

Pandemia y justicia constitucional

La respuesta de Sala de lo Constitucional de
la Corte Suprema de Justicia de El Salvador



Contenido

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 5 |
| 1. Justicia constitucional en tiempos de emergencia | 6 |
| 2. Breve descripción del sistema de control constitucional salvadoreño | 10 |
| 3. La pandemia del COVID-19 y la respuesta de los poderes políticos | 14 |
| 3.1 La respuesta de la Asamblea Legislativa: decretos legislativos | 15 |
| 3.2 La respuesta del Órgano Ejecutivo: decretos ejecutivos | 19 |
| 4. La respuesta de la justicia constitucional frente a la pandemia | 22 |
| 4.1 Reglas generales sobre estado de excepción y derechos humanos | 22 |
| 4.2 Privación de libertad y centros de contención | 25 |
| 4.3 Medidas extraordinarias en penales | 29 |
| 4.4 Salvadoreños en el exterior | 31 |
| 4.5 Hitos | 35 |
| 5. Lecciones aprendidas sobre el control constitucional durante la pandemia | 37 |
| 6. A manera de conclusión | 38 |
| Anexos | 39 |
| Anexo 1 | 39 |
| Anexo 2 | 47 |
| Anexo 3 | 51 |

Pandemia y justicia constitucional

La respuesta de Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador

INTRODUCCIÓN

ES INDUDABLE QUE PERSONAS, SOCIEDADES Y ESTADOS NO ESTÁBAMOS PREPARADOS PARA LA PANDEMIA DE COVID-19. En el ámbito estatal, esto fue particularmente evidente en las medidas sanitarias y de otra índole que exigía la respuesta al brote, muchas de las cuales requerían la emisión de normas jurídicas especiales y sin precedentes ante la situación anómala que se vive alrededor del mundo.

Fueron variadas y diversas las respuestas, acciones e instrumentos jurídicos utilizados por todos los países ante la pandemia, pero uno de los problemas comunes fue la necesidad de limitar o restringir la movilidad humana para prevenir contagios y la autorización de facultades extraordinarias a las autoridades públicas. Ello implicaba la posibilidad de restricciones directas sobre derechos fundamentales como la libertad de tránsito, el ejercicio de actividades laborales o económicas, la alimentación, la educación o la atención de la violencia contra mujeres y niños y niñas.

Por tales razones, una de las principales preocupaciones de organismos internacionales,

como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fue la necesidad de que las medidas estatales fueran respetuosas del Estado de Derecho y de los derechos humanos. Asimismo, que la reacción estatal debía construirse a través del diálogo y la cooperación nacional y regional¹.

En El Salvador esta situación dio paso a una coyuntura jurídica-política particular. Se produjo una profusión de normas emitidas tanto por el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, muchas veces contradictorias y confusas; en materia sanitaria, de financiamiento extraordinario y de limitación de derechos humanos. Además, las normas producidas contenían amplios márgenes de discrecionalidad para la toma de decisiones del Órgano Ejecutivo, con lo cual se potenció la comisión de actos arbitrarios en su aplicación. Lo más notorio, sin embargo, fue un largo enfrentamiento público entre el Ejecutivo

¹ Cf. CIDH. Resolución No1/2020. *Pandemia y derechos humanos en Las Américas*, 10 de abril de 2020 y Corte IDH. Declaración 1/20. *COVID-19 y de rechos humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, 9 de abril de 2020.

y el Legislativo que obstaculizó una respuesta concertada y eficaz a la pandemia. Parte de esa pugna llegó a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (en lo sucesivo, “Sala” o “Sala de lo Constitucional”) quien dirimió o está por dirimir algunos temas sensibles en materia de la legislación de emergencia promulgada.

El presente documento parte de algunas consideraciones sobre justicia constitucional en situaciones de emergencia, para luego hacer una breve descripción del sistema constitucional salvadoreño y la normativa emitida ante la pandemia. A continuación, y como principal objetivo del documento, se hará referencia a los principales fallos y consideraciones de la Sala de lo Constitucional sobre derechos humanos y las medidas de emergencia emitidas durante la situación extraordinaria.

1. JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN TIEMPOS DE EMERGENCIA

UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO MODERNO ES EL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE CONTROL DEL PODER ESTATAL. Ello se realiza básicamente con: a) su fragmentación o no concentración por medio de la separación de poderes, b) su limitación a través de la Constitución y las leyes y c) mecanismos de control de sus actos.

Sobre el principio de división de poderes, la Sala de lo Constitucional ha dicho que:

Tiene por finalidad preservar un equilibrio institucional en la distribución de atribuciones y competencias establecidas en la Constitución, sin perjuicio del deber de colaboración entre los diferentes órganos del Estado, para asegurar el cumplimiento de los fines fundamentales del Estado (arts. 1 y 86 Cn.). La Constitución no pretende ser una recreación de las disputas del poder sin proponer ninguna solución que maximice el conflicto que puede generar la división orgánica de funciones. Por el contrario, propone soluciones institucionales que resuelven estas posibles disputas en espacios de colaboración y cooperación, las cuales pueden ser consideradas objeto de decisión, según el ámbito constitucional².

Sobre la limitación legal del poder y la necesidad de controles posteriores, la Corte Interamericana

² Inconstitucionalidad 43 – 2015 / 145 – 2013. Resolución de fecha 11 de marzo de 2019, pp. 2 – 3.

de Derechos Humanos (en lo sucesivo “CorteIDH” o “Corte Interamericana”) afirma:

La protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución (...). En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, **posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior**, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder³. (resaltado agregado)

La Sala de lo Constitucional sostiene que la distribución del ejercicio del poder:

es un aspecto inherente al Estado Constitucional de Derecho, el cual, para asegurar su eficacia, tiene como elementos esenciales los siguientes: (i) *el gobierno limitado por normas –principalmente las constitucionales–*; (ii) *la presencia de controles interorgánicos recíprocos*; (iii) *la efectividad de un sistema de derechos fundamentales*; (iv) *el control judicial de legalidad*; y (v) *la existencia de una jurisdicción constitucional que actualice los límites que se establecen para los actos y potestades normativas del Estado*⁴. (cursivas agregadas)

3 Corte IDH. *La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 22.

4 Inconstitucionalidad 32 – 2012. Resolución de improcedencia de

Así, todos los actos y el aparato normativo estatal están sometidos al control de constitucionalidad⁵.

Esto significa que, con la constitucionalización de la vida jurídica, la función judicial se convierte en fuente de equilibrio frente a los otros poderes del Estado y, además, se encuentra destinada a ejercer una actividad fiscalizadora de los actos del poder desde el derecho⁶. Ciertamente, gracias a la evolución constante que ha sufrido la forma de organización estatal, hoy por hoy, es innegable un incremento del protagonismo judicial en la sociedad salvadoreña actual⁷. De hecho, podría sostenerse que El Salvador no está exento del nuevo fenómeno de la “justicia total” donde “todo y todo el mundo, debe ser ahora justiciable”⁸.

Si en tiempos de normalidad de las sociedades hay mecanismos de control del poder estatal, esto es más necesario en tiempos de emergencia. En efecto, en tiempos extraordinarios se otorgan a las autoridades públicas facultades extraordinarias y, en muchas ocasiones, deben tomarse medidas de limitación o suspensión de los derechos fundamentales; sin embargo, aún durante las crisis deben existir reglas y controles. Al respecto, la CorteIDH ha dicho:

La suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrá-

5 de junio de 2012, p. 2.

5 Inconstitucionalidad 24 – 97 / 21 – 98. Sentencia de 26 de septiembre de 2000, p. 19.

6 Ordóñez, D. (2004). *Jueces, derecho y política. Los poderes del juez en una sociedad democrática*. Navarra: Arazandi Thomson Reuters, p. 61.

7 *Mutatis Mutandis*, Tate, N., y Vallinder, T. (1997). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, pp. 28 y ss.

8 Garapon, A. (1997). *Juez y democracia. Una reflexión muy actual*. Barcelona: Flor del Viento, p.17.

tica. Pero no puede la Corte [IDH] hacer abstracción de los abusos a que puede dar lugar, y a los que de hecho ha dado en nuestro hemisferio, la aplicación de medidas de excepción cuando no están objetivamente justificadas (...). La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona.

(...)

La suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada (...). El principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables⁹.

9 Corte IDH. *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías* (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párrs. 20 y 24. Así como, Corte IDH. *La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 32.

Adicionalmente, la Corte Interamericana ha señalado que:

si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción¹⁰.

En la jurisprudencia constitucional salvadoreña se ha afirmado, de manera tajante, que:

el régimen de excepción requiere estar constitucionalmente determinado en sus aspectos fundamentales, como *válvula de seguridad para que no se convierta en una vía que pueda conducir a la enervación de los derechos fundamentales y a la instalación de un Estado autoritario o totalitario*¹¹. (cursivas agregadas)

Estos aspectos fundamentales son:

(a) los principios que lo rigen en su aplicación, entre los que resaltan el de proporcionalidad, es decir la correspondencia necesaria entre las causas que justifican la declaratoria de la situación excepcional y las medidas extraordinarias que puedan ser adoptadas para superarlas; y el de estricto derecho, es decir que todo lo relativo a tal régimen-en cuanto a los supuestos, órganos autorizados para decretarlo, plazo, formas de control jurisdiccional y responsabilidad por las medidas adoptadas-, deben estar reglamentadas por el derecho, especialmente la

10 Corte IDH. *Caso J. Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 124.

11 Inconstitucionalidad 15 – 96. Sentencia de 14 de febrero de 1997, p. 60.

Constitución; (b) determinación de los supuestos por los que exclusivamente puede decretarse tal suspensión de garantías constitucionales; (c) restricción de los órganos autorizados para decretar tal suspensión, ya que dicha facultad corresponde, principalmente a la Asamblea Legislativa, y en su defecto al Consejo de Ministros; (d) determinación de un plazo máximo de duración-treinta días, con posibilidad de prolongarlo por un período igual, sólo si continúan las circunstancias que motivaron la suspensión; (e) posibilidad de control jurisdiccional de constitucionalidad respecto del decreto de suspensión; y (f) posibilidad de fijar parámetros y formas de responsabilidad a los órganos decisores¹².

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo "CIDH" o la "Comisión Interamericana"), dada la emergencia continental por la COVID-19, adoptó una resolución en la cual destaca que:

aún en los casos más extremos y excepcionales donde pueda ser necesaria la suspensión de determinados derechos, el derecho internacional impone una serie de requisitos –tales como el de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad– dirigidos a evitar que medidas como el estado de excepción o emergencia sean utilizadas de manera ilegal, abusiva y desproporcionada, ocasionando violaciones a derechos humanos o afectaciones del sistema democrático de gobierno¹³.

Por su parte, la Corte Interamericana ha instado a los Estados americanos a que la implementación de medidas frente a la pandemia se efectúe en el marco del Estado de Derecho, y cuando tales medidas puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos:

deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos. Debe cuidarse que el uso de la fuerza para implementar las medidas de contención por parte de los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley se ajuste a los principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución¹⁴.

En suma, la existencia de una emergencia no justifica la violación de los derechos humanos ni la desaparición del principio de legalidad de las actuaciones del Estado. Por el contrario, es en estas circunstancias donde el Estado de Derecho es de la mayor importancia, por la posibilidad cierta de abusos o excesos en el ejercicio del poder público.

12 Inconstitucionalidad 15 – 96. Sentencia de 14 de febrero de 1997, p. 60.

13 CIDH. Resolución No. 1/2020. *Pandemia y derechos humanos en Las Américas*, 10 de abril de 2020, parte resolutive, párr. 2, letra g.

14 Corte IDH. Declaración 1/20. *COVID – 19 y derechos humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, 9 de abril de 2020, p. 1.

2. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL SALVADOREÑO

EL SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL SALVADOREÑO DE LEYES, decretos, reglamentos y actos de aplicación directa de la Constitución se integra tanto con el control difuso como con el control concentrado, los cuales están reglados por la Constitución y la Ley de Procedimientos Constitucionales¹⁵.

En cuanto al control difuso, todos los tribunales de la República tienen la facultad de declarar la inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de otros órganos del Estado contraria a los preceptos constitucionales¹⁶. La inaplicabilidad se declara en un caso en concreto bajo conocimiento del tribunal y solo tiene efectos en ese caso.

En 2006, para efectos de unificar criterios y la jurisprudencia constitucional, se introdujeron reformas a la Ley de Procedimientos Constitucionales¹⁷, añadiendo un procedimiento especial cuando un tribunal o juez declara

una inaplicabilidad, a fin de activar el control concentrado de la Sala de lo Constitucional. Así, cuando es declarada una inaplicabilidad, el tribunal debe remitir una certificación de su resolución a la Sala de lo Constitucional quien, en quince días, debe fallar sobre la constitucionalidad de la ley o disposición impugnada. El fallo de la Sala es vinculante para todos los órganos del Estado, para sus funcionarios y autoridades y para toda persona natural y jurídica¹⁸.

La Constitución le otorga el control concentrado a la Sala de lo Constitucional. La acción de inconstitucionalidad puede ser iniciada por cualquier ciudadano y el fallo tiene carácter general y obligatorio. Así, la Sala de lo Constitucional es el intérprete último de la Constitución. En palabras de la Sala:

La Sala de lo Constitucional (...) es el único tribunal con competencia para declarar la inconstitucionalidad de cualquier acto de autoridad incluso los que provengan o sean emitidos por la misma Corte Suprema de Justicia, con la finalidad de defender la constitucionalidad... Independientemente de su denominación, los Tribunales Constitucionales son organismos jurisdiccionales permanentes y especializados en la protección de la Constitución, que, encuadrados dentro o fuera del Órgano Judicial, **deciden en última instancia la interpretación vinculante de las disposiciones constitucionales y, por ello, adquieren –aún y cuando no se estatuya explícitamente– el carácter de órganos constitucionales investidos de potestad jurisdiccional con funciones de carácter jurídico-político**¹⁹. (resaltado agregado)

15 Decreto Legislativo 2996 de fecha 15 de enero de 1960, publicado en el Diario Oficial número 15, Tomo 186, de fecha 22 de enero de 1960.

16 El artículo 185 Constitucional dispone: “Dentro de la potestad de administrar justicia, corresponde a los tribunales, en los casos en que tengan que pronunciar sentencia, declarar la inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de los otros Órganos, contraria a los preceptos constitucionales”.

17 Decreto Legislativo 45 de fecha 6 de julio de 2006, publicado en el Diario Oficial número 143, Tomo 372, de fecha 7 de agosto de 2006.

18 Artículo 77 – F de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

19 Amparo 305 – 2017. Resolución de improcedencia de 8 de septiembre de 2017, p. 8.

La Sala ha sido enfática en establecer que sus decisiones no pueden ser desconocidas por ningún otro órgano estatal o persona dentro del Estado salvadoreño²⁰.

La justicia constitucional salvadoreña también regula las acciones de amparo y hábeas corpus. El amparo “es un mecanismo que tiene por objeto dar una protección reforzada de los derechos constitucionales consagrados a favor de las personas frente a los actos u omisiones de autoridades públicas o de particulares que vulneren, restrinjan u obstaculicen su ejercicio”²¹. El hábeas corpus está diseñado para controlar “actuaciones u omisiones de las autoridades o particulares, que inciden o amenacen el derecho de libertad física o integridad –física, psíquica o moral–”²².

De acuerdo con la Constitución, también, dentro del proceso de formación de ley puede activarse el control de constitucionalidad ante la Sala, con la llamada “controversia constitucional”. Cuando la Asamblea Legislativa aprueba un decreto legislativo, debe enviarlo al Presidente de la República para su sanción y publicación.

El Presidente tiene la facultad de devolver el decreto legislativo vetado por inconstitucional o inconveniente. De acuerdo a la jurisprudencia de la Sala, el veto por inconveniencia “refleja un desacuerdo político con el proyecto de ley, mientras que el veto por inconstitucionalidad presupone un desacuerdo sobre la interpretación de la Constitución”²³. La Asamblea puede superar el veto con mayoría calificada²⁴.

El mandatario también puede devolver observados los decretos legislativos, por cualquier motivo, y la Asamblea puede aceptar, aceptar parcialmente o rechazar la observación con mayoría simple²⁵.

En caso de que la Asamblea supere el veto por inconstitucionalidad, el Presidente debe acudir a la Sala de lo Constitucional para que, previa recepción de los alegatos de las dos partes, decida si la normativa es o no constitucional, a más tardar en quince días hábiles. Si la Sala decide que el proyecto es constitucional, el Presidente de la República estará en la obligación de sancionarlo y publicarlo como ley²⁶.

Por último, es necesario destacar que, además del fallo, los razonamientos de la Sala de lo Constitucional en cualquiera de las acciones constitucionales – incluso en casos individuales como el amparo o el hábeas corpus– son obligatorios con carácter general:

El adecuado ejercicio de la función jurisdiccional requiere de este tribunal la elaboración de criterios jurisprudenciales uniformes que, en la mayor medida de lo posible, suministren seguridad jurídica en relación con la interpretación y aplicación que se hace de las disposiciones constitucionales. Dicha labor obliga a entender a la jurisprudencia constitucional como una actividad racional y argumentativa creadora de reglas constitucionales, las cuales han de convertirse **en un canon de obligatoria observancia para este tribunal –autoprecedente– y para las otras entidades jurisdiccionales –precedentes verticales–, así como para los particulares y los poderes públicos**, con el fin de poder dirimir los

20 Amparo 408 – 2010. Resolución de improcedencia de 27 de octubre de 2010, pp. 3 - 4.

21 Amparo 79 – 2010. Sentencia de 1 de junio de 2012, p. 27.

22 Hábeas corpus 240 – 2015. Resolución de improcedencia de 13 de enero de 2016, p. 4.

23 Controversia 2 – 2020. Sentencia de 19 de junio de 2020, p. 3.

24 Un mínimo de 56 votos de 84 posibles.

25 Un mínimo de 43 votos de 84 posibles.

26 Artículo 138 Constitucional

casos futuros, siempre y cuando estos guarden una semejanza relevante con los ya decididos²⁷. (resaltado agregado)

Vale destacar que, a diferencia de otros tribunales constitucionales y la doctrina más común, la Sala ha considerado como de obligatorio cumplimiento tanto la *ratio decidendi* (razones del fallo) como los *obiter dicta* (argumentos secundarios o dichos al paso):

Debe indicarse que si bien este tribunal en la sentencia Inc. 41-2000 del 13/11/2001, expresó la vinculatoriedad de las razones de la decisión –*ratio decidendi*–, ello no implica que aquellas consideraciones que no son absolutamente necesarias para esta, pero constituyen expresiones interpretativas del tribunal respecto a una disposición constitucional –*obiter dicta*– carezcan de tal característica. Esto último puede evidenciarse en posteriores resoluciones de esta Sala, en las cuales se ha afirmado la obligación de los aplicadores jurisdiccionales o administrativos de cumplir con lo ordenado en las reglas adscritas a las disposiciones constitucionales, así como con lo dispuesto en la interpretación de los contenidos de los derechos fundamentales efectuada a través de los procesos constitucionales, entre ellos, los de amparo y hábeas corpus²⁸.

La Sala de lo Constitucional no puede actuar de oficio, pero sí ha reconocido la posibilidad de declarar inconstitucionalidades de normas por conexión con las normas consideradas inconstitucionales, incluso si no se le ha solicitado

expresamente. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala, “[u]na de las excepciones o flexibilizaciones del principio de incongruencia desarrolladas por la jurisprudencia constitucional es la inconstitucionalidad por conexión, cuyo objetivo es la expulsión del ordenamiento jurídico de las disposiciones cuya invalidez deriva como efecto de la decisión adoptada”²⁹.

También ha sostenido que:

Como supuestos no taxativos de esta modalidad de inconstitucionalidad se han indicado los siguientes: (a) la declaración de inconstitucionalidad debe extenderse a otras disposiciones que coinciden con la impugnada, en el efecto considerado inconstitucional; y (b) cuando la vigencia de las disposiciones con respecto a las cuales se extiende el pronunciamiento estimatorio presente una incompatibilidad con la resolución estimatoria, sobre todo con las finalidades que con la misma se han querido alcanzar, ya sea por contener el mismo reproche de inconstitucionalidad o por constituir disposiciones que son una regulación instrumental o complementaria de la que es declarada inconstitucional³⁰.

Además, ha agregado que:

A la excepción anterior, puede sumarse otra. Y es la que versa cuando se desestima el motivo de inconstitucionalidad alegado contra una norma o acto normativo por violación a una norma constitucional, pero persiste la incompatibilidad entre una y otra por una razón diversa. La identidad entre el objeto y el parámetro de control,

27 Hábeas corpus 77 – 2016. Resolución de sobreseimiento de 23 de mayo de 2016, pp. 4 - 5.

28 Hábeas corpus 445-2014. Resolución de improcedencia de 25 de septiembre de 2014, pp. 8 - 9.

29 Inconstitucionalidad 52 – 2003 / 56 – 2003 / 57 - 2003. Sentencia de 1 de abril de 2004, p. 114.

30 Inconstitucionalidad 35- 2015. Sentencia del 13 de julio de 2016, p. 14.

sumados a los argumentos ya expresados, relativos a la singularidad del papel democrático y al carácter de guardián de la Constitución que este tribunal posee así como por las funciones que la Constitución está llamada a cumplir, justifican el análisis constitucional de parte de esta Sala, aunque ello no coincida con el que fue planteado originalmente por el interesado³¹.

En ejercicio de su facultad de hacer ejecutar lo juzgado, en resoluciones de seguimiento de sus fallos ha declarado *ex officio* la inconstitucionalidad de normas que reproducen el contenido de una norma declarada contraria a la Constitución:

La competencia de esta Sala para establecer si sus decisiones han sido cumplidas o no por sus destinatarios, es una función inherente a la potestad jurisdiccional que la Constitución le atribuye. La Sala se encuentra habilitada para controlar el cumplimiento de sus fallos, de oficio o a petición de parte (...) la jurisdicción no solo comprende la potestad de juzgar, sino también la de hacer ejecutar lo juzgado.

3. La sentencia pronunciada en este proceso declaró la inconstitucionalidad de la disposición legal que pretendía introducir un sistema de lista cerrada bloqueada en el resultado y por ello se expulsó del ordenamiento jurídico. Tal pronunciamiento no impone de manera explícita una obligación negativa a cargo de la Asamblea Legislativa de replicar el precepto invalidado. Pero ello no impide sobreentenderlo a partir de los efectos vinculantes de las sentencias de inconstitucionalidad, al ser estos una necesidad para el cumplimiento efectivo de las deci-

siones de este tribunal (...). Para garantizar los efectos generales y obligaciones que el art. 183 Cn. establece para las sentencias de inconstitucionalidad, no es necesario que la inhabilitación para reproducir la disposición invalidada aparezca de modo expreso en una sentencia de inconstitucionalidad, porque, dado que las sentencias estimatorias (cuando ese es el caso) suponen la expulsión del precepto cuestionado, **el intento de reproducirlo implicaría desconocer el efecto vinculante de aquellas y una desobediencia al tribunal**. En consecuencia, dado que la Asamblea Legislativa está inhabilitada para reproducir el precepto declarado inconstitucional y considerando que este tribunal es titular de la «potestad de hacer ejecutar lo juzgado» en materia constitucional, se concluye que esta Sala tiene competencia para determinar si dicha inhabilitación ha sido atendida o no por el órgano en cuestión³². (resaltado agregado)

En El Salvador se ha diseñado un sistema de justicia constitucional que ejerce el control de todos los actos estatales, guiado por el principio de limitación del poder público frente a los ciudadanos.

31 Inconstitucionalidad 35- 2015. Sentencia del 13 de julio de 2016, p. 14.

32 Inconstitucionalidad 57 – 2011. Resolución de seguimiento de 19 de febrero de 2015, pp. 2 – 3.

3. LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LA RESPUESTA DE LOS PODERES POLÍTICOS

EL 30 DE ENERO DE 2020, LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) declaró la epidemia de COVID-19 como una emergencia de salud pública de importancia internacional³³. Desde ese instante, el mundo cambió radicalmente. Todos los Estados debieron tomar medidas extraordinarias para enfrentar la pandemia y frenar la propagación de la enfermedad y todas las personas vieron modificada su vida cotidiana de manera sensible. No obstante, preocupada por los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad COVID-19 y la evidente inacción para frenarla, el 11 de marzo, la OMS la caracteriza como pandemia del COVID-19.

El Salvador, al igual que sus pares, se vio obligado a tomar acciones contra la pandemia. Así, el Estado salvadoreño procedió a declarar la emergencia, cerrar fronteras, a utilizar fondos de manera expedita y a adoptar medidas de restricción de derechos fundamentales, entre otras. Ahora bien, con la llegada del COVID-19 al país inició una coyuntura jurídica-política bastante peculiar, caracterizada por la profusión de normas jurídicas, el enfrentamiento entre órganos del Estado y la afectación sensible de derechos fundamentales de las personas. Debe decirse que la respuesta estatal no estuvo exenta de errores y de violaciones a los derechos humanos.

En particular, los meses de marzo a julio de 2020 fueron bastante intensos en materia de la producción de normas legislativas y decretos ejecutivos para enfrentar la pandemia.

Como suele suceder con la emisión profusa de normativa y si se suma la situación anómala que obligaba a reaccionar con rapidez a la emergencia, no es de extrañar que las leyes y reglamentos tuvieran vacíos y contradicciones. Además, dado que la mayoría de decretos era de corta duración, muchas veces hubo de volver a regular sobre las mismas cuestiones con nuevos decretos, con lo cual se generó una verdadera confusión jurídica.

Es necesario afirmar que el estricto respeto a la Constitución y a los derechos humanos no fue siempre la principal preocupación al diseñar las regulaciones, lo cual produjo la intervención de la Sala de lo Constitucional ante acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, amparo y hábeas corpus y ante la generación de controversias constitucionales entre el legislativo y el ejecutivo. No puede dejar de decirse que los decretos legislativos y ejecutivos se ejecutaron de manera bastante diferente a sus intenciones y a su texto. De hecho, se produjeron abusos de autoridad y significativas violaciones a los derechos humanos como privaciones de libertad e internamientos en centros de contención por más de 35 días. Sin embargo, no es el objetivo del presente documento abordar tales hechos³⁴.

33 Organización Mundial de la Salud. (2020). COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. Disponible en <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

34 Cf. Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe preliminar sobre COVID-19 y derechos humanos en El Salvador*. San Salvador, junio de 2020. Disponible en <https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2020/06/informe-preliminar-junio-2020.pdf>

3.1 La respuesta de la Asamblea Legislativa: decretos legislativos

La Asamblea Legislativa emitió más de 65 decretos legislativos relacionados con la pandemia. Los decretos legislativos abarcaron diversidad de temas. Los más destacables fueron los decretos relativos a la declaratoria de emergencia, la regulación de la cuarentena y la suspensión de garantías constitucionales al inicio de la pandemia. Otros decretos abarcaron la suspensión de plazos procesales y administrativos en todo el Estado, la autorización para diferir el pago de facturas de servicios de agua, energía eléctrica y telecomunicaciones, la autorización para compras de emergencia al Ejecutivo, la protección al personal de salud y la búsqueda de financiamiento interno e internacional, entre otros. Un listado de los decretos de marzo a julio se presenta en el anexo 1.

Por razones de espacio, se describirá brevemente el contenido de los decretos legislativos que limitaron, suspendieron o reconocieron derechos humanos.

La primera norma aprobada en esta situación fue el Decreto Legislativo 593 que contenía la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional de la pandemia por COVID-19³⁵ en todo el territorio nacional entre el 14 de marzo y el 12 de abril de 2020. El Decreto 593 limitaba la circulación en lugares afectados o que se encontraban en riesgo epidémico, a partir de cordones sanitarios, de conformidad con la regulación del Código de Salud. También autorizaba la limitación de las concentraciones de personas, regulando, prohibiendo o suspendiendo toda clase de espectáculos públicos y cualquier clase de

reuniones o eventos que representen un riesgo para la salud de los habitantes de la República.

A pesar que el Código de Salud vigente ya regulaba esta atribución, el Decreto establecía que el Ministerio de Salud estaba facultado para efectuar la evaluación médica de toda persona sospechosa o confirmada como portadora de COVID-19, o que hubiese estado expuesta a su contagio. El Ministerio tenía la potestad de indicarle cuarentena obligatoria conforme a las reglas sanitarias internacionales.

También disponía que la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, por medio del titular competente, tendría la facultad de limitar o restringir la circulación de personas que puedan ser portadoras del COVID-19, en su ingreso al país y dentro del territorio nacional, a efecto de que recibieran obligatoriamente el tratamiento correspondiente.

Por su parte, la Policía Nacional Civil (en lo sucesivo, "PNC" o "Policía") y las Fuerzas Armadas estarían obligadas a brindar toda la colaboración necesaria a las autoridades del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para la ejecución de las medidas de su competencia en el marco de la prevención, atención y control de la pandemia, a fin de evitar situaciones que pusiesen en peligro la salud de la población.

El mismo 14 de marzo, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto Legislativo 594, que contenía la "Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19"³⁶. La ley era una declaración de suspensión de garantías constitucionales y aprobaba la restricción de la libertad

35 Decreto Legislativo 593 de fecha 14 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 52, Tomo 426, de la misma fecha.

36 Decreto Legislativo 594 de fecha 14 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 53, Tomo 426, del 15 de marzo de 2020.

de tránsito, el derecho de reunión y el derecho a no ser obligado a cambiar de domicilio. La suspensión de derechos iba a tener una duración de quince días.

La restricción de la libertad de tránsito se aplicaba en casos y zonas específicos mediante resolución del Ministerio de Salud o mediante un decreto ejecutivo. La restricción se extendió al ingreso de extranjeros al país y a la circulación en zonas de riesgo. En principio, no se limitaba el derecho de toda persona salvadoreña a la libertad de entrar y salir del territorio nacional.

Por medio de esta ley se restringió, además, el derecho a reunirse pacíficamente. Las autoridades podrían prohibir las reuniones de los habitantes y ordenar el retorno al domicilio, salvo que se tratara de reuniones religiosas, culturales, económicas o deportivas que hubiesen sido autorizadas por las autoridades de acuerdo con protocolos sanitarios.

Las restricciones podían aplicarse en un área específica del territorio nacional, ya sea una región, municipio o departamento, cuando la adopción de un cordón sanitario fuese necesaria de acuerdo con los protocolos sanitarios establecidos. Este mismo Decreto indicaba que la PNC debía brindar asistencia a las autoridades de salud y migratorias para la ejecución de las medidas del Decreto.

Es importante destacar que esta ley aclaraba que no se restringía la libertad de expresión, la libertad de difusión del pensamiento, el derecho de asociación, la inviolabilidad de la correspondencia, ni autorizaba la intervención de las comunicaciones, así como ningún otro derecho no comprendido expresamente en sus disposiciones. El Decreto finalizaba estatuyendo que cualquier funcionario, empleado público, agente de autoridad o autoridad pública que excediese sus facultades o violase

deliberadamente por dolo o culpa la Constitución y la ley sería sancionado conforme a la ley.

El 29 de marzo de 2020, la Asamblea Legislativa emitió un nuevo Decreto Legislativo, el 611, el cual contenía la “Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19”³⁷, que repetía la esencia de las restricciones de derechos de la anterior ley y las extendía por quince días, aunque introdujo algunas nuevas disposiciones. Así, establecía que el Órgano Ejecutivo debía elaborar un protocolo de aplicación integral del Decreto para “evitar el abuso de poder” y dar información clara a la población sobre sus derechos y los derechos restringidos. También le recordaba al Órgano Ejecutivo que debía cumplir las medidas cautelares emitidas por la Sala de lo Constitucional en el Hábeas corpus 148-2020, proceso que será reseñado más adelante.

En el nuevo Decreto habían dos disposiciones muy reveladoras y que sin duda fueron respuesta a las denuncias de violación a los derechos humanos durante la aplicación del primer régimen de excepción. En primer lugar, se ordenó a la Inspectoría General de Seguridad Pública y a la Inspectoría General de las Fuerzas Armadas que habilitasen mecanismos accesibles para la recepción de denuncias para “la pronta y efectiva realización de medidas correctivas y disciplinarias” de conformidad a la ley. En segundo lugar, se facultó a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para transitar libremente a fin de ejercer su mandato constitucional de supervisar la actuación de la administración pública para asegurar los derechos humanos de las personas y la correcta aplicación del Decreto.

³⁷ Decreto Legislativo 611 de fecha 29 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 65, Tomo 426 de la misma fecha.

El 1 de abril de 2020, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto Legislativo 621, relativo a las “Disposiciones Transitorias para regular el retorno de los salvadoreños que al momento de la declaración de Emergencia por la Pandemia del COVID-19 se encontraban fuera del país”³⁸; sin embargo, debido a una controversia constitucional que adelante será reseñada, el Decreto solo entró en vigencia el día 14 de agosto de 2020, cuando ya había finalizado la vigencia de las regulaciones legales sobre la emergencia.

El artículo 1 de esta ley establecía:

El gobierno de la República facilitará el retorno de las personas salvadoreñas, independientemente de su condición migratoria, y que al momento de la declaratoria de emergencia causada por el COVID-19 se encontraban fuera del país y debido al cierre de las fronteras por dicha declaración no pudieron retornar. Dichas facilidades consistirán en:

- A. Permitir el ingreso, sea vía aérea, terrestre o marítima;
- B. Este retorno será de acuerdo a un protocolo de atención y protección que elaborará el Ministerio de Salud y a la capacidad instalada que tenga el país con respecto a la disponibilidad de centros de cuarentena para alojar a estas personas;
- C. Gestionar medios para su transporte en la medida que fuere posible para las personas que tuvieren alguna dificultad con su transportación; y
- D. Se tomará en cuenta el tiempo y las condiciones en que se encuentren estas personas.

³⁸ Decreto Legislativo 621 de fecha 1 de abril de 2020, publicado en el Diario Oficial número 164, Tomo 428 de fecha 14 de agosto de 2020.

También deberá darse facilidades a las personas que por el motivo antes señalado precisan salir del país.

El 16 de abril de 2020, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo número 632 el cual contenía la “Ley Especial para Proteger los Derechos de las Personas durante el Estado de Emergencia Decretado por la Pandemia COVID-19”³⁹, cuyo objeto era:

establecer un marco de actuación a las autoridades, instituciones del Estado y las personas, durante la pandemia de COVID-19, para que en el ejercicio de sus funciones garanticen los derechos humanos, con pleno apego a la Constitución de la República, leyes, tratados internacionales, reglamentos, protocolos, jurisprudencia y resoluciones dictadas por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia⁴⁰.

La ley reconocía que, durante el estado de emergencia, todas las personas conservarían sus derechos y garantías fundamentales, como el libre tránsito, la inviolabilidad de la morada o el derecho a regresar al país, entre otros. Ahora bien, esta ley protectora nunca llegó a entrar en vigencia, pues fue objeto de una controversia constitucional que fue fallada por la Sala de lo Constitucional cuando ya había transcurrido el período previsto para su vigencia, por lo cual no fue publicada en el Diario Oficial ni adquirió, en consecuencia, obligatoriedad.

³⁹ Decreto Legislativo 632 de 16 de abril de 2020. La vigencia de este Decreto se supeditaba a la declaración del estado de emergencia (Decreto 593 y sus prórrogas). Este Decreto nunca entró en vigencia, por cuanto fue objeto de una controversia constitucional (Controversia 4 – 2020) y cuando la controversia fue fallada el 21 agosto de 2020, los decretos de emergencia ya no habían sido prorrogados.

⁴⁰ Artículo 1 de la Ley especial para proteger los derechos de las personas durante el estado de emergencia decretado por la pandemia COVID-19.

Otra normativa emitida fue el Decreto Legislativo 639 referente a la “Ley de Regulación para el aislamiento, cuarentena, observación y vigilancia por COVID-19”⁴¹, vigente del 7 al 19 de mayo de 2020. Esta ley desarrolló las condiciones, el tiempo y forma de cumplimiento de cuarentena, y la vigilancia u observación de las personas sujetas a dichas medidas de control por determinación del Ministerio de Salud.

La ley declaró todo el territorio nacional como zona epidémica sujeta a control sanitario y ordenó a toda la población mantenerse en resguardo domiciliario, so pena de sufrir las sanciones de multa impuestas por el Código de Salud. Las personas solo podrían salir de su vivienda en los casos autorizados expresamente por la ley, como servidores públicos de determinadas instituciones, algunos sectores económicos y para la adquisición de alimentos, productos farmacéuticos o tratamientos médicos.

La ley regulaba el aislamiento, la cuarentena y la vigilancia de posibles casos de contagio. Serían sujetas a aislamiento todas las personas confirmadas con COVID-19, la cual debía ser cumplida en instalaciones especiales designadas por el Ministerio de Salud, con medidas de bioseguridad y tratamiento de acuerdo a la condición clínica del paciente.

La cuarentena debía ser cumplida por personas definidas como caso sospechoso de COVID-19 por haber estado expuestas a contagio, con nexos epidemiológicos o personas provenientes del extranjero. Podría ser controlada, a ser cumplida en instalaciones designadas por el Ministerio de Salud, o en el domicilio del afectado.

41 Decreto Legislativo 639 de fecha 5 de mayo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 91, Tomo 427, de 11 de mayo 2020.

El incumplimiento de la cuarentena domiciliar habilitaba a las autoridades de seguridad pública a trasladar a una persona a un establecimiento de evaluaciones médicas, incluso contra su voluntad. Es más, con independencia de su sintomatología, a la persona se le podía llevar a un centro de contención para cumplir la cuarentena o el aislamiento, por el plazo que señalase una evaluación médica.

La cuarentena controlada tendría un plazo de hasta quince días o el tiempo que determinase la autoridad de salud con posterioridad a una evaluación médica, para personas provenientes del extranjero y las personas con nexos epidemiológicos. También debían guardar cuarentena controlada quienes incumpliesen el resguardo domiciliario sin justificación y fuesen catalogados como casos expuestos o sospechosos.

Una vez finalizada la cuarentena controlada, las personas estarían obligadas a guardar cuarentena domiciliar por quince días.

Por último, en junio, la Asamblea aprobó el Decreto Legislativo 661, referente a la “Ley Especial de emergencia por la Pandemia COVID-19, atención integral de la vida, la salud y reapertura de la economía”⁴², en un nuevo intento por regular las medidas sanitarias que debían adoptarse en el proceso gradual de reapertura de la economía⁴³.

42 Decreto Legislativo 661 de fecha 12 de junio de 2020, publicado en el Diario Oficial número 190, Tomo 428, de 22 de septiembre de 2020.

43 Previamente, la Asamblea había emitido dos leyes con similares contenidos: la Ley especial transitoria para la atención integral de la salud y la reanudación de labores en el marco de la pandemia por COVID-19 (Decreto Legislativo 645 de fecha 18 de mayo de 2020) y la Ley especial transitoria de emergencia por la pandemia COVID-19, atención integral de la vida, la salud y reapertura de la economía (Decreto Legislativo 648 de fecha 30 de mayo 2020). Sin embargo, en virtud de que el Presidente vetó ambos decretos por inconstitucionales, la Asamblea prefirió no esperar el fin de las controversias, por lo cual emitió un nuevo decreto por

Según esta ley, el Ministerio de Salud podía declarar porciones del territorio nacional como zonas epidémicas sujetas a control sanitario, pero esta medida no podía conducir a la suspensión de un derecho fundamental para la totalidad o parte del territorio, en especial a la libertad de circulación.

Esta norma también integraba una sección sobre la reapertura económica. La Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Salud debían presentar a la Asamblea un plan para el regreso seguro y progresivo de las actividades económicas, con fases de quince días cada una, autorizando el inicio gradual por sectores en el ámbito público y privado.

El Decreto 661 tendría vigencia hasta la finalización de las fases de reapertura, prevista para el día 7 de septiembre de 2020; sin embargo, no tuvo efectos prácticos, por lo cual la reapertura económica no tuvo progresividad, orden ni regulación alguna. El Presidente de la República vetó el Decreto y la Asamblea Legislativa superó el veto, con lo cual se produjo una controversia constitucional ante la Sala de lo Constitucional. En su fallo, la Sala consideró que el Decreto era constitucional y ordenó su publicación en el Diario Oficial con las actualizaciones de plazos de las fases de apertura que debía hacer la Asamblea Legislativa. Cuando se produjo la publicación, el 22 de septiembre de 2020, ya se había cumplido el plazo previsto en el Decreto para su vigencia y la Asamblea Legislativa no actualizó las fechas de reapertura, pues no logró un acuerdo interno ni con el Órgano Ejecutivo.

3.2 La respuesta del Órgano Ejecutivo: decretos ejecutivos

Por su parte, el Órgano Ejecutivo también tuvo una actividad normativa significativa, pues se emitieron más de 35 decretos ejecutivos relacionados con la pandemia entre marzo y julio de 2020, principalmente a través de decretos emitidos por el Ministro de Salud. Al igual que los decretos legislativos, estos instrumentos abordaron diversos temas, pero los más importantes eran los encaminados a restringir la libre circulación de las personas, la regulación de la cuarentena y la limitación de las actividades económicas. Por razones de espacio, sólo se hará una breve referencia a los que tuvieron incidencia en materia de derechos humanos. El listado de decretos ejecutivos se encuentra en el anexo 2.

Las acciones del Ejecutivo comenzaron decretando una cuarentena de 30 días para las personas que ingresasen al país⁴⁴ y luego prohibiendo el ingreso de extranjeros, así como todo tipo de reuniones, salvo las de carácter religioso, cultural, económico y deportivo, las cuales podrían realizarse previa autorización⁴⁵. También se impusieron limitaciones a diversas actividades económicas⁴⁶.

El día 21 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud emitió el Decreto Ejecutivo número 12 denominado “Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19”⁴⁷.

consideraciones de urgencia, a fin de tomar medidas sanitarias en el marco del proceso de reapertura económica.

44 Decreto Ejecutivo 4 de fecha 11 de marzo de 2020.

45 Decreto Ejecutivo 5 de fecha 15 de marzo de 2020.

46 Por ejemplo, los Decretos 9 de fecha 17 de marzo de 2020, 10 de fecha 18 de marzo de 2020 y 11 de fecha 19 de marzo de 2020.

47 Decreto Ejecutivo 12 de fecha 21 de marzo de 2020, publicado

En efecto, al declarar todo el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, el Decreto Ejecutivo 12 decía que todas las personas naturales y jurídicas, sin excluir ninguna, debían cumplir el “decreto de cuarentena nacional”. Así, ninguna persona natural podía circular ni reunirse en el territorio de la República, salvo las excepciones previstas por el mismo Decreto.

Se exceptuaron de su aplicación las personas que tenían necesidad de adquirir alimentos y bebidas, productos farmacéuticos, tratamientos médicos o tenían necesidad de acudir a un centro asistencial o a una entidad financiera. La adquisición de alimentos solo podría ser realizada a través de una persona por familia y dos veces por semana, para lo cual las autoridades competentes debían establecer los mecanismos necesarios de justificación. Cuando la persona realizase más de tres salidas sin la justificación, debía ser llevado a cuarentena. También se exceptuaban otras personas, como ciertas categorías de funcionarios y empleados públicos y municipales o personas que prestaban servicios de distribución de artículos de primera necesidad, para señalar algunos. Cabe decir que la valoración de la justificación de circulación quedó en manos de la Policía y la Fuerza Armada, con lo cual se produjeron varias arbitrariedades.

Asimismo, se excluyeron de la restricción servicios de la industria textil o empresas productoras de bienes y servicios en materia de salud o necesaria para la subsistencia o la satisfacción de las necesidades de la población en la emergencia. Otras actividades excluidas fueron, por ejemplo, servicios de call center, servicios de seguridad, gasolineras, transporte de pasajeros a la mitad de su

capacidad operativa, distribución de agua potable, agroindustria y servicios financieros.

En su artículo 5, el Decreto Ejecutivo 12 repite que la población en general está obligada a colaborar y acatar las restricciones indicadas, so pena de incurrir en las responsabilidades penales y civiles pertinentes. Las personas que se encontrasen en cualquier lugar sin la justificación respectiva serían conducidas por las autoridades de seguridad pública (PNC y Fuerza Armada), a quienes se les dio la facultad de requerir la justificación de circulación en la vía pública, a los centros de contención de la pandemia o al establecimiento que indique el Ministerio de Salud donde se determinaría su cuarentena o la remisión obligatoria a su lugar de residencia. También disponía que las empresas que realizasen actividades sin autorización serían objeto de cierre temporal conforme a las leyes respectivas.

El Viceministerio de Transporte, la Dirección de Protección Civil, la Fuerza Armada, la Dirección General de Migración, la Dirección General de Aduanas y la Policía Nacional Civil debían prestar toda la colaboración para la prevención, atención y control de la pandemia. El Decreto 12 tendría una vigencia de 30 días a partir de su publicación en el Diario Oficial.

Nueve días después, el Ministerio de Salud emitió el Decreto Ejecutivo 14⁴⁸, el cual derogó el Decreto 12. En esencia, ambos decretos eran muy similares y compartían incluso el mismo nombre. El Decreto 14 tenía por objeto:

[declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, tomando como medidas sa-](#)

en el Diario Oficial número 59, Tomo 426, de fecha 21 de marzo de 2020.

48 Decreto Ejecutivo número 14 de fecha 31 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial número 66, Tomo 426, de 30 de marzo de 2020.

nitarias extraordinarias la restricción de todas las personas de permanecer en sus casas de habitación o residencia y la restricción de actividades que no sean las estrictamente señaladas en este decreto.

Al igual que su predecesor, el Decreto 14 contenía un *numerus clausus* de las personas que podrían circular y las actividades económicas que podían seguir operando. El Decreto amplió expresamente el cumplimiento de normas sanitarias y de protección en las actividades autorizadas y agregó la facultad del Ministerio de Trabajo de emitir los protocolos de seguridad y salud ocupacional aplicables para las empresas e instituciones públicas y municipales; además, el Ministerio debía verificar el cumplimiento de tales protocolos.

Se preservó la posibilidad de que las autoridades de seguridad pública condujesen a las personas que circularan sin justificación a los centros que el Ministerio de Salud estableciese, para una evaluación y el cumplimiento de una cuarentena obligatoria o el envío a su residencia. El Decreto 14 tendría una vigencia de quince días a partir de su publicación.

Con algunos matices, ese contenido fue repetido en los Decretos Ejecutivos 19 y 21⁴⁹; sin embargo, estos Decretos se caracterizaron por profundizar las restricciones de la cuarentena. Así, toda la población debería mantenerse en resguardo domiciliario obligatorio y sólo podría salir de su residencia en

los casos autorizados por los Decretos. La persona que incumpliese el resguardo sin justificación y se catalogase como caso sospechoso tendría que guardar cuarentena controlada por 30 días. En caso de que la persona infractora condujese un vehículo automotor, este debía remitirse a someterlo a un procedimiento de desinfección y quedaría en depósito en lugares determinados por el Viceministerio de Transporte. Además, toda persona estaba obligada a permitir el ingreso de delegados del Ministerio de Salud para inspeccionar el interior de casas, locales y predios públicos y privados para la evaluación de medidas sanitarias.

49 Ambos llamados “Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19”. Decreto Ejecutivo número 19 de fecha 13 de abril de 2020, publicado en el Diario Oficial número 74, tomo 427 de esa misma fecha y Decreto Ejecutivo número 21 de fecha 27 de abril 2020, publicado en el Diario Oficial número 84, Tomo 427 de la misma fecha.

4. LA RESPUESTA DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL FRENTE A LA PANDEMIA

La excesiva y caótica producción de decretos legislativos y ejecutivos de corta duración, con contenido confuso y repetitivo, y el constante enfrentamiento entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa produjeron una verdadera incertidumbre jurídica. Además, el Ejecutivo tomó medidas que afectaron derechos fundamentales de la ciudadanía. Todo ello propició el incremento de reclamos ciudadanos ante la justicia constitucional y la intervención de la Sala de lo Constitucional en los desacuerdos de los otros órganos del Estado.

Durante los primeros meses de la pandemia, la Sala de lo Constitucional conoció de acciones de inconstitucionalidad y controversias promovidas por el Presidente contra la normativa expedida para enfrentar la situación, así como varias acciones de hábeas corpus y amparo por violaciones a los derechos constitucionales. En esta sección se presentarán las más importantes en materia de establecer parámetros y precedentes de protección constitucional durante situaciones de emergencia.

4.1 Reglas generales sobre estado de excepción y derechos humanos

Varios ciudadanos y ciudadanas interpusieron acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 594, que contenía la “Ley de Restricción

Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19”, por vicios constitucionales de forma y de fondo⁵⁰.

Como vicios de forma, los demandantes alegaron que, durante la sesión plenaria extraordinaria en la que fue aprobado este Decreto, se llamó a conformar asamblea a los diputados suplentes en tres momentos diferentes, pero ninguno de los llamamientos de suplentes fue justificado, con lo que se violó la exigencia establecida en el artículo 131 ordinal 4º Constitucional⁵¹. Según los accionantes, el quórum con que se aprobó la ley fue alcanzado con el voto de diputados suplentes cuya comparecencia extraordinaria no fue justificada.

Otra inconstitucionalidad de forma alegada fue que la ley violaba el artículo 2 Constitucional, que contiene el principio de seguridad jurídica,

en tanto que en el Decreto n° 594 no se señalan parámetros de justificación ni los límites para la restricción de los derechos fundamentales concernidos –libertad de tránsito, de reunión pacífica y derecho a no ser obligado a cambiar de domicilio–⁵².

Por otra parte, como argumento de fondo se afirmó que el Decreto era inconstitucional debido a que no se cumplía con ninguna de las condiciones de aplicación previstas en el artículo 29 Constitucional, el cual establece los requisitos para decretar el

50 Inconstitucionalidad 21 – 2020 / 23 – 2020 / 24 – 2020 / 25 – 2020. Sentencia de 8 de junio de 2020.

51 Ese ordinal establece como facultad de la Asamblea Legislativa “llamar a los Diputados suplentes en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de los propietarios”.

52 Inconstitucionalidad 21 – 2020 / 23 – 2020 / 24 – 2020 / 25 – 2020. Sentencia de 8 de junio de 2020, p. 2.

régimen de excepción⁵³, pues al momento de emitir la ley el país no estaba en guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general o de graves perturbaciones al orden público.

A pesar de que al momento del fallo la vigencia del Decreto de Emergencia ya había finalizado, la Sala continuó con el conocimiento de la acción, porque consideró que la suspensión de derechos constitucionales es la limitación más extensa de derechos y no controlar este tipo de decretos podía abrir la puerta a fraudes a la Constitución, a través de la emisión de decretos de corto plazo sucesivos para limitar los derechos fundamentales. Por esa misma razón, trasladó el control constitucional contra la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia de COVID-19 (Decreto Legislativo 611), que fue una prolongación del Decreto Legislativo 594 y tenía su mismo contenido.

Para fundamentar su fallo, la Sala hace un amplio estudio de los derechos fundamentales y el régimen de excepción. En síntesis, la Sala sostiene que la aplicación del estado de excepción constitucional debe ser rigurosa y está sujeta a límites estrictos. La facultad de limitar derechos fundamentales de la Asamblea Legislativa debe respetar los principios de proporcionalidad, la idoneidad y la necesidad de las medidas adoptadas. Según la Sala:

53 El artículo 29 de la Constitución dispone que “En casos de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general, o de graves perturbaciones del orden público, podrán suspenderse las garantías establecidas en los artículos 5 (libertad de tránsito), 6 inciso primero (libertad de expresión), 7 inciso primero (libertad de asociación y reunión) y 24 de esta Constitución (inviolabilidad de la correspondencia), excepto cuando se trate de reuniones o asociaciones con fines religiosos, culturales, económicos o deportivos. Tal suspensión podrá afectar la totalidad o parte del territorio de la República, y se hará por medio de decreto del Órgano Legislativo o del Órgano Ejecutivo, en su caso”.

a. El test de proporcionalidad opera como prohibición de exceso o prohibición de protección deficiente (sentencia de 24 de septiembre de 2010, inconstitucionalidad 91-2007), según se trate de medidas que afecten posiciones de derecho fundamental de defensa o de prestación, respectivamente. El presupuesto del test es que, en cualquiera de esos dos casos, se trate de una injerencia en dichas posiciones iusfundamentales. Como el régimen de excepción suspende derechos fundamentales... que generan principalmente, aunque no exclusivamente, expectativas negativas o de no lesión, es razonable sostener que su examen de proporcionalidad debe ser del primer tipo (...) (sentencia de 1 de febrero de 2013, inconstitucionalidad 53-2005). Por tanto, al consistir siempre en una injerencia en posiciones de derecho fundamental de defensa, el presupuesto del test de proporcionalidad es imbitito al régimen de excepción: una injerencia en posiciones iusfundamentales de defensa.

b. Examen de idoneidad. Se compone de tres exigencias: (i) la adopción del régimen de excepción o la suspensión concreta de un derecho debe perseguir un fin legítimo, es decir, uno que no esté prohibido expresa o implícitamente por la Constitución ... (ii) debe ser adecuada –apta– para la consecución del fin perseguido, de forma que no tiene sentido suspender derechos que no se ligan a la causa que justifica el régimen de excepción (...); y (iii) la medida genérica o particular –adopción del régimen de excepción o suspensión de un derecho concreto– debe ser razonable, es decir, fundada en criterios o parámetros objetivos (sentencia de 14 de enero de 2016, inconstitucionalidad 109-2013). En el caso de epidemias o pandemias, el régimen de excepción debe tener sustento en la mejor evidencia científica (...)

c. Examen de necesidad. La constitucionalidad del régimen de excepción o de la suspensión de

un derecho concreto está supeditada a que no exista otra medida igualmente idónea, pero menos gravosa (...). Por tanto, 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). Esto puede significar una comparación de dos tipos: la primera comparación posible es la de las medidas excepcionales entre sí, puesto que, si se dispone de otras medidas también excepcionales, pero menos perniciosas, la adoptada o adoptadas serían inconstitucionales. La segunda es una comparación de las medidas de excepción y las medidas ordinarias de las que dispone el Estado, en tanto que se supone que las circunstancias fácticas justificativas de un régimen de excepción deben constituir una ocurrencia diferente de las que se producen regular y cotidianamente en el discurrir de la actividad de la sociedad, pues a estas últimas debe darse respuesta mediante la utilización de las competencias estatales normales (...). Durante una pandemia o epidemia, la medida sería innecesaria si se dispone de medios ordinarios para enfrentar la problemática sanitaria⁵⁴.

La Sala no entró a considerar todos los argumentos de los mandantes, pues se limitó a constatar si la Asamblea Legislativa había cumplido la obligación de verificar y documentar la existencia de razones –jurídicas y fácticas– que justificasen la adopción de un régimen de excepción. Según el máximo tribunal, corresponde al Órgano Legislativo la obligación de documentar y acreditar la existencia de circunstancias objetivas –en este caso, con base en la mejor evidencia científica– que justifiquen la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida, en relación con la pandemia.

De acuerdo con la visión de la Sala de lo Constitucional, la Asamblea Legislativa

no fundamentó con base en datos objetivos (...) que el régimen de excepción era la medida *idónea* –por ser la más adecuada y razonable para alcanzar el fin trazado–, *necesaria* –por no existir otra medida igualmente idónea, pero menos gravosa– y *proporcionada* –en cuanto es mayor la importancia del fin perseguido en comparación al grado de afectación provocado por dicha medida, por lo que debe prevalecer el primero–, ni mucho menos documentó la forma mediante la cual podría tenerse por establecidos dichos aspectos (...) tampoco efectuó el examen de proporcionalidad respecto de cada uno de los derechos constitucionales concretos que serían objeto de suspensión.

Por tales razones, declaró inconstitucional el Decreto 611.

Pero la Sala fue más allá, por cuanto se habían emitido una serie de decretos legislativos y ejecutivos que desarrollaron materialmente los efectos de la ley declarada inconstitucional y otros decretos ejecutivos autónomos. Según la Sala de lo Constitucional, todos ellos –referidos *supra*–, introdujeron restricciones al núcleo esencial de los derechos fundamentales sin la existencia de un régimen de excepción y, además, por vía de decreto ejecutivo y no una ley. Utilizando la figura de la inconstitucionalidad por conexión, declaró inconstitucional el Decreto Legislativo 639, que contiene la “Ley de Regulación para el aislamiento, cuarentena, observación y vigilancia por COVID-19”, por los mismos motivos que el Decreto 611.

También se declararon inconstitucionales los Decretos Ejecutivos n° 5, 12, 18, 22, 24 y 25 (normas

⁵⁴ Inconstitucionalidad 21 – 2020 / 23 – 2020 / 24 – 2020 / 25 – 2020. Sentencia de 8 de junio de 2020, pp. 31 – 32.

de desarrollo de los decretos legislativos emitidos en el contexto de la pandemia por COVID-19 con efectos de cuarentena domiciliar obligatoria en todo el país) y los Decretos Ejecutivos n° 14, 19, 21 y 26 y la Resolución Ministerial n° 101 (normas autónomas que producen efectos de cuarentena domiciliar obligatoria en todo el país). También fueron declarados inconstitucionales el Decreto Ejecutivo 29, y sus reformas y el Decreto Ejecutivo del Presidente de la República n° 19 que declaraba Estado de Emergencia Nacional. De acuerdo a la Sala, estas normas ejecutivas restringían derechos constitucionales y, según la Constitución, solo mediante un régimen de excepción adoptado por la Asamblea Legislativa es posible suspender tales derechos⁵⁵.

4.2 Privación de libertad y centros de contención

La mayor cantidad de procesos constitucionales incoados durante la pandemia fueron hábeas corpus a favor de personas privadas de libertad y remitidos a centros de contención. En este ámbito, debe hacerse especial mención del Hábeas corpus 148 – 2020.

De acuerdo con la demanda, el día 22 de marzo de 2020 las señoras E. A., L.A., y una tercera persona no identificada se encontraban circulando en una zona urbana, realizando compras en el mercado local para proveerse de alimentos y medicinas cuando fueron aprehendidas por agentes de la PNC y remitidas a las bartolinas policiales, donde se encontraban retenidas al momento de la interposición de la acción.

En el auto de admisión, la Sala afirma que, en tiempos de crisis, incluida la sanitaria, la Constitución sigue siendo el instrumento de protección ante cualquier acto estatal que lesione los derechos constitucionales y esos actos no pueden quedar exentos del control constitucional inherente a todo Estado de Derecho. Recordando los Principios de Siracusa⁵⁶, la Sala dice que:

El ejercicio de los poderes excepcionales del Estado no tiene lugar en un vacío jurídico; incluso frente a los peligros extraordinarios, el Estado sólo puede procurar el bien común bajo la Constitución. La finalidad de protección de derechos como la salud o incluso la vida no puede ser un pretexto para cancelar las garantías básicas de defensa y respeto de los derechos fundamentales. La Constitución permite la limitación justificada de los derechos de las personas, pero establece unas formas esenciales inderogables para ello. La Constitución no es un obstáculo para hacer frente a la amenaza de esta pandemia; es el único camino posible para las acciones estatales dirigidas a lograrlo⁵⁷.

Sostiene que el hábeas corpus protege contra restricciones al derecho de libertad física contrarias a la Constitución, entendido el término restricción de forma amplia, comprensivo de todas las medidas que puedan ir en detrimento de la libertad. Así, el hábeas corpus puede requerirse no solo respecto a personas que cumplen detención provisional o pena de prisión, sino también otras que se encuentren en alguna especie de encierro en el que además hay algún control estatal en su ejecución.

55 Inconstitucionalidad 21 – 2020 / 23 – 2020 / 24 – 2020 / 25 – 2020. Sentencia de 8 de junio de 2020, p. 82.

56 Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. *Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. E/CN.4/1985/4, Anexo.

57 Hábeas corpus 148 – 2020. Resolución de admisión de 26 de marzo de 2020, pp. 7 - 8.

La conducción obligatoria de una persona a los centros de contención de la pandemia, sin que se establezca de modo objetivo que la persona intervenida puede ser fuente de contagio sería una privación de libertad. Un internamiento forzoso con fines sanitarios exige que su aplicación sólo pueda ser decidida bajo reserva de ley formal y en ningún momento puede ser realizado en dependencias policiales.

La Sala reconoce que las conductas irresponsables que pongan en peligro la eficacia de las medidas de prevención o control de la enfermedad causada por la COVID-19 pueden ser respondidas de modo enérgico, incluso con limitaciones internas de derechos, pero sólo dentro del marco de la Constitución. Esto significa:

- i) Previsión de esas limitaciones en una ley formal; ii) publicada de modo efectivo; iii) con supuestos de aplicación o motivos suficientemente claros y precisos (sin términos vagos, ambiguos o indeterminados) para evitar la excesiva discrecionalidad y la arbitrariedad de las autoridades; iv) aplicables bajo una interpretación restrictiva; v) siempre que no exista un medio menos grave para lograr su finalidad (prefiriendo, en lo posible, la colaboración voluntaria); vi) con la justificación razonable del caso; vii) conforme a un procedimiento determinado; y viii) sujeto al control judicial (hábeas corpus y otras vías disponibles)⁵⁸.

La Sala emitió una medida cautelar respecto de todas las personas privadas de libertad por violar la cuarentena domiciliar –no solo para las tres beneficiarias del proceso– consistente en:

La orden dirigida al Presidente de la República y a las autoridades de la Policía Nacional Civil y de la Fuerza Armada en el sentido de que deben: a) abstenerse de aplicar formas de confinamiento o internamiento sanitario forzoso sin base legal; b) aplicar dicho confinamiento o internamiento única y exclusivamente en los casos en que, a falta de otra regulación legal suficiente, se cumplan los requisitos del art. 136 del Código de Salud⁵⁹, es decir, única y exclusivamente cuando se determine que las personas “sin presentar manifestaciones clínicas [de la COVID-19], alberguen o diseminen sus gérmenes o hayan sido expuestas a su contagio”, es decir, que las autoridades mencionadas no pueden disponer de forma automática el internamiento sanitario forzoso de personas que incurran en la mera inobservancia, insumisión o rebeldía frente a la disposición gubernamental de quedarse en casa durante el período de cuarentena; c) fuera de los casos anteriores, remitir a sus casas o lugares de residencia a las personas que incumplan la cuarentena domiciliar ordenada por el gobierno o según el caso trasladarlos obligatoriamente a sus residencias para que cumplan ahí con dicha medida, siguiendo con los protocolos sanitarios respectivos y absteniéndose de llevarlas hacia bartolinas o dependencias policiales, así como a centros de contención sin cumplir con lo dispuesto en el art. 136 del Código de Salud; d) garantizar un trato digno y las atenciones adecuadas a las personas que a la fecha del auto inicial de este hábeas corpus ya habían sido enviadas a centros de con-

58 Hábeas corpus 148 – 2020. Resolución de admisión de 26 de marzo de 2020, p. 8.

59 El artículo 136 del Código de Salud dispone: “Las personas que padezcan de enfermedades sujetas a declaración obligatoria o que sean cuarentenables, así como aquellas que, aún sin presentar manifestaciones clínicas de ellas, alberguen o diseminen sus gérmenes o hayan sido expuestas a su contagio, podrán ser sometidas a aislamiento, cuarentena; observación o vigilancia, por el tiempo y en la forma que lo determine el Ministerio, de acuerdo con los respectivos reglamentos”.

tención sanitaria. Adicionalmente esta Sala considera que las autoridades deben abstenerse de exhibir a las personas privadas de libertad o confinadas o internadas en este contexto, sin su consentimiento, ante los medios de comunicación, ni propiciar su estigmatización social por la situación en que se encuentren⁶⁰.

En resolución de seguimiento, de fecha 8 de abril de 2020, la Sala fue enfática al decir que:

*el Presidente de la República, la Policía Nacional Civil, la Fuerza Armada y cualquier otra autoridad tienen constitucionalmente prohibido privar de libertad en la forma de confinamiento o internamiento sanitario forzoso a las personas que incumplan la orden de cuarentena domiciliar, mientras la Asamblea Legislativa no emita una ley formal en la que se establezca dicha medida con todos los requisitos enunciados en el auto inicial de este hábeas corpus y reiterados en esta decisión o, en su caso, mientras no se comprueben respecto de cada afectado los supuestos del art. 136 del Código de Salud*⁶¹. (cursivas originales)

En una nueva resolución de seguimiento, de fecha 15 de abril de 2020, la Sala sostuvo que:

Los actos del Poder Ejecutivo como decretos o reglamentos no tienen validez alguna para limitar derechos fundamentales, no son, ni pueden asemejarse bajo ningún concepto a ley formal – aunque por sus efectos materiales quedan sujetos al control constitucional – pues no es el Poder Ejecutivo, el Órgano que la Constitución ins-

tituyó para la creación de las leyes; por tanto, el abuso de la potestad normativa de ejecución – limitando derechos fundamentales – usurpa una función que la Carta Magna sólo concedió al Órgano Legislativo ...y ello no puede consentirse en un Estado republicano, democrático y de derecho; custodio último de esta dimensión estatal es la Sala de lo Constitucional⁶².

Para la Sala fue notorio que, a pesar de las medidas cautelares decretadas, las autoridades de seguridad pública continuaban privando de libertad a personas por incumplir la cuarentena domiciliar, inclusive con grave violación de su integridad física, “lo cual se ha confirmado mediante la recepción de numerosas solicitudes de hábeas corpus interpuestas a favor de personas privadas de libertad por incumplimiento de la cuarentena domiciliar”⁶³. En virtud de tal incumplimiento, la Sala se consideró obligada a adoptar otras formas de tutela de los derechos protegidos por el hábeas corpus:

a) Al Director de la Policía Nacional Civil, al Ministro de la Defensa y al Ministerio de Salud, se les ordena que en el plazo máximo de cinco días hábiles elaboren un registro de las personas privadas de libertad por violación a la cuarentena domiciliar con la siguiente información: sus nombres o datos de identificación; las condiciones en que fueron privadas de libertad (fecha, hora, lugar, motivos aducidos por la autoridad e identificación de quienes la realizaron); los lugares adonde fueron remitidos inmediatamente después de su privación de libertad; los lugares adonde fueron conducidos posteriormente; y los nombres y cargos de las personas

60 Hábeas corpus 148 – 2020. Resolución de fecha 8 de abril de 2020, pp. 2 – 3.

61 Hábeas corpus 148 – 2020. Resolución de fecha 8 de abril de 2020, p. 3.

62 Hábeas corpus 148 – 2020. Resolución de seguimiento de fecha 15 de abril de 2020, p. 5.

63 Hábeas corpus 148 – 2020. Resolución de seguimiento de fecha 15 de abril de 2020, p. 5.

encargadas de los centros de contención, en los que se encuentren actualmente quienes hasta la fecha hayan sido sometidos a confinamiento sanitario forzoso por supuestamente incumplir la cuarentena domiciliar; así como los de las personas que habiendo sido retenidas, detenidas o privadas de libertad por la policía o la fuerza armada, en razón de la inobservancia a la cuarenta domiciliar han sido liberadas y llevadas por las autoridades a guardar cuarentena en sus residencias. Una vez concluido dicho registro deberá remitirse dentro de las veinticuatro horas siguientes a esta Sala. Información que deberá mantenerse en reserva. b) Toda persona actualmente confinada en centros de contención tiene derecho a que por escrito se le informen las razones de su confinamiento, así como la identificación del funcionario, autoridad o empleado que haya participado en dicho acto; además una copia de ese documento deberá ser entregado o enviado a la persona de confianza que el confinado indique o designe. c) Se requiere al señor Ministro de Salud que en el plazo máximo de tres días hábiles a partir del siguiente a la notificación remita a este Tribunal la lista completa, con nombres, cargos y centros de contención respectivos (ubicación o dirección, denominación y datos de contacto), de las personas que están administrando o que son responsables de cada uno de dichos lugares⁶⁴.

Para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares y de tutela adoptadas, la Sala delegó al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, quien deberá enviar un informe sobre el grado de acatamiento de lo ordenado por el máximo tribunal, cada cinco días hábiles y mientras

duren las acciones gubernamentales en relación con la pandemia de COVID-19.

La Sala conoció otros hábeas corpus sobre privación de libertad de menores por incumplir la cuarentena domiciliar por parte de la PNC y la Fuerza Armada⁶⁵; de personas provenientes del exterior que fueron remitidas a un centro de contención y luego al hospital⁶⁶; de personas internadas en hospitales⁶⁷; por condiciones inadecuadas y negación de medicamentos e información sobre su condición a personas en centros de contención⁶⁸; por el internamiento en centros de contención sin la realización de pruebas para detectar el contagio y por detención arbitraria⁶⁹; por la posibilidad de contagio en bartolinas policiales⁷⁰; y por el internamiento en centros de contención por más de 30 días⁷¹, entre otros casos.

La Sala también conoció de un hábeas corpus de los trabajadores de seguridad y tratamiento penitenciario del Centro Penal de Metapán, Departamento de Santa Ana por el acuartelamiento de 21 días continuos a raíz de la emergencia y la omisión de proporcionarles los insumos necesarios de higiene, alimentación, uniformes y unidades de

64 Hábeas corpus 148 – 2020. Resolución de seguimiento de fecha 15 de abril de 2020, p. 8.

65 Hábeas corpus 156 – 2020. Resolución de admisión de fecha 1 de abril de 2020.

66 Hábeas corpus 171 – 2020. Resolución de admisión de fecha 1 de abril de 2020.

67 Hábeas corpus 179 – 2020. Resolución de admisión de 8 de abril de 2020; 180 – 2020. Resolución de admisión de 8 de abril de 2020; 190 – 2020. Resolución de admisión de 8 de abril de 2020 y 466 – 2020. Resolución de admisión de 28 de mayo de 2020.

68 Hábeas corpus 173 – 2020. Resolución de admisión de 8 de abril de 2020.

69 Hábeas corpus 177 – 2020. Resolución de admisión de 3 de abril de 2020; 204 – 2020. Resolución de admisión de 17 de abril de 2020 y 222 – 2020. Resolución de admisión de 17 de abril de 2020.

70 Hábeas corpus 201 – 2020. Resolución de admisión de 17 de abril de 2020.

71 Hábeas corpus 205 – 2020. Resolución de 25 de abril de 2020.

descanso. El hábeas corpus también comprendió la revisión de las condiciones de higiene y prevención del contagio a los privados de libertad en el Centro Penal:

Ante la emergencia sanitaria en la que nos encontramos, debe hacerse énfasis en la necesidad de garantizar de manera oportuna y apropiada el derecho a la salud de aquellas personas que se encuentran a cargo del Estado (...) es preciso que las autoridades penitenciarias se adhieran a las normas básicas de higiene y acceso a insumos necesarios tanto para personas privadas de libertad como para el personal penitenciario; así como la realización de exámenes médicos sistemáticos para identificar el potencial riesgo de contagio y presuntos casos, además de disponer un mínimo de capacidad de aislamiento, de material de prevención necesario y de equipos de protección para el personal penitenciario. Sumado a ello, deben prevenir el ingreso de personas externas a las unidades de detención sin el debido chequeo previo, como forma de detener la propagación del virus⁷².

4.3 Medidas extraordinarias en penales

El 12 de junio de 2020, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y el Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA) presentaron una acción de hábeas corpus en relación con las medidas de emergencia adoptadas contra las personas privadas de libertad en cinco centros penales⁷³.

72 Hábeas corpus 521 – 2020. Resolución de admisión de 8 de julio de 2020, pp. 7 – 8.

73 Hábeas corpus 521 – 2020. Resolución de admisión de 8 de julio de 2020.

Los solicitantes manifiestan que el 24 de abril de 2020 hubo un aumento de homicidios en el país, ante lo cual el Presidente de la República ordenó al Director General de Centros Penales (DGCP), vía Twitter, que estableciera emergencia máxima en todos los centros penales de pandilleros. El Director respondió, por la misma vía, que se había decretado la emergencia máxima en todos los centros penales y se ordenó el encierro absoluto 24 horas al día.

Luego el Director anunció un nuevo régimen penitenciario en siete centros penales vigente de manera indefinida. El régimen consistía en la prohibición de comunicación con el exterior, el sello de las celdas, el aislamiento en forma indefinida dentro de las celdas y la prohibición de uso de las tiendas institucionales. Los solicitantes afirmaron que se ha implementado un castigo general a condenados y procesados por el repunte de homicidios y que el aislamiento en celdas selladas sin ver la luz ni entrada de aire natural no está contemplado en la Ley Penitenciaria (en lo sucesivo, "LP").

En la admisión, la Sala recordó que las restricciones hechas a los encarcelados solo pueden estar justificadas como medidas amparadas en la Constitución y en la ley, aplicadas bajo parámetros de excepcionalidad, proporcionalidad, temporalidad y necesidad, motivadas por causas necesarias para garantizar otros derechos o intereses legítimamente protegidos en una sociedad democrática, pero nunca de manera absoluta o irrestricta.

Por esta razón, no se pueden aplicar medidas disciplinarias no previstas por la Ley Penitenciaria y está prohibida toda actividad discrecional o arbitraria en cuanto al cumplimiento de la pena de prisión.

La Sala además hizo énfasis en la necesidad de garantizar de manera oportuna y apropiada el derecho a la salud de aquellas personas que se encuentran a cargo del Estado.

En la admisión, la Sala adoptó una medida cautelar en los siguientes términos:

i) Las autoridades demandadas deben suspender las medidas de máxima emergencia o el régimen penitenciario aplicado desde el día 24 de abril de 2020 en los centros penales: Fase 1, 2 y 3 de Izalco, Máxima Seguridad de Zacatecoluca, San Francisco Gotera, Quezaltepeque y Ciudad Barrios, que no se encuentren justificadas y reguladas en la ley y que sean contrarias a la jurisprudencia de esta Sala sobre el contenido de los derechos fundamentales de libertad e integridad personales... Al respecto cabe mencionar: a) Los estados de emergencia no pueden ser indefinidos, deben estar justificados –jurídica y materialmente– y cumplir las exigencias de ley, entre ellas el sometimiento al control judicial (...); b) El cumplimiento del régimen penitenciario –normas reguladoras de la convivencia y orden dentro de los centros penitenciarios– debe realizarse de conformidad con la ley y en respeto de todos los derechos fundamentales de los reclusos. La Constitución prohíbe las penas «infamantes, proscriptivas y toda especie de tormento»(...); c) Ni el régimen de internamiento especial (...) ni alguna de las sanciones que regula el régimen disciplinario de los privados de libertad autorizan la reclusión de estos en celdas cerradas, sin ventilación y sin aire ni luz natural. Sobre esto último la LP prohíbe las medidas disciplinarias corporales como el encierro en celda oscura y cualquier otra de naturaleza cruel, inhumana o degradante (...); d) La Corte Interamericana de Derechos Humanos –tribunal a cuya competencia

está sometido El Salvador–, al referirse a vulneraciones al derecho de integridad personal contenido el art. 5 del Pacto de San José, considera que «las celdas de aislamiento o castigo sólo deben usarse como medidas disciplinarias o para la protección de las personas por el tiempo estrictamente necesario y en estricta aplicación de los criterios de racionalidad, necesidad y legalidad. Estos lugares deben cumplir con las características mínimas de habitabilidad, espacio y ventilación, y solo pueden ser aplicadas cuando un médico certifique que el interno puede soportarlas. La Corte recalca que es prohibido el encierro en celda oscura y la incomunicación. A tal efecto, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas señaló que celdas de aislamiento de 60 x 80 centímetros, en las que no hay luz ni ventilación y sólo se puede estar en ellas de pie o agachado «constituyen en sí mismas una forma de instrumento de tortura» (...). ii) El DGCP, deberá asegurar la ejecución del protocolo específico para la prevención y protección de las personas ante el COVID-19, en el contexto de los centros penitenciarios mencionados, para resguardar el derecho a la salud de los privados de libertad y del personal administrativo y de seguridad que trabaja en los mismos, en el que se considere aspectos como la designación de espacios de cuarentena y aislamiento que sean compatibles con la dignidad humana, el suministro de insumos para higiene –entre ellos jabón, alcohol gel, suficiente agua, entre otros–, la realización de pruebas de COVID-19, el tratamiento y separación adecuada de población infectada y aquella en calidad de sospechosa y la atención de personas con riesgos mayores por ser grupos vulnerables. También es responsabilidad del DGCP y de los directores de los centros penales la evaluación constante de los privados de libertad que pre-

senten síntomas de COVID-19 y la remisión a los centros médicos de aquellos que ameriten asistencia médica hospitalaria, sin que deban esperar a que las personas estén en un estado de gravedad irreversible⁷⁴.

Agrega la Sala que dichas medidas cautelares además pretenden garantizar los derechos a otras personas que se encuentran en los centros penales (personal de seguridad, de salud, administrativo, que proporcionan alimentación, entre otros), quienes también podrían sufrir las consecuencias de no observar las medidas necesarias para evitar y contener la propagación de COVID-19.

4.4 Salvadoreños en el exterior

El abogado J.M. en calidad de procurador de oficio de los señores J.F., M.R., D.O. y otros⁷⁵, interpuso un amparo contra medidas del ejecutivo que impedían el retorno de salvadoreños en el exterior⁷⁶.

El 8 de abril de 2020, la Sala admitió el amparo contra los siguientes actos:

i) la instrucción de 17 de marzo de 2020 emitida por el Presidente de la República de cerrar

74 Hábeas corpus 521 – 2020. Resolución de admisión de 8 de julio de 2020, pp. 9-10.

75 Es decir, sin representación judicial directa. De acuerdo con el artículo 74 del Código Procesal Civil y Mercantil –de aplicación supletoria en los procesos constitucionales– “se puede comparecer en nombre de aquel de quien no se tiene representación judicial, siempre que la persona por la que se comparece se encuentre impedida de hacerlo por sí misma, estuviera ausente del país, tenga razones de fundado temor o amenaza, o cuando se trate de una situación de emergencia o de inminente peligro o haya alguna causa análoga y se desconociera la existencia de representante con poder suficiente”.

76 Amparo 167- 2020. Resolución de admisión de 8 de abril de 2020.

el Aeropuerto Internacional de El Salvador “San Óscar Arnulfo Romero y Galdámez”; únicamente en lo que respecta a su efecto de impedir el ingreso por vía aérea de salvadoreños provenientes del exterior; ii) la clausura de las pistas de ese aeropuerto para vuelos comerciales de pasajeros por parte de los titulares de la CEPA (...) también, únicamente, en relación con el ingreso de salvadoreños provenientes del extranjero; iii) la omisión de la Ministra de Relaciones Exteriores de garantizar el retorno de los demandantes –pese a las gestiones que alegan haber efectuado–, así como de otros salvadoreños que se encuentran fuera del país temporalmente; y iv) el cierre de atenciones a pasajeros salvadoreños que desean retornar al país provenientes del extranjero en el Aeropuerto por parte del Director General de Migración y Extranjería. Dichos actos y omisión habrían vulnerado los derechos a la libertad de circulación –en su manifestación de la libertad de entrar y permanecer en el territorio de la República– y a la protección no jurisdiccional de los demandantes⁷⁷.

En esa resolución, la Sala emitió una medida cautelar y le ordenó al Presidente de la República y al resto de autoridades competentes que elaborase con urgencia un plan para la repatriación gradual de los salvadoreños que se encuentren en el exterior y que por motivo de las medidas de prevención de la propagación del COVID-19 se les ha imposibilitado el regreso al país teniendo un boleto de avión comprado con anticipación al cierre del aeropuerto. Asimismo, deberá coordinar la ejecución del plan con cada una de las entidades estatales a quienes corresponda de conformidad

77 Amparo 167- 2020. Resolución de admisión de 8 de abril de 2020, p. 22.

con las atribuciones que les han sido conferidas⁷⁸.

Ese plan debería tomar en cuenta como mínimo los siguientes aspectos:

- i) Las medidas que se adopten deben incluir mecanismos consulares, diplomáticos o humanitarios para aquellos salvadoreños que se encuentren en una situación de vulnerabilidad en un país extranjero para que –al acceder a los canales correspondientes– se les brinde la asistencia respectiva para su regreso y se les informe de las medidas sanitarias a las que estarán obligatoriamente sometidos en el momento de ingresar al territorio salvadoreño; las solicitudes de información o asistencia consular de los salvadoreños en el exterior, deben ser respondidas en forma pronta, efectiva y solidaria, de acuerdo con las circunstancias, como corresponde a las obligaciones del Estado frente a sus ciudadanos;
- ii) El Presidente de la República, juntamente con las autoridades respectivas en el área de salud pública y demás involucradas en la prevención del Covid-19, deben tener en cuenta –en el momento de realizar la repatriación de los salvadoreños en el exterior– la capacidad instalada de los Centros de Contención para que los retornados, en el momento que ingresen al país, realicen su cuarentena (si es lo que las autoridades de salud determinan procedente) para lo cual deberán proporcionárseles las condiciones dignas y adecuadas; y
- iii) Dicho plan tendrá que incluir criterios objetivos a efecto de priorizar el regreso escalonado de aquellos salvadoreños que se encuentren

en una situación de mayor vulnerabilidad o de urgente necesidad personal o respecto de terceros, por lo que debe realizarse cuanto antes –si no se posee– un registro o base de datos de los connacionales que se encuentren en esas circunstancias y establecer prelación de retorno, a manera de ejemplo: a) los adultos mayores y de condición de salud vulnerable; b) las salvadoreñas embarazadas o en período de lactancia; c) los padres de familia que se encuentren en el extranjero sin sus hijos, sobre todo si estos son menores de edad y dependen de uno solo de sus padres o ambos están fuera del país; y d) aquellas personas que las autoridades gubernamentales determinen, en la ejecución de este plan, que se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad o de urgente necesidad de repatriación⁷⁹.

El Secretario Jurídico de la Presidencia, en informe de 13 de abril de 2020, sostuvo que la elaboración del plan de repatriación demoraría un plazo de 30 días. El día 24 de abril de 2020, la Sala emitió una resolución en la que le concedió al Presidente una prórroga de días con su vencimiento el 1 de mayo de 2020, para que presente el plan en los términos en que fue ordenado y conforme las recomendaciones giradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Resolución 1/2020 sobre pandemia y derechos humanos en América Latina.

En resolución de 6 de mayo de 2020, la Sala reconoció que el plan de repatriación que le fue presentado por el Ejecutivo en comparación con su versión preliminar (...) presenta[ba] notables ampliaciones, ya que a lo largo de sus secciones se ha[bía] enunciado su objetivo, adoptado un

⁷⁸ Amparo 167- 2020. Resolución de admisión de 8 de abril de 2020, p. 23.

⁷⁹ Amparo 167- 2020. Resolución de admisión de 8 de abril de 2020, pp. 23 – 24.

enfoque interinstitucional, reconocido el marco legal aplicable, descrito los cursos de acción, indicado cuáles son las personas cuyo regreso deb[ía] ser prioritario y advertido qué circunstancias podrían condicionar y alterar su ejecución⁸⁰.

La Sala, empero, destaca que el plan, “adolec[ía] también de relevantes omisiones, pues no se ha[bían] previsto plazos de ejecución ni se ha[bía] expuesto la información cuantitativa de sus factores –como el total de personas que serán repatriadas–, que e[ra] necesaria para una adecuada planificación”⁸¹. Por tal razón, previno que se subsanara, en tres días, la falta de plazos de ejecución y se proporcione información cuantitativa relativa a la población que será repatriada.

El nuevo plan presentado a la Sala contemplaba la repatriación solo para las personas salvadoreñas que tenían previsto regresar antes del 17 de marzo de 2020, lo cual resultó inadmisibles para la Sala. En las adecuaciones al plan presentado solo figuraba el número de connacionales que se pretendía repatriar (alrededor de 1200) y la cantidad de personas que regresarán en cada viaje (100), información que para la Sala de lo Constitucional era ostensiblemente exigua, pues se desconocen la edad, sexo, condición física y ubicación geográfica de estas personas. Además, en cuanto a los plazos de ejecución requeridos, las autoridades proyectaban que la repatriación de connacionales finalizaría en catorce semanas contadas a partir del 11 de mayo, lo cual era un plazo irrazonable en opinión de la Sala⁸².

La Sala previno, entonces, que se presentara un nuevo plan con los siguientes elementos:

⁸⁰ Amparo 167 – 2020. Resolución de 6 de mayo de 2020, p. 2.

⁸¹ Amparo 167 – 2020. Resolución de 6 de mayo de 2020, p.2.

⁸² Amparo 167 – 2020. Resolución de 15 de mayo de 2020, pp. 2 – 3.

i) el dato exacto de los salvadoreños que serán repatriados, tomando en consideración el número de connacionales que, según la información recabada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, ha expresado su intención de regresar al territorio nacional, con independencia de que hayan previsto fechas de retorno más o menos distantes, información que deberá desglosarse por edad, sexo y ubicación geográfica, entre otros criterios; (ii) el total de salvadoreños en condición vulnerable, detallando edad, sexo y situación de cada uno de ellos, entre otros; (iii) la reducción del plazo de ejecución propuesto (14 semanas) a uno que resulte razonable tomando en consideración los derechos fundamentales en juego, y su adecuación al total de salvadoreños que deben ser repatriados, especificando la periodicidad con la que se pretenden organizar los vuelos de retorno de grupos de 100 u otra cantidad de salvadoreños, y (iv) el total de centros de aislamiento con fines sanitarios y espacios disponibles en cada uno de ellos con los que las autoridades cuentan en este momento, a efectos de que este Tribunal pueda valorar la razonabilidad del plazo propuesto, y así aprobarlo o rechazarlo⁸³.

En esa resolución, la Sala ordenó a la Ministra de Relaciones Exteriores que rindiese información actualizada, cada siete días calendario y hasta que concluyera el procedimiento de repatriación o se abriera el aeropuerto internacional. Además, con el fin de que los interesados en la materialización de la medida cautelar adoptada en este amparo puedan consultar tales informes, estos se harán públicos en la cuenta oficial de esta Sala el mismo día de su presentación, a fin de brindar seguridad jurídica e

⁸³ Amparo 167 – 2020. Resolución de 15 de mayo de 2020, p. 4.

información pública oportuna a dichas personas⁸⁴.

A la fecha de cierre del presente documento, la Sala ha estado recibiendo y publicando los informes periódicos de la Ministra de Relaciones Exteriores sobre la ejecución del plan. Aún no se ha emitido fallo sobre el fondo.

Con todo, el tema de las personas salvadoreñas en el exterior también fue objeto de una controversia constitucional. En efecto, la controversia 3- 2020 fue originada por el veto del Presidente de la República al artículo 1 del Decreto Legislativo n° 621, que contiene las Disposiciones Transitorias para Regular el Retorno de Salvadoreños que al momento de la Declaración de Emergencia por la Pandemia provocada por la COVID-19 se encontraban fuera del país, citado *supra*.

El Presidente argumentó que la disposición impugnada contravenía el principio de seguridad jurídica (artículos 1 y 2 Constitucionales), debido a que “no es más que declaraciones de intención por parte del legislador que no pueden concretarse en derechos que puedan ser exigidos por los salvadoreños que están fuera del territorio nacional a causa de la pandemia por COVID-19”. Además, el precepto vetado era una infracción al principio de separación orgánica de funciones (artículos 65 y 86 Constitucionales), “porque la Asamblea Legislativa estaría elaborando la política de salud cuando su determinación y supervisión corresponde al Órgano Ejecutivo en el ramo de salud”⁸⁵.

Para la Sala de lo Constitucional, el primer argumento:

presupone la negación de toda eficacia normativa del derecho de tránsito o de circulación, reconocido en el art. 5 Cn. y en los arts. 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 8 de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre; 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este derecho le permite a todo salvadoreño la libertad de ingresar o salir, desplazarse, o inclusive fijar su residencia en el lugar que mejor le parezca, todo dentro del territorio de la República de El Salvador.

El derecho a ingresar al país solo puede limitarse cuando se traten de extranjeros que no tengan residencia temporal o permanente en El Salvador, y en ningún caso puede negarse que un connacional, ya sea por nacimiento o naturalización, pueda ingresar al territorio nacional.

En cuanto al segundo argumento, el tribunal reconoce que la elaboración, ejecución y supervisión de la política pública en el área de salud corresponde al Órgano Ejecutivo en el ramo de salud.

Sin embargo, de la lectura del art. 1 del D. L. 621-2020 no se observa que la Asamblea Legislativa haya elaborado una política pública en el área de salud. Por el contrario, (...) esta disposición atribuye competencia del Ministerio de Salud para elaborar los protocolos pertinentes cuya finalidad será la atención y protección de la salud tanto de las personas que habitan en el territorio nacional como de los salvadoreños y extranjeros con residencia temporal o permanente en El Salvador que quisieren ingresar al país. A su vez, reconoce que estos protocolos serán los que dispondrán la forma en que se deberá organizar el ingreso al país, sobre la base de la capacidad de los centros

84 Amparo 167 – 2020. Resolución de 15 de mayo de 2020, p. 5.

85 Controversia 3 – 2020. Sentencia de fecha 6 de julio de 2020, p. 5.

de contención, tiempo de espera y condiciones de salud de dichas personas⁸⁶.

Agrega la Sala que:

las leyes, aunque abstractas y generales, no operan en el vacío, sino en la realidad. Así, con la posición asumida por el señor Presidente de la República, toda ley aprobada por la Asamblea Legislativa acabaría invadiendo sus funciones, y ello no es razonable, puesto que las leyes se diseñan para actuar en la realidad, no en un universo ideal. En efecto, la ley se conecta con todos los ámbitos de la vida nacional, no para ámbitos inmateriales; por ello, el argumento aludido es insostenible, y no puede ser estimado por esta Sala⁸⁷. (cursivas en el original)

Por tales razones, la Sala falló la controversia declarando que el artículo 1 del decreto legislativo 621 era constitucional.

4.5 Hitos

Durante estos meses, la Sala de lo Constitucional reafirmó su carácter de intérprete último de la Constitución y reiteró jurisprudencia constitucional sobre el control del poder en tiempos de crisis. Ahora bien, hubo algunas decisiones novedosas:

a) *La aceptación de acciones por vía electrónica.* La Ley de Procedimientos Constitucionales establece que los escritos deben ser presentados en sede judicial, pero la Sala reconoció que, ante la situación de emergencia y la limitación de movilidad, la justicia constitucional no podría detenerse. La restricción de la libertad de

tránsito no puede ser obstáculo para la tutela de derechos, por lo cual estableció una excepción a la regla general y dio trámite a múltiples acciones constitucionales interpuestas a través de correo electrónico⁸⁸.

- b) *Procurador de oficio en la justicia constitucional.* Como se señaló supra, el Código Procesal Civil y Mercantil reconoce la figura del procurador de oficio en este tipo de procesos, pero aplicarla en la justicia constitucional no es usual. En el amparo 167 – 2020 a favor de los salvadoreños en el exterior aplicó supletoriamente la disposición del Código y admitió a trámite una petición realizada por un abogado sin poder judicial expreso.
- c) *Integración de las recomendaciones de la CIDH sobre pandemia y derechos humanos.* Si bien la Sala de lo Constitucional ha reivindicado el valor del derecho internacional de los derechos humanos y ha hecho suyos los argumentos de organismos internacionales de derechos humanos⁸⁹, no había integrado como parte de sus sentencias y órdenes –volviéndolas obligatorias– las recomendaciones de estos organismos⁹⁰.
- d) *Admisión de una acción constitucional interpuesta por una niña.* El Hábeas corpus 209 – 2020 fue interpuesto por A.A., de diez años de edad, a favor de su madre privada de libertad. La Sala invocó los artículos 5 y 6 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

88 Véase, por ejemplo, los Hábeas corpus 148 – 2020, 171 – 2020 y 177 – 2020, ya citados.

89 Véase, por ejemplo, la Inconstitucionalidad 44 – 2013 / 145 – 2013 donde se declaró inconstitucional la Ley de Amnistía para la Consolidación de la Paz de 1993.

90 Como lo hizo en el Amparo 167 – 2020 sobre los salvadoreños en el exterior.

86 Controversia 3 – 2020. Sentencia de fecha 6 de julio de 2020, p. 20.

87 Controversia 3 – 2020. Sentencia de fecha 6 de julio de 2020, p. 20.

(LEPINA) que reconocen que todas las niñas, niños y adolescentes son sujetos plenos de derechos, entre los que se encuentran el derecho de acceso a la justicia y el derecho de petición y respuesta ante cualquier autoridad. Dice la Sala:

- a. aunque la solicitud fue presentada por una niña, que además manifiesta ser hija de la privada de libertad, ello no impide el trámite del proceso que nos ocupa porque su solicitud ha sido realizada en el marco del ejercicio de los derechos fundamentales, en especial de acceso a la justicia, que la LEPINA reconoce a todo niño, niña y adolescente.
- e) *Interposición de inconstitucionalidad por el Fiscal General de la República.* Tampoco es usual que el Fiscal General de la República inicie una acción de inconstitucionalidad. El proceso de inconstitucionalidad 69–2020 contra el Decreto Ejecutivo 18 del Presidente de la República, que contenía la Declaración de Estado de Emergencia Nacional por la pandemia de COVID-19 fue iniciado por demanda del Fiscal General de la República, alegando usurpación de funciones de la Asamblea Legislativa y violación del principio de seguridad jurídica.
- f) *Interposición a favor de víctimas no identificadas pero identificables.* Aunque la Sala ya había admitido hábeas corpus a favor de personas no identificadas en el pasado⁹¹, algunos hábeas corpus interpuestos durante la pandemia a favor de personas ingresadas en centros de convención no identificaban a decenas de personas, pero fueron admitidos a trámite⁹².

- g) *Utilización del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos para monitorear el cumplimiento de sentencias constitucionales.* En la jurisprudencia constitucional había sido la Sala la que ha dado seguimiento a la ejecución de sus sentencias y medidas cautelares, pero en el Hábeas corpus 148 – 2020, la Sala delegó en el Procurador “verificar el cumplimiento de las medidas cautelares y de tutela adoptadas”, enviando informes periódicos “sobre el grado de acatamiento de lo ordenado por el tribunal”.

91 Hábeas corpus 226 – 2015.

92 Véase, por ejemplo, el Hábeas corpus 184 – 2020.

5. LECCIONES APRENDIDAS SOBRE EL CONTROL CONSTITUCIONAL DURANTE LA PANDEMIA

La coyuntura jurídico política del período de la pandemia ha dejado algunas importantes lecciones, cuya trascendencia todavía merecerá estudiarse en el futuro cercano:

- a) *La tendencia a abusar del poder durante las crisis.* Sin duda, en circunstancias extraordinarias es legítimo y necesario tomar medidas extraordinarias; sin embargo, en El Salvador hubo una evidente propensión a “saltarse los cerrojos” constitucionales y legales. En efecto, las medidas adoptadas por el Ejecutivo produjeron abusos contra los derechos fundamentales y los decretos ejecutivos emitidos implicaron un abierto intento de extender las facultades ejecutivas más allá de lo permitido por la Carta Magna.
- b) *La necesidad de concertación política durante las crisis.* En este período se produjo una acre confrontación entre todos los órganos del Estado, que dificultó la atención adecuada a la pandemia e impidió, entre otras cosas, la reapertura ordenada de la economía y la facilitación del retorno de los salvadoreños varados en el exterior. En tiempos de crisis sanitaria y por el bien de la vida de la población, es indispensable que los poderes públicos adopten acciones concertadas, con criterio científico, teniendo presente el bien común en todo momento.
- c) *La importancia del rol del control constitucional en los sistemas democráticos.* Sin duda la mayor lección de estos meses es la suprema importancia del control del poder por los medios que la misma democracia impone. En particular, en estos meses de pandemia quedó demostrada la suma valía de la justicia constitucional para contener los intentos de exceder los límites constitucionales del poder público. La justicia constitucional es, a todas luces, uno de los baluartes más importantes del Estado Constitucional de Derecho y, por ello, debe ser respetada y fortalecida en toda circunstancia de la vida nacional, aún en los tiempos de mayor incertidumbre.

6. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Desde la declaración de la pandemia como emergencia de salud pública de importancia internacional, en El Salvador se presenció un largo enfrentamiento entre los Órganos Legislativo y Ejecutivo, que fue *in crescendo* con el paso del tiempo, al grado de no poderse consensar una respuesta jurídica coherente y respetuosa de la Constitución a la crisis.

En esta situación caótica, la justicia constitucional se convirtió en un bastión de la institucionalidad y de los derechos humanos. En no pocas ocasiones, la Sala de lo Constitucional exhortó a la Asamblea Legislativa y al Órgano Ejecutivo a lograr acuerdos para la prevención y control de la pandemia, en beneficio de la población salvadoreña y privilegiando la colaboración interinstitucional. Tales llamados, sin embargo, no fueron escuchados y, por el contrario, la Sala fue objeto de ataques y abiertos desafíos del Ejecutivo⁹³.

Como sea, la Sala de lo Constitucional expulsó del sistema jurídico varios decretos legislativos y ejecutivos que consideró inconstitucionales y protegió derechos de las personas, a través de amparos y hábeas corpus. En esos esfuerzos, se reafirmó jurisprudencia constitucional de larga data contra los abusos de poder y se produjeron algunos hitos que, sin duda, impulsaron avances en materia de protección de los derechos ius fundamentales.

Si alguna lección ha dejado la pandemia en El Salvador, es la necesidad de impulsar una institucionalidad fuerte y concertadora, así como la alta valía de los mecanismos de contención del poder y la defensa de la Constitución.

93 Cf. WOLA. *Organizaciones de la región expresan profunda preocupación por los ataques contra la sala de lo constitucional de El Salvador*. Disponible en <https://www.wola.org/es/2020/06/ataques-corte-el-salvador>

ANEXOS

Anexo 1

Decretos legislativos relacionados con la pandemia (marzo - julio de 2020)

| # | Número de decreto | Nombre | Fecha de emisión | Vigencia |
|---|-------------------|--|------------------|-----------------------------|
| | 593 | Estado de Emergencia Nacional de la pandemia por COVID-19. | 14/03/2020 | 14.03.2020 hasta 12.04.2020 |
| | 594 | Declárese Estado de Excepción. | 14/03/2020 | 15.03.2020 hasta 29.03.2020 |
| | 598 | Ley especial y transitoria sobre la modalidad de pago del impuesto sobre la renta aplicable a pequeños contribuyentes, turismo, energía eléctrica, servicios de televisión, internet y telefonía, y sobre la contribución especial para la promoción del turismo. | 20/03/2020 | 20.03.2020 hasta 30.03.2020 |
| | 599 | Reforma al Decreto de Estado de Emergencia Nacional, en materia de regulación de plazos procesales. | 20/03/2020 | 20.03.2020 hasta 12.04.2020 |
| | 601 | Ley transitoria para diferir el pago de facturas de servicios de agua, energía eléctrica y telecomunicaciones (teléfono, cable e internet). | 20/03/2020 | 20.03.2020 |
| | 603 | Disposiciones transitorias por medio de las cuales se simplifica el procedimiento de las donaciones de bienes por parte de las empresas reguladas en la ley de zonas francas industriales y de comercialización. | 20/03/2020 | 20.03.2020 hasta 12.04.2020 |
| | 604 | Modificación del Arancel Centroamericano de Importación, para adoptar medidas urgentes y de carácter temporal, tendientes a asegurar el abastecimiento para la población de productos alimenticios esenciales, así como de medicamentos para enfermedades respiratorias, productos higiénicos y de limpieza. | 20/03/2020 | 20.03.2020 hasta 12.04.2020 |
| | 606 | Reforma al decreto de emergencia nacional para permitir la internación de ayuda humanitaria con exención de impuestos y aprobación de compras de emergencia por el Estado. | 23/03/2020 | 23.03.2020 hasta 12.04.2020 |
| | 607 | Suspensión temporal de la aplicación de la ley de responsabilidad fiscal para la sostenibilidad de las finanzas públicas y el desarrollo social, mientras duren los efectos de la emergencia nacional de la pandemia por el covid-19. | 26/03/2020 | 26.03.2020 hasta 12.04.2020 |
| | 608 | Autorización al órgano ejecutivo en el Ramo de Hacienda, para gestionar la obtención de recursos, hasta por US\$2,000,000,000.00. | 26/03/2020 | 20.03.2020 hasta 31.12.2020 |

| # | Número de decreto | Nombre | Fecha de emisión | Vigencia |
|---|-------------------|---|------------------|---|
| | 609 | Interpretación auténtica al artículo 5 del decreto 593 que establece que el instituto salvadoreño del seguro social pagará salario a empleados que se encuentren en periodo de cuarentena. | 26/03/2020 | 26.03.2020 hasta 12.04.2020 |
| | 611 | Ley de restricción temporal de derechos constitucionales concretos para atender la pandemia covid-19. | 29/03/2020 | 30.03.2020 hasta 13.04.2020 |
| | 612 | Disposiciones transitorias para garantizar la continuidad de la prestación de servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social a trabajadores en condición de desempleo o suspensión de contrato de trabajo o cuyos patronos han caído en mora en pagos de planillas de cotización laboral. | 01/04/2020 | El decreto fue vetado por el Presidente y la Asamblea Legislativa no ha logrado acuerdos para superar el veto |
| | 613 | Disposiciones transitorias a la ley de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, por efectos del estado de emergencia nacional de la pandemia por covid-19. | 01/04/2020 | 03.04.2020 hasta 12.04.2020 |
| | 615 | Reforma a la ley de presupuesto, en la parte correspondiente al Fondo de protección civil, prevención y mitigación de desastres para incorporar \$42,000,000.00. | 01/04/2020 | 02.04.2020 hasta 31.12.2020 |
| | 616 | Disposiciones especiales y transitorias al ministerio de agricultura y ganadería y a particulares, en las operaciones de compra de maíz, frijol y arroz para el consumo humano, en el marco de la emergencia por covid-19. | 01/04/2020 | 02.04.2020 hasta 12.04.2020 |
| | 617 | Disposiciones transitorias para asegurar el cumplimiento de las normas sanitarias decretadas bajo la emergencia nacional de covid-19, para que los usuarios directos de parques o centros de servicios puedan desarrollar sus actividades fuera de sus instalaciones autorizadas. | 01/04/2020 | 06.04.2020 hasta 16.04.2020 |
| | 618 | Reforma a la ley transitoria para diferir el pago de facturas de servicios de agua, energía eléctrica y telecomunicaciones (teléfono, cable e internet), aumentando los beneficios a consumidores de energía eléctrica. | 01/04/2020 | 03.04.2020 |
| | 619 | Reforma al Decreto de Emergencia Nacional, para incorporar el derecho a la seguridad alimentaria. | 01/04/2020 | El decreto fue vetado por el Presidente y la Asamblea Legislativa no ha logrado acuerdos para superar el veto |

| # | Número de decreto | Nombre | Fecha de emisión | Vigencia |
|---|-------------------|--|------------------|---|
| | 620 | Disposiciones en beneficio del trabajo de los profesionales de la salud y médicos, en el combate a la pandemia del covid-19. | 01/04/2020 | El decreto fue vetado por el Presidente y la Asamblea superó el veto. La Sala de lo Constitucional lo declaró constitucional (Controversia 5 – 2020) Está vigente desde el 23.07.2020 |
| | 621 | Disposiciones transitorias para regular el retorno de los salvadoreños que al momento de la declaración de emergencia por la pandemia del covid-19, se encontraban fuera del país. | 01/04/2020 | El decreto fue vetado por el Presidente y la Asamblea superó el veto. La Sala de lo Constitucional lo declaró constitucional (Controversia 3 – 2020). Fue publicado en el Diario Oficial del 14 de agosto de 2020 y debía estar vigente mientras durase el Estado de Emergencia |
| | 622 | Prórroga al Estado de Emergencia Nacional de la pandemia por COVID-19. | 12/04/2020 | 13.04.2020 hasta 16.04.2020 |
| | 623 | Disposición transitoria para utilizar la totalidad del 25% de la cuota correspondiente a los meses de marzo, abril y mayo de presente ejercicio fiscal, asignado por la Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios (FODES). | 16/04/2020 | 28.04.2020 hasta 31.05.2020 |
| | 624 | Disposiciones transitorias para utilizar la totalidad del 75% de la asignación correspondiente a los meses de abril y mayo del ejercicio fiscal 2020 asignado por ley de creación del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios. | 16/04/2020 | 28.04.2020 hasta 31.05.2020 |
| | 625 | Disposición transitoria para que las municipalidades hagan uso del 2% del FODES destinado para la atención, prevención y combate de la pandemia por covid-19 en sus territorios. | 16/04/2020 | 28.04.2020 hasta 16.05.2020 |
| | 626 | Solicitud al Fondo Monetario Internacional financiamiento de emergencia, bajo el denominado instrumento de financiamiento rápido consistente en el uso del cien por ciento de las cuotas aportadas por nuestro país a dicho organismo, por un monto de US\$287,200,000.00. | 16/04/2020 | 28.04.2020 |

| # | Número de decreto | Nombre | Fecha de emisión | Vigencia |
|-----|-------------------|--|------------------|--|
| 627 | | Reforma a la ley de presupuesto, en la parte correspondiente al ramo de hacienda, para reforzar las asignaciones presupuestarias del fondo de prevención y mitigación de desastres por US\$4,044,755.00. | 16/04/2020 | 20.04.2020 hasta 31.12.2020 |
| 628 | | Reforma a la ley de presupuesto, en la parte correspondiente en la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados para incorporar US\$8,000,000.00. | 16/04/2020 | 21.04.2020 hasta 31.04.2020 |
| 629 | | Autorización al órgano ejecutivo en el Ramo de Hacienda, para que suscriba un contrato de préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, por US\$20,000,000.00. | 16/04/2020 | 11.05.2020 |
| 630 | | Ley especial de reconocimiento a los profesionales y trabajadores de la salud, ante la pandemia del COVID-19. | 16/04/2020 | El decreto fue vetado por el Presidente, la Asamblea Legislativa supero el veto. Fue declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional (Controversia 5 - 2020) |
| 631 | | Prórroga del Decreto de Emergencia Nacional. | 16/04/2020 | 15.04.2020 hasta 01.05.2020 |
| 632 | | Ley especial para proteger los derechos de las personas durante el estado de emergencia decretado por la pandemia por covid-19. | 16/04/2020 | El Presidente vetó el decreto y la Asamblea Legislativa lo superó. La Sala de lo Constitucional declaró improcedente la controversia (Controversia 4-2020). Sin embargo, la ley había superado el período de vigencia y no fue publicada |
| 633 | | Reforma a la ley de presupuesto, en la parte que corresponde al Ramo de Economía y transferir al Centro Internacional de Ferias y Convenciones de El Salvador por \$2,100,000.00. | 23/04/2020 | 28.04.2020 hasta 31.12.2020 |
| 634 | | Prórroga al Decreto de Emergencia Nacional. | 30/04/2020 | 02.05.2020 hasta 16.05.2020 |
| 635 | | Ley especial transitoria para facilitar la presentación y pago del impuesto sobre la renta, el anticipo a cuenta del impuesto sobre la renta y otras obligaciones formales, en el marco de la emergencia por COVID-19. | 30/04/2020 | El decreto fue vetado por el Presidente. Como el plazo para presentar la declaración había expirado la Asamblea no conoció el veto |

| # | Número de decreto | Nombre | Fecha de emisión | Vigencia |
|-----|-------------------|---|------------------|--|
| 637 | | Reforma al Código de Salud para incorporar la COVID 19 al listado de enfermedades de declaración obligatoria y vigilancia epidemiológica. | 30/04/2020 | 13.05.2020 |
| 639 | | Ley de regulación para el aislamiento, cuarentena, observación y vigilancia por COVID-19. | 05/05/2020 | 07.05.2020 hasta 19.05.2020 |
| 640 | | Autorización al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, gestione la obtención de recursos hasta por \$1,000,000,000.00. | 05/05/2020 | 05.05.2020 |
| 642 | | Ley transitoria de medidas al sector agropecuario para garantizar la seguridad alimentaria, ante la emergencia nacional y los efectos de la misma por la pandemia COVID-19. | 07/05/2020 | El Presidente vetó el decreto y la Asamblea Legislativa lo superó. La Sala de lo Constitucional declaró improcedente la controversia (Controversia 6-2020) |
| 643 | | Ley transitoria para facilitar el cumplimiento voluntario de obligaciones tributarias en virtud de la emergencia nacional ocasionada por la pandemia por COVID-19. | 14/05/2020 | 15.05.2020 hasta 30.06.2020 |
| 644 | | Disposición transitoria para la ampliación de plazos judiciales y administrativos en el marco de la ley de regulación para el aislamiento, cuarentena, observación y vigilancia por covid-19. | 14/05/2020 | 16.05.2020 hasta 24.05.2020 |
| 645 | | Ley especial transitoria para la atención integral de la salud y la reanudación de labores en el marco de la pandemia por COVID-19. | 18/05/2020 | El Presidente vetó el decreto y la Asamblea no logró acuerdos para superarlo |
| 647 | | Disposición transitoria para la ampliación de plazos judiciales y administrativos en el marco de la ley especial transitoria para la atención integral de la salud y la reanudación de labores en el marco de la pandemia por covid-19. | 21/05/2020 | El decreto fue vetado por el Presidente y la Asamblea Legislativa no ha logrado acuerdos para superar el veto |
| 648 | | Ley especial transitoria de emergencia por la pandemia COVID-19, atención integral de la vida, la salud y reapertura de la economía. | 30/05/2020 | El Presidente vetó el decreto y la Asamblea Legislativa lo superó. La Sala de lo Constitucional declaró improcedente la controversia (Controversia 7-2020) |
| 649 | | Se suspenden por diez días, los términos y plazos procesales en los procedimientos administrativos y procesos judiciales, cualquiera que sea la materia y la instancia en que se encuentren. | 01/06/2020 | 01.06.2020 hasta 10.06.2020 |
| 650 | | Reforma a la ley de presupuesto en la parte que corresponde al ministerio de hacienda, para incorporar \$389,000,000.00. | 31/05/2020 | 01.06.2020 hasta 31.12.2020 |

| # | Número de decreto | Nombre | Fecha de emisión | Vigencia |
|---|-------------------|--|------------------|---|
| | 654 | Reforma a la ley de presupuesto, en la parte correspondiente a la administración nacional de acueductos y alcantarillados (ANDA), para incorporar \$16,000,000. | 04/06/2020 | 04.06.2020 hasta 31.12.2020 |
| | 657 | Prórroga de los efectos del Decreto Legislativo 649/2020 sobre suspensión de términos y plazos procesales. | 10/06/2020 | El Presidente vetó el decreto y lo envió a la Asamblea el 23.06.2020. Como el decreto tenía una duración hasta el 19.06.2020, no entró en vigencia |
| | 658 | Reforma a la Ley del Sistema Integrado de Salud para incorporar la facultad de inspección de centros públicos y privados de salud e incorporar la obligación de proveer equipos de seguridad y de capacitación al personal de salud. | 11/06/2020 | 21.06.2020 |
| | 660 | Ley transitoria para la regulación de matrículas de empresa y registro de locales ante la pandemia por covid-19. | 11/06/2020 | El Presidente vetó el decreto. El veto no fue superado |
| | 661 | Ley especial de emergencia por la pandemia covid-19, atención integral de la vida, la salud y reapertura de la economía. | 11/06/2020 | El Presidente vetó el decreto. La Asamblea Legislativa superó el veto. La Sala de lo Constitucional resolvió que el decreto era constitucional (Controversia 8 - 2020) pero no entró en vigencia porque sus efectos duraban hasta el 07.09.2020 y la Asamblea no logró acuerdos para ponerlo al día |
| | 667 | Disposición transitoria para que las municipalidades hagan uso del 2% del FODES destinado para la atención, prevención y combate de la pandemia por covid-19 y sufragar gastos en relación a las depresiones tropicales "Amanda" y "Cristóbal" en sus territorios en los meses de junio, julio y agosto. | 18/06/2020 | 02.07.2020 hasta 31.08.2020 |
| | 668 | Disposiciones transitorias para utilizar la totalidad del 75% de la asignación correspondiente a los meses de junio, julio y agosto del ejercicio fiscal 2020, asignado por ley de creación del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios. | 18/06/2020 | 02.07.2020 hasta 31.08.2020 |

| # | Número de decreto | Nombre | Fecha de emisión | Vigencia |
|-----|-------------------|---|------------------|--|
| 669 | | Disposición transitoria para utilizar la totalidad del 25% de la cuota correspondiente a los meses de junio, julio y agosto del presente ejercicio fiscal, asignado por la ley de creación del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios. | 18/06/2020 | 02.07.2020 hasta 31.08.2020 |
| 673 | | Suspensión por quince días de los términos y plazos procesales en los procedimientos administrativos y procesos judiciales. | 22/06/2020 | El decreto fue vetado por el Presidente y la Asamblea Legislativa no ha logrado acuerdos para superar el veto |
| 674 | | Reforma del Decreto 608/2020, para la creación del Comité de Veeduría Ciudadana del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica. | 22/06/2020 | 24.07.2020 |
| 675 | | Aprobación de contrato de préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por \$20,000,000.00. | 22/06/2020 | 29.06.2020 |
| 676 | | Autorización al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, a suscribir contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo por \$50,000,000.00. | 22/06/2020 | 29.06.2020 |
| 677 | | Autorización al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, para suscribir contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo por \$250,000,000.00, destinados para el "programa de emergencia para la sostenibilidad macroeconómica y fiscal". | 22/06/2020 | 29.06.2020 |
| 681 | | Reforma a la ley de presupuesto, en parte correspondiente al ramo de salud, para incorporar \$3,000,000.00. | 02/07/2020 | 02.07.2020 hasta 31.12.2020 |
| 683 | | Ley de fomento para la donación de plasma sanguíneo de pacientes recuperados de covid-19. | 02/07/2020 | 31.07.2020 |
| 684 | | Disposición transitoria para la prórroga de las funciones de los representantes del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia. | 09/07/2020 | El Presidente vetó el decreto. La Asamblea superó el veto. La Sala admitió a trámite la controversia 9 – 2020 (en trámite) |
| 685 | | Ley de creación del fideicomiso para la recuperación económica de las empresas salvadoreñas. | 09/07/2020 | 17.07.2020 por un plazo de doce años |
| 686 | | Autorización al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, para suscribir contrato de préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica, por \$50,000,000.00. | 09/07/2020 | 10.07.2020 |
| 687 | | Autorización al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, para suscribir contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo por \$250,000,000.00. | 09/07/2020 | 10.07.2020 |

| # | Número de decreto | Nombre | Fecha de emisión | Vigencia |
|---|-------------------|--|------------------|---|
| | 688 | Disposiciones especiales y transitorias aplicables a la importación, fabricación y comercialización de productos sanitarios necesarios para combatir la pandemia por covid-19. | 09/07/2020 | El Presidente observó el decreto. La Asamblea no ha discutido las observaciones |
| | 694 | Decreto transitorio de prórroga de vigencia de credenciales de las juntas directivas sindicales. | 23/07/2020 | El Presidente vetó el decreto. La Asamblea Legislativa envió el expediente al archivo porque ya no había restricción de movilidad para los sindicatos |

Fuente: elaboración propia, con información oficial de la Asamblea Legislativa.

Anexo 2

Decretos ejecutivos relacionados con la pandemia (marzo – agosto 2020)

| # | Número de decreto | Nombre | Autoridad emisora | Fecha | Vigencia |
|----|-------------------|---|----------------------|------------|---|
| 1 | | Directrices relacionadas con la atención de la Emergencia Sanitaria «nuevo coronavirus» (2019-nCoV). | Ministerio de Salud | 30/01/2020 | 30.01.2020 |
| 2 | | Reformas al decreto ejecutivo número 1. | Ministerio de Salud | 25/02/2020 | 25.02.2020 |
| 3 | | Reformas al decreto ejecutivo número 2. | Ministerio de Salud | 01/03/2020 | 02.03.2020 |
| 4 | | Se decreta cuarentena de treinta días derivada de la pandemia a personas que ingresen al territorio nacional por cualquier vía. | Ministerio de Salud | 11/03/2020 | 11.03.2020 hasta 09.04.2020 |
| 5 | | Se prohíbe ingreso de extranjeros del país y toda clase de reuniones. | Ministerio de Salud | 15/03/2020 | 15.03.2020 hasta 29.03.2020 Declarado inconstitucional el 08.06.2020 |
| 6 | | Disposiciones para ordenar a los trabajadores el retiro a su domicilio para resguardarse del contagio de la pandemia COVID-19 y para garantizar su remuneración. | Ministerio de Salud | 16/03/2020 | 16.03.2020 hasta 29.03.2020 |
| 7 | | Medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial y recreativa relacionada con la atención de la Emergencia Sanitaria por COVID-19. | Ministerio de Salud | 16/03/2020 | 16.03.2020 hasta 29.03.2020 |
| 8 | | Disposiciones específicas para el sector del transporte público de pasajeros, relacionadas con la atención de la Emergencia Sanitaria por COVID-19. | Ministerio de Salud | 16/03/2020 | 16.03.2020 |
| 9 | | Medida de contención en el ámbito de la actividad alimenticia de restaurantes y otros similares relacionados con la atención de la emergencia sanitaria COVID-19. | Ministerio de Salud | 17/03/2020 | 17.03.2020 hasta 31.03.2020 |
| 10 | | Medida de contención en el ámbito de la actividad comercial e industrial con la atención de la emergencia sanitaria por COVID-19. | Ministerio de Salud | 18/03/2020 | 18.03.2020 hasta 01.04.2020 |
| 11 | | Medidas sanitarias de contención en el ámbito de la actividad comercial de centros o plazas comerciales, cualquiera sea su denominación, relacionada con la atención de la emergencia sanitaria por COVID-19. | Ministerio de Salud | 19/03/2020 | 19.03.2020 hasta 01.04.2020 |
| 12 | | Estado de emergencia nacional por la epidemia por COVID-19. | Consejo de Ministros | 11/03/2020 | 11.02.2020 hasta 09.05.2020 |

| # | Número de decreto | Nombre | Autoridad emisora | Fecha | Vigencia |
|----|-------------------|---|----------------------------|------------|---|
| 12 | | Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19. | Ministro de Salud | 21/03/2020 | 21.03.2020 hasta 19.04.2020 Declarado inconstitucional el 08.06.2020 |
| 13 | | Se reforma el Decreto Ejecutivo No. 12, de fecha 21 de marzo de 2020, a fin de autorizar al Ministerio de Trabajo el establecimiento de los protocolos de seguridad y salud ocupacional para las empresas autorizadas a funcionar. | Ministro de Salud | 26/03/2020 | 26.03.2020 hasta 19.04.2020 |
| 14 | | Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19. | Ministro de Salud | 30/03/2020 | 30.03.2020 hasta 13.04.2020 Declarado inconstitucional el 08.06.2020 |
| 15 | | Medidas Extraordinarias para Asegurar la Continuidad del Suministro de Electricidad y Combustibles en la Emergencia Nacional por la Pandemia COVID-19. | Presidente de la República | 26/03/2020 | 27.03.2020 hasta 12.04.2020 |
| 15 | | Se autoriza el funcionamiento de los distintos medios de comunicación, así como la libre circulación del personal que labora para los mismos, en todos sus ámbitos de actuación, quienes para efectos de acreditar su calidad deberán portar únicamente su respectivo carné, en aras de garantizar el derecho de la ciudadanía a estar debidamente informado, así como el pleno ejercicio del derecho a la información y libre expresión. | Ministro de Salud | 31/03/2020 | 31.03.2020 hasta 13.04.2020 |
| 16 | | Medidas de control de la importación y utilización de las pruebas de detección para el COVID-19. | Ministro de Salud | 03/04/2020 | 03.04.2020 hasta 09.03.2020 |
| 17 | | Directrices para el sector transporte público de pasajeros en el marco de la emergencia nacional por el COVID-19. | Ministro de Salud | 03/04/2020 | 03.04.2020 hasta 09.03.2020 |
| 18 | | Medidas extraordinarias de prevención y contención para restringir a todas las personas su circulación en playas, balnearios y centros turísticos. | Ministro de Salud | 03/04/2020 | 03.04.2020 hasta 09.03.2020 Declarado inconstitucional el 08.06.2020 |
| 18 | | Estado de Emergencia Nacional por la pandemia por COVID-19. | Presidente de la República | 16/05/2020 | 16.05.2020 hasta 14.06.2020 |
| 19 | | Estado de Emergencia Nacional por la pandemia por COVID-19. | Presidente de la República | 19/05/2020 | 19.05.2020 hasta 02.06.2020 Declarado inconstitucional el 08.06.2020 |

| # | Número de decreto | Nombre | Autoridad emisora | Fecha | Vigencia |
|----|-------------------|--|-------------------|------------|---|
| 19 | | Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19. | Ministro de Salud | 13/04/2020 | 14.04.2020 hasta 28.04.2020 |
| 20 | | Reglamento para el Aislamiento, Cuarentena, Observación o Vigilancia, por COVID-19. | Ministro de Salud | 13/04/2020 | 13.04.2020 hasta 16.04.2020 |
| 21 | | Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19. | Ministro de Salud | 27/04/2020 | 30.04.2020 hasta 16.05.2020 Declarado inconstitucional el 08.06.2020 |
| 22 | | Habilitaciones previstas en el artículo 8 de la Ley de regulación para el aislamiento, cuarentena, observación y vigilancia por COVID-19. | Ministro de Salud | 06/05/2020 | 07.05.2020 hasta 21.05.2020 Declarado inconstitucional el 08.06.2020 |
| 23 | | Medida para la Movilización de los Empleados de la Administración Pública y de la Empresa Privada Autorizada para Funcionar, Durante la Cuarentena Domiciliar. | Ministro de Salud | 06/05/2020 | 07.05.2020 hasta 21.05.2020 |
| 24 | | Habilitaciones Previstas en el Artículo 8 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19. | Ministro de Salud | 09/05/2020 | 09.05.2020 hasta 21.05.2020 Declarado inconstitucional el 08.06.2020 |
| 25 | | Reformas al decreto ejecutivo 24, para modificar los días de autorización para la circulación de personas. | Ministro de Salud | 16/05/2020 | 16.05.2020 hasta 21.05.2020 Declarado inconstitucional el 08.06.2020 |
| 26 | | Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Declarar el Territorio Nacional como Zona Sujeta a Control Sanitario, a fin de Contener la Pandemia COVID-19. | Ministro de Salud | 19/05/2020 | 20.05.2020 hasta 05.06.2020 Declarado inconstitucional el 08.06.2020 |
| 27 | | Reformas al decreto ejecutivo 26, a fin de autorizar el funcionamiento de ferreterías. | Ministro de Salud | 31/05/2020 | 31.05.2020 hasta 04.06.2020 |
| 28 | | Reformas al decreto ejecutivo 26, a fin de autorizar la circulación de personas que se dedican a la albañilería, carpintería y electricistas, así como el funcionamiento de fábricas de camas y colchonetas. | Ministro de Salud | 31/05/2020 | 31.05.2020 hasta 04.06.2020 |

| # | Número de decreto | Nombre | Autoridad emisora | Fecha | Vigencia |
|---|-------------------|--|----------------------------|------------|---|
| | 29 | Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19. | Ministro de Salud | 02/06/2020 | 02.06.2020 hasta 15.06.2020 Declarado inconstitucional el 08.06.2020. La Sala amplió su vigencia por cuatro días adicionales |
| | 30 | Se reforma transitoriamente el Artículo 10 del Decreto Ejecutivo en el Ramo de Salud No. 29, en el sentido de Autorizar la operación de las empresas que fabrican y distribuyen productos de plástico en todo el territorio nacional. | Ministro de Salud | 04/06/2020 | 04.06.2020 hasta 15.06.2020 Declarado inconstitucional el 08.06.2020 |
| | 31 | Protocolos sanitarios para garantizar los derechos a la salud y a la vida de las personas en el proceso de reactivación gradual de la economía, durante la pandemia por COVID-19, aplicables en las zonas occidental, central y oriental de la República de El Salvador. | Ministro de Salud | 04/06/2020 | 04.06.2020 hasta 15.06.2020 |
| | 31 | Lineamientos para la Reincorporación de los Empleados del Órgano Ejecutivo y de sus Dependencias a sus Centros de Trabajo, durante la Pandemia por COVID-19. | Presidente de la República | 14/06/2020 | 14.06.2020 hasta 20.08.2020 |
| | 32 | Protocolos sanitarios para garantizar los derechos a la salud y a la vida de las personas en el proceso de reactivación gradual de la economía, durante la pandemia por COVID-19, aplicables en las zonas occidental, central y oriental de la República de El Salvador. | Ministro de Salud | 29/07/2020 | 29.07.2020 hasta 04.10.2020 |
| | 33 | Reforma a los protocolos sanitarios para garantizar los derechos a la salud y a la vida de las personas en el proceso de reactivación gradual de la economía, durante la pandemia por COVID-19, aplicables en las zonas occidental, central y oriental de la República de El Salvador. | Ministro de Salud | 07/08/2020 | 07.08.2020 hasta 23.08.2020 |

Fuente: elaboración propia con base en el Diario Oficial.

Anexo 3

Vetos emitidos por el Presidente de la República contra decretos legislativos relacionados con la pandemia por motivos de inconstitucionalidad (abril – julio 2020)

| # | Decreto vetado | Fecha |
|---|---|------------|
| | Disposiciones Transitorias para Garantizar la Continuidad de la Prestación de Servicios de Salud del ISSS a Trabajadores en Condición de Desempleo o Suspensión de Contrato de Trabajo o cuyos Patronos han caído en mora en pago de Planillas de Cotización Laboral (Decreto Legislativo 612). | 21/04/2020 |
| | Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19 (Decreto Legislativo 619). | 20/04/2020 |
| | Disposiciones relativas al trabajo de los profesionales de la salud y médicos, en el combate a la pandemia del COVID-19 (Decreto Legislativo 620). | 20/04/2020 |
| | Disposiciones Transitorias para Regular el Retorno de los Salvadoreños que al momento de la Declaración de Emergencia por la Pandemia del COVID-19, se encontraban fuera del País (Decreto Legislativo 621). | 20/04/2020 |
| | Ley Especial de Reconocimiento a los Profesionales y Trabajadores de la Salud, ante la Pandemia del COVID-19 (Decreto Legislativo 630). | 29/04/2020 |
| | Ley Especial para Proteger los Derechos de las Personas durante el Estado de Emergencia decretado por la Pandemia COVID-19 (Decreto Legislativo 632). | 29/04/2020 |
| | Ley Especial Transitoria para Facilitar la Presentación y Pago del Impuesto sobre la Renta, el Anticipo a Cuenta del Impuesto sobre la Renta y otras Obligaciones Formales, en el Marco de la Emergencia por Covid-19 (Decreto Legislativo 635). | 06/05/2020 |
| | Ley especial y transitoria de medidas al sector agropecuario para garantizar la seguridad alimentaria, ante la emergencia nacional y los efectos de la misma por la pandemia COVID-19 (Decreto Legislativo 642). | 20/05/2020 |
| | Ley Especial Transitoria para la Atención Integral de la Salud y la Reanudación de Labores en el marco de la Pandemia por COVID-19 (Decreto Legislativo 645). | 29/05/2020 |
| | Disposición Transitoria Para La Ampliación de Plazos Judiciales y Administrativos en el Marco de la Ley Especial Transitoria para la Atención Integral de la Salud y la Reanudación de Labores en el Marco de la Pandemia por Covid-19 (Decreto Legislativo 647). | 01/06/2020 |
| | Ley Especial Transitoria de Emergencia por la Pandemia Covid-19, Atención Integral de la Vida, la Salud y Reapertura de la Economía (Decreto Legislativo 648). | 01/06/2020 |
| | Prórroga al Decreto Legislativo No. 649, de fecha 31 de mayo del año en curso, publicado en el Diario Oficial N° 111, Tomo N° 427 del 1 de junio del mismo año, mediante el cual se suspende la obligación contenida en el Art. 84 de las Disposiciones Generales de Presupuesto (Decreto Legislativo 657). | 23/06/2020 |
| | Ley Transitoria para la Regulación de Matrículas de Empresa y Registro de Locales ante la Pandemia por Covid-19 (Decreto Legislativo 660). | 25/06/2020 |
| | Ley Especial de Emergencia por la Pandemia Covid-19, Atención Integral de la Vida, la Salud y Reapertura de la Economía (Decreto Legislativo 661). | 25/06/2020 |
| | Disposición transitoria para la prórroga de las funciones de los representantes del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia (Decreto Legislativo 684). | 22/07/2020 |

Fuente: Portal de transparencia. Gobierno de El Salvador.



**Fundación para el Debido Proceso
Due Process of Law Foundation**

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710
Washington, D.C. 20036
Tel.: (202) 462.7701 — Fax: (202) 462.7703
E-mail: info@dplf.org Web site: www.dplf.org

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho y los derechos humanos en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.