https://covid19.gob.sv/>), se ha emitido una serie de decretos legislativos 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*, 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 supuestos, 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. Aspectos aclaratorios sobre el objeto de control.

El art. 183 Cn. establece que el objeto de control en el proceso de inconstitucionalidad incluye “las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido”. Ello coincide con lo regulado 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 es predicable 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, aunque existen en el Decreto Legislativo n° 593 cuya vigencia está por expirar, tienen una vocación patente de “prorrogar” materialmente el estado de cosas ya regulado,

e incluso pretende surtir efectos con respecto a otro tipo de normas jurídicas; en efecto, según su art. 13, “[l]os Decretos Legislativos y Ejecutivos emitidos a la fecha dentro del marco de la Pandemia por COVID-19, los actos de aplicación de los mismos, mantendrán su validez y vigencia”, y esto también debe considerarse como una innovación; por su generalidad y abstracción, porque se dirigen a todo sujeto que esté en el territorio nacional. Además, sus efectos, aunque de duración limitada, no se agotarán en un único acto de aplicación, sino que muestran un elevando grado abstracción durante su vigencia. Todo esto indica que el Decreto n° 18 posee las cualidades típicas que caracterizan a los instrumentos reglamentarios, aunque entre ellos y la Constitución medie una norma habilitante. Por tanto, *para esta sala puede figurar como objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad.*

VI. Examen liminar de la demanda.

1. A. *En relación con la infracción del art. 131 ord. 5° Cn.*, según lo especificado en acápite II 1 C, *la demanda planteada deberá admitirse a trámite*, porque a juicio de este tribunal cumple con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales. En efecto, 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 — art. 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 —la totalidad del Decreto Ejecutivo n° 18— (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 1 C— (improcedencia de 30 de marzo de 2016, inconstitucionalidad 110-2015).

Por tanto, se admitirá la demanda para determinar si con la aprobación del Decreto n° 18 el Presidente de la República prorrogó materialmente la vigencia del Decreto Legislativo n° 593 en infracción del art. 131 ord. 5° Cn., dado que interfirió en la competencia que le corresponde únicamente a la Asamblea Legislativa de decretar y reformar las leyes secundarias, función que habría sido ejercida por el Presidente de la República sin justificación, porque la omisión de la Asamblea Legislativa de prorrogar el estado de emergencia, y el hecho de que esta no estaba reunida para sesionar, no ponía en peligro la seguridad jurídica de la población en cuanto a los efectos de la pandemia.

B. En lo atinente a la transgresión del 142 Cn. (que tipifica el principio del paralelismo de las formas), según los alegatos consignados en el apartado II 1 D, la demanda presentada también deberá admitirse a trámite, debido a que cumple con los requisitos del art. 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales. En este punto, se ha identificado el parámetro de control (art. 142 Cn.), el objeto de control (Decreto n° 18) y los motivos de inconstitucionalidad. Al respecto, es pertinente recordar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de paralelismo de las formas “exige que los actos modificativos o extintivos se hagan de la misma forma que los de constitutivos o de creación” (sentencia de 23 de mayo de 2018, Inc. 149-2013).

Así, se admitirá este alegato para establecer si mediante el objeto de control se reformó la vigencia del Decreto Legislativo n° 593, sin seguir el mismo trámite verificado para la creación del mencionado decreto legislativo.

2. Por otro lado, la demanda será declarada improcedente en lo que respecta a los siguientes argumentos:

A. Sobre el art. 86 inc. 1° Cn., en el sentido de que el Presidente de la República se arrogó funciones que constitucionalmente le corresponden a la Asamblea Legislativa. La razón es que, según la jurisprudencia constitucional, 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 del art. 86 Cn. de forma simultánea con la violación del art. 131 ord. 5° Cn., que será admitida, como se expuso anteriormente y que es más concreta, *la demanda deberá declararse improcedente en este punto, sin perjuicio que en caso de considerarse necesario dicha disposición sea parte del análisis de fondo que haya de realizarse en la sentencia respectiva.*

B. Acerca del art. 87 inciso 3° Cn., en el sentido de que el Presidente de la República ejerció funciones exclusivas de la Asamblea Legislativa. La razón es la misma apuntada en la letra inmediatamente anterior, y también respecto del art. 131 ord. 5°, que resulta más específico en relación con la vulneración alegada. De esta forma, *la demanda deberá declararse improcedente en este punto, sin perjuicio que en caso de considerarse necesario dicha disposición sea parte del análisis de fondo que haya de realizarse en la sentencia respectiva.*

C. Sobre el art. 164 Cn., en el sentido de que en el Decreto n° 18 se estableció la obligación de someterlo a la aprobación de la Asamblea Legislativa. La razón que justifica el

rechazo de la demanda es que la normativa impugnada no establece tal mandato. Su art. 14 solo señala que deberá *informarse* a la Asamblea Legislativa en la sesión plenaria de 18 de mayo de 2020, pero no establece que deba someterse a la aprobación de tal ente colegiado, por lo que existe una errónea interpretación del objeto de control. Sobre este aspecto, debe recordarse que la jurisprudencia constitucional ha señalado que en los procesos de inconstitucionalidad corresponde al demandante establecer el contenido normativo de las disposiciones impugnadas y de las disposiciones constitucionales utilizadas como parámetro de control. En consecuencia, la configuración del contraste normativo “supone establecer, precisamente, el contenido preceptivo de las disposiciones en pugna”. Y cuando el actor interpreta erróneamente la disposición impugnada, “atribuyéndole un contenido normativo que no es derivable de su tenor [...], no procede el análisis de la supuesta vulneración constitucional, debido al error en la interpretación de la norma objeto de control (auto de improcedencia de 10 de febrero de 2017, inconstitucionalidad 231-2016). Entonces, la demanda debe declararse improcedente en relación con este alegato.

D. Respecto del art. 167 ord. 4° Cn., la demanda también deberá declararse improcedente, porque el peticionario no ha realizado una confrontación normativa concreta. Más bien, solo alega que el Decreto n° 18 invade competencias del Consejo de Ministros, dado que autoriza que se eroguen sumas que no han sido incluidas en el presupuesto general del Estado. Pero, acá el actor no ha especificado cuál o cuáles son los preceptos específicos del Decreto n° 18 que establecen esas supuestas habilitaciones. Ante tal falencia, *corresponde declarar improcedente este punto de la demanda* (auto de inconstitucionalidad 231-2016, precitada), porque no se cuenta con un contraste normativo constitucional sobre el cual pronunciarse.

E. Acerca del art. 246 Cn., la demanda debe igualmente declararse improcedente. En cuanto a la primera alegación (apuntada en el acápite II 1 G a de esta resolución), la razón es que se ha atribuido un contenido erróneo al parámetro de control, porque de este no puede derivarse un mandato referido a que el estado de emergencia solo puede ser decretado por la Asamblea Legislativa y no por el Presidente de la República. Sobre la segunda alegación (anotada en el apartado II 1 G b), en relación con el artículo 9 inciso 2° del Decreto n° 18, existe el mismo error arriba señalado, ya que, aunque se hace referencia al principio de supremacía constitucional, la vulneración planteada se vincula con la prelación del sistema de fuentes, la cual no puede colegirse del art. 246 Cn., por lo que también en este punto hay errónea atribución de contenido

normativo. Y en vista de que el art. 246 Cn. se ha interpretado de forma equívoca, no puede aceptarse como parámetro de control en el presente caso (sobre este argumento para justificar el rechazo de las demandas, véase el auto de improcedencia de 28 de enero de 2011, inconstitucionalidad 48-2009). *De ahí que la demanda deberá declararse improcedente en este punto.*

3. A. Sobre las medidas cautelares solicitadas, es preciso señalar que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que 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. Y esto es así incluso 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 (admisión de 18 de marzo de 2020, inconstitucionalidad 21-2020).

B. En el caso concreto, a partir de las alegaciones efectuadas por el demandante, admitidas para análisis de fondo, se ha configurado el presupuesto de la apariencia de buen derecho.

En lo que respecta al presupuesto de peligro en la demora, este tribunal debe considerar el interés público relevante que concurre en el presente caso. Este se proyecta en un doble sentido: (i) aunque es de interés público la contención y prevención de la pandemia provocada por la COVID-19, también lo es la sujeción al Derecho por quienes ejercen poder, en especial a la Constitución; y (ii) en el plano empírico, como se indicó en el punto III 1 de esta resolución, se debe partir de que el Derecho no puede aislarse 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 7-2020).

En ese sentido, se advierte que el demandante ha alegado que el Presidente de la República ha ejercido funciones ejecutivas y legislativas, lo cual, a criterio de este tribunal, si resulta cierto, representaría una amenaza al propio sistema democrático garantizado mediante el principio de separación orgánica de funciones (art. 86 Cn.) y a la prohibición de que una misma

persona pueda ejercer las diferentes competencias que corresponde a otros órganos. La tendencia producida por el hecho de que una misma autoridad se arrogue o acumule competencias atribuidas a órganos diferentes genera (o puede generar) un estado de cosas indeseable que puede deformar el presidencialismo característico del Estado salvadoreño en un hiperpresidencialismo, en donde el Presidente de la República concentra poder (aunque la Constitución lo prohíba) y se suprimen o se vuelven ineficaces los controles que corren por cuenta de la Asamblea Legislativa, por mencionar algún ejemplo.

Entonces, en la ponderación liminar de los derechos fundamentales en juego, y en este caso en concreto, la situación descrita en el párrafo anterior pesa más que cualquier contenido material que se haya pretendido regular, aunado a que la pandemia del COVID-19, a la fecha, puede ser atacada y contenida en muchos aspectos por medio de otros instrumentos legales aprobados desde su inicio –aún vigentes– y con disposiciones específicas del Código de Salud (por ejemplo, los arts. 136, 139 y 140); por ello, para esta Sala, *es procedente decretar las medidas cautelares solicitadas que consisten en la suspensión inmediata y provisional de los efectos de la totalidad del Decreto n° 18.*

Así, mientras se tramite el presente proceso de inconstitucionalidad, ninguna autoridad del Órgano Ejecutivo podrá ejercer las atribuciones que dicha normativa establece. En consecuencia, *carecerá de efecto jurídico todo acto de aplicación de dicho decreto.* Por otro lado, no es procedente acceder a las demás medidas cautelares solicitadas porque no se argumentó la relación que guardan con el objeto de control de este proceso.

Es importante aclarar que esta Sala *es consciente que la sociedad salvadoreña se encuentra en un estado de emergencia nacional por la pandemia de la COVID-19; por ello, y habida cuenta de la medida cautelar adoptada en este proceso, se requiere a la Asamblea Legislativa y al Órgano Ejecutivo que, con base en el art. 86 inc. 1° de la Cn. –que contempla el principio de colaboración entre órganos en el ejercicio de sus funciones–, realicen un esfuerzo mutuo para llevar a cabo las acciones necesarias orientadas a emitir en el menor plazo posible una ley de emergencia que actualice las condiciones en las que la sociedad salvadoreña se encuentra a la fecha frente al combate de la COVID-19, con el objeto de garantizar los derechos de la población salvadoreña a la salud y a la vida en todas sus dimensiones.*

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 emisora del artículo impugnado, según el art. 7 de la LPC, 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 diez días. En consecuencia, la secretaría de este tribunal deberá notificar dicho traslado inmediatamente después de que se haya recibido el informe del presidente de la República o de que haya transcurrido el plazo sin que este lo rindiere. Esta decisión no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, las que siempre se cumplirán en el momento oportuno.

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. *Admítese* la demanda presentada por el ciudadano Jonatan Mitchel Sisco Martínez, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad por vicios de forma del Decreto Ejecutivo n° 18, publicado en el Diario Oficial n° 99, tomo n° 427, de 16 de mayo de 2020, que contiene el Estado de Emergencia Nacional de la pandemia por COVID-19, en relación con el artículo 131 ordinal 5° de la Constitución, para determinar si la aprobación del aludido decreto ejecutivo materialmente implica una prórroga del Decreto Legislativo n° 593, de manera que su aprobación le corresponde únicamente a la Asamblea Legislativa, función que fue ejercida por el presidente de la República sin justificación.

2. *Admítese* la demanda presentada por el mencionado ciudadano, respecto de la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo n° 18, publicado en el Diario Oficial n° 99, tomo n° 427, de 16 de mayo de 2020, que contiene el Estado de Emergencia Nacional de la pandemia por

COVID-19, en relación con el artículo del 142 de la Constitución, sobre el principio de paralelismo de las formas, en el sentido de que el citado objeto de control reformó la vigencia del Decreto Legislativo n° 593, sin seguir el mismo trámite verificado para la creación del mencionado decreto legislativo.

3. *Declárase improcedente* la demanda presentada por el aludido ciudadano, sobre la inconstitucionalidad por vicios de forma del precitado Decreto Ejecutivo n° 18, en relación con los arts. 86 inciso 1° y 87 inciso 3° Cn. La razón es que también se alegó de forma simultánea la vulneración del art. 131 ordinal 5° de la Constitución, que fue admitida, y que es más concreta que estos preceptos constitucionales.

4. *Declárase improcedente* la demanda en lo que se refiere a la inconstitucionalidad por vicios de forma del precitado Decreto Ejecutivo número 18, aprobado y publicado según los datos indicados en el número 1 de esta parte resolutive, por la supuesta vulneración del artículo 164 de la Constitución. La razón es que hay un error en la atribución del contenido normativo del objeto de control.

5. *Declárase improcedente* la demanda en lo que se refiere a la inconstitucionalidad por vicios de forma del precitado Decreto Ejecutivo número 18, por la supuesta vulneración del artículo 167 ordinal 4° de la Constitución. La razón es que no se ha realizado una confrontación normativa concreta sobre la cual pueda pronunciarse este tribunal.

6. *Declárase improcedente* la demanda, sobre la inconstitucionalidad por vicios de forma del referido Decreto Ejecutivo número 18, por la supuesta vulneración del artículo 246 de la Constitución. La razón es que se le ha atribuido un contenido normativo erróneo al dicho precepto constitucional.

7. *Decrétase medida cautelar* en el sentido de que *se suspenden* inmediata y provisional los efectos del Decreto Ejecutivo n° 18, publicado en el Diario Oficial n° 99, tomo n° 427, de 16 de mayo de 2020, por lo que, mientras se tramite este proceso de inconstitucionalidad, las autoridades del Órgano Ejecutivo no podrán ejercer ninguna de las atribuciones que dicha normativa establece; asimismo, se suspenden los efectos de cualquier acto o norma que sea consecuencia del aludido Decreto Ejecutivo n° 18.

8. *Rinda informe* el presidente de la República en el plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, para que se pronuncie sobre la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo n° 18, publicado en el Diario Oficial n° 99, tomo n°

427, de 16 de mayo de 2020, en relación con los artículos 131 ordinal 5° y 142 de la Constitución, por los motivos alegados por el solicitante de este proceso.

9. *Confíerese traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada por el demandante sobre los vicios de forma del referido Decreto Ejecutivo n° 18, en relación con los artículos 131 ordinal 5° y 142 de la Constitución. La secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto inmediatamente después de que se haya recibido el informe del presidente de la República o de que haya transcurrido el plazo sin que este lo rindiere. Todo ello de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

10. *Requíerese* a la Asamblea Legislativa y al Órgano Ejecutivo que, con base en el artículo 86 inciso 1° de la Cn. –que contempla el principio de colaboración entre órganos en el ejercicio de sus funciones–, realicen un esfuerzo mutuo para llevar a cabo las acciones necesarias orientadas a emitir en el menor plazo posible una ley de emergencia que actualice las condiciones en las que la sociedad salvadoreña se encuentra a la fecha frente al combate de la COVID-19, con el objeto de garantizar los derechos de la población salvadoreña a la salud y a la vida en todas sus dimensiones.

11. *Tome nota* la secretaría de este tribunal del correo electrónico señalado por el demandante para recibir los actos procesales de comunicación.

12. *Notifíquese.*