

35-2002/38-2003/1-2004/4-2004

Inconstitucionalidad.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador a las catorce horas y veinticinco minutos del veintitrés de octubre de dos mil siete.

Los presentes procesos de inconstitucionalidad acumulados han sido promovidos: el primero –35-2002– por el ciudadano Rony Huevo Serrano, abogado, del domicilio de Santa Tecla; el segundo –38-2003– por el ciudadano Edwin Amílcar Hernández Méndez, abogado, del domicilio de San Salvador; el tercero –1-2004– por los ciudadanos Carlos Alfredo Méndez Flores, abogado, del domicilio de San Salvador y Francisco Martín Santos Castaneda, abogado, del domicilio de San Salvador; y el cuarto –4-2004– por la ciudadana Reyna Elizabeth Lovos Alvarado, abogada, del domicilio de San Salvador, a fin que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio en su contenido, de los arts. 1 y 2 del D. L. n° 929, de 18-VII-2002, publicado en el D. O. n° 142, tomo 356, correspondiente al 31-VII-2002, mediante el cual se interpreta auténticamente la Ley de Policía (en adelante: D. L. 929/2002); y de los arts. 1 y 2 del D. L. n° 930, de 18-VII-2002, publicado en el D. O. n° 142, tomo 356, correspondiente al 31-VII-2002, que contiene las *Regulaciones necesarias para proceder al cierre definitivo de operaciones de aquellas empresas identificadas como establecimientos dedicados al giro de la explotación de juegos de azar, prohibidos por la ley* (en adelante: D. L. 930/2002), por incurrir supuestamente en violación a los arts. 2 –en relación con el 37–, 7, 8, 15, 22, 101, 102 –en relación con el 3–, 131 ord. 5° y 203, todos de la Constitución.

Las disposiciones impugnadas del D. L. 929/2002 prescriben:

"Artículo 1. Interpretase auténticamente el Art. 64 de la Ley de Policía, en el sentido de que están expresamente prohibidos, sin excepción de tiempo ni lugar, los juegos de monte a los naipes, el de dados, el de las tres cartas, el de la cinta, el de los dedales, el de la rueda de la fortuna, el de la ruleta, el de la poca y todos los demás de envite, suerte o azar, en el entendido de que dichos juegos no pueden realizarse, ni aún con las modificaciones que posibilita la tecnología y la modernidad".

"Artículo 2. Esta interpretación auténtica, queda incorporada al texto de la disposición a que se refiere el artículo anterior."

Las del D. L. 930/2002 prescriben:

"Artículo 1. Los establecimientos donde se practiquen juegos de azar prohibidos por la ley, tales como: Máquinas traga níquel, de cartas o naipes, ruletas, dados y similares, mediante los cuales se obtenga lucro generado por las apuestas en dinero o bienes de cualquier tipo, serán sancionados, sin menoscabo de las demás disposiciones legales que les correspondan, con la cancelación de la matrícula o autorización, si la tuvieren, y en todo caso con el cierre del establecimiento".

"Artículo 2. Los Concejos Municipales deberán supervisar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo precedente, y en caso que encontraren operando establecimientos en condiciones de las mencionadas en el artículo anterior, notificarán inmediatamente a la correspondiente oficina regional de la Fiscalía General de la República, para que proceda a realizar el respectivo requerimiento fiscal, de acuerdo a lo establecido en la legislación penal y hacer ejecutar el cierre de dicho establecimiento, con el auxilio de la fuerza pública, si fuere necesario".

Han intervenido en el proceso, además de los demandantes, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

Analizados los argumentos y considerando:

I. En el trámite del proceso, los intervinientes expresaron lo siguiente:

I. A. En la demanda que inició el proceso 35-2002, el ciudadano Rony Huevo Serrano expuso:

Que la Ley de Policía (L. P.) fue publicada en el Diario Oficial, a través de la *Codificación de Leyes Patrias* que entró en vigencia en 1885, con la publicación del 5-XI-1885. Según consideración de la Asamblea Legislativa, en el artículo 64 de la L. P. se prohíben expresamente los juegos de azar.

Tomando como fundamento legal la anterior disposición, resultaría ilegal el funcionamiento de las casas de juego denominadas casinos, siendo éste el principal asidero de la decisión de la Asamblea al ordenar el cierre de los mismos a través del D. L. 930/2002; éste, en su art. 1, hace presumir primariamente que los juegos de azar se encuentran prohibidos por la ley; sin embargo, en el derecho positivo salvadoreño no existe disposición alguna en dicho sentido.

Ello, generaría diversas consecuencias de orden constitucional, que a continuación se detallan:

a. El art. 1 del D. L. 930/2002 contiene una violación al art. 15 Cn. pues, si bien es cierto el art. 64 del D. E. de 25-II-1879 (L. P.), establece la prohibición de los juegos de azar, tal disposición ha caído en desuso por la falta de actualidad, y ha sido derogada tácitamente por el art. 4 ord. 24° del Código Municipal (C. M.); en tanto que el primero prohíbe los juegos de azar y el segundo atribuye a los Municipios la competencia de autorizar o regular el funcionamiento de loterías, rifas y otros similares.

Por tal razón, considera que la violación al art. 15 Cn. se verifica ante la inexistencia de prohibición expresa al funcionamiento de establecimientos dedicados al giro de la explotación de juegos de azar; y es que el art. 1 del D. L. 930/2002 supone tal prohibición en la interpretación auténtica que se hizo del art. 64 de la L. P., que según el demandante ya se encuentra derogada por el desuso y por el art. 4 ord. 24° del Código Municipal.

En vista que tal interpretación auténtica se ha realizado en disposición no vigente – continuó–, no es más que una mera acción declarativa carente de obligatoriedad. La facultad de cerrar establecimientos dedicados a la explotación de juegos de azar, violenta el principio de legalidad, pues una persona sólo puede ser juzgada por leyes vigentes, y en el ordenamiento jurídico salvadoreño los juegos de azar no están prohibidos.

b. En ese mismo sentido, el demandante sostiene que el art. 1 del D. L. 930/2002 genera una violación al derecho general de libertad consagrado en el art. 8 Cn.; pues, por una parte, no se podría disponer libremente el participar en la creación de una sociedad con el giro al que se refiere la disposición impugnada y, por otra, las personas se ven obligados a reprimir sus intenciones de visitar los establecimientos a los que se refiere la misma disposición, a causa de la prohibición inexistente.

c. Siempre en relación con el art. 1, sostiene el actor que es contrario al art. 101 Cn., en cuanto a la obligación que establece al Estado de promover el desarrollo económico y social, pues ordenar el cierre de los establecimientos dedicados a la explotación de juegos de azar, es una contradicción con el orden económico salvadoreño, el cual se basa en el sistema de libre mercado o capitalismo; ya que la disposición impugnada, además de limitar la libertad y derecho de las personas de acceder a las casas de juego, también restringe la posibilidad de desarrollo económico y social, el cual se encuentra íntimamente ligado al desarrollo de la población en todos los géneros y ámbitos de la vida cotidiana.

d. Además, según consideraciones del actor, el art. 1 del D. L. 930/2002 viola el art. 102 Cn., en relación con el art. 3 Cn., en cuanto a la obligación, que el primero establece para el Estado, de fomentar y proteger la iniciativa privada, pues es un deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la libertad de disponer su inclusión dentro de cualquier rubro de la actividad económica; en consecuencia tal protección no puede tener ningún tipo de distingo y debe aplicarse por igual a todas las personas y rubros de la actividad económica, tal como lo establece el art. 3 Cn.

e. Asimismo, sostiene el demandante que el art. 1 del D. L. 930/2002 viola el derecho a la libre disposición de los bienes, consagrado en el art. 22 Cn., pues en virtud de la disposición impugnada las personas no tendrían la opción de disponer parte o la totalidad de su patrimonio, ya sea como inversionistas en la creación de una sociedad con los fines a los que se refiere dicha disposición, o como clientes de sus establecimientos, por estar prohibida su existencia legal.

B. En relación con la impugnación del art. 2 del D. L. 930/2002, el ciudadano Huevo Serrano expresó:

a. Que tal artículo resulta contrario al derecho de asociación, consagrado en el art. 7 Cn., pues la atribución que se establece para los Municipios, de ejecutar el cierre de los establecimientos que se dediquen a la explotación de juegos de azar, implica, por un lado, negar el derecho de los habitantes de la República para que puedan participar en la actividad económica de dicho rubro, restringiendo el derecho constitucional de asociarse para desarrollar una actividad económica legal y pacífica, pues el derecho de asociación consiste en la posibilidad de constituir grupos u organizaciones para desarrollar de manera

permanente cualquier actividad, sea ésta religiosa, política, económica, laboral, social o cultural, entre otras.

b. Asimismo –afirmó–, resulta lesivo al derecho de reunión, consagrado en el art. 7 Cn., pues éste es el derecho que tienen los habitantes de la República de congregarse en todo lugar y en cualquier momento, siempre que sea pacíficamente; mientras que la prohibición contenida en la disposición impugnada, genera un ambiente de desconfianza en la población, en relación con la visita que pudiesen efectuar a dichos establecimientos, por el temor a verse involucrados con dicha actividad.

c. Además, según el actor, el art. 2 del D. L. 930/2002 viola los arts. 2 y 37 Cn., en cuanto al derecho al trabajo y la obligación del Estado de protegerlo, pues con la prohibición que contiene la disposición impugnada, se habilita a los Municipios para que hagan efectivo el cierre de establecimientos que se dediquen a la explotación de juegos de azar, lo que sería el detonante de una cadena de cierre de fuentes de trabajo.

En el entendido que el art. 37 Cn. establece la obligación para el Estado de emplear todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna, la violación a esta disposición constitucional se verificaría con la disposición impugnada, al ordenar el cierre de los establecimientos dedicados a la explotación de los juegos de azar, generando el cierre de fuentes de trabajo.

d. Además, a criterio del demandante, el art. 2 del D. L. 930/2002 viola la autonomía municipal consagrada en el art. 203 Cn., en tanto que ésta implica que los Municipios tienen facultades para regular, dirigir y administrar dentro de su territorio los asuntos que sean de su competencia, y a través de la disposición impugnada se pretende obligar a los mismos a supervisar y ordenar el cierre de los establecimientos que se dediquen a la explotación de los juegos de azar mencionados en la disposición impugnada, sobrepasando y suprimiendo su autonomía administrativa. Situación que denotaría, no sólo una intromisión en las funciones propias de los gobiernos municipales, sino, de igual forma, un desprecio a su institucionalidad y a la separación de poderes.

2. A. En la demanda que dio inicio al proceso 38-2003, el ciudadano Hernández Méndez sostuvo:

Que el art. 64 de la L. P., publicada en el D. O. de 5-XI-1886 con la *Codificación de las Leyes Patrias*, establece la prohibición de los juegos de azar. Conforme a esta disposición, resultaría ilegal el funcionamiento de las casas de juegos de azar, pues estos se encuentran prohibidos por la ley; sin embargo, dentro del derecho positivo vigente salvadoreño, no existe disposición alguna en dicho sentido.

A pesar de ello, la Asamblea Legislativa sostiene lo contrario en el Considerando I del D. L. 930/2002, haciendo referencia únicamente al art. 4 ord. 24° del Código Municipal, sin mencionar la relación con el D. L. 929/2002; y es que, la supuesta existencia de una prohibición de este giro comercial –juegos de azar– no está contenida en el Código Municipal, sino en el D. L. 929/2002. En este último se interpreta auténticamente el art. 64

de la L. P., en el sentido que están prohibidos los juegos de azar, aún con las modificaciones de la tecnología. Con ello, la Asamblea Legislativa establece un nexo indisoluble entre el decreto mencionado y el D. L. 930/2002.

No obstante lo anterior, y a pesar que el art. 64 de la L. P. no ha sido expresamente derogado hasta la fecha, tal disposición ha caído en desuso, por su falta de actualidad y concordancia con las actuales condiciones de vida de la sociedad salvadoreña; asimismo, se encuentra derogada tácitamente por la promulgación del Código Municipal. En un primer término, el art. 1 del Código Municipal establece que tal cuerpo normativo tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los Municipios; además, el art. 4 ord. 24° del mismo Código prescribe que corresponde a los Municipios la autorización y regulación del funcionamiento de casas de juegos, como loterías, rifas y otros similares.

A lo anterior, el demandante agregó que por medio de D. L. n° 730, de 14-X-1999, publicado en el D. O. n° 210, de 11-XI-1999, se reformó el ordinal 24° del art. 4 del Código Municipal, incorporando una excepción a la prescripción anterior, pues a partir de dicha reforma los Municipios no pueden autorizar ni renovar autorizaciones para los establecimientos destinados a explotar los juegos de azar.

B. a. Partiendo de lo anterior –sostuvo–, antes de la reforma mencionada, la autorización del Concejo Municipal para el funcionamiento de un casino resultaba legalmente procedente, pues la prohibición del art. 64 de la L. P. había sido derogada por el Código Municipal. En consecuencia, el D. L. 929/2002 resulta inconstitucional al interpretar auténticamente una disposición derogada, es decir, que ha dejado de formar parte del ordenamiento jurídico y, no obstante su emisión y promulgación, carece de obligatoriedad.

La situación antes descrita –continuó–, genera una violación al principio de legalidad, contenido en el art. 15 Cn., el cual determina que nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate, es decir, una persona sólo puede ser juzgado con base en leyes vigentes.

Asimismo, como consecuencia lógica, también se produce una violación al principio general de libertad individual, consagrado en el art. 8 Cn.

b. Además, la existencia legal de los casinos y el giro de su actividad empresarial tienen su génesis en el ejercicio de uno de los derechos fundamentales con rango constitucional, reconocido y garantizado en el art. 7 Cn., es decir, el derecho de asociación que consiste en la posibilidad de constituir grupos u organizaciones para desarrollar de manera permanente cualquier actividad legal y pacífica, sea ésta religiosa, política, económica, laboral, social o cultural, entre otras. Por tanto, ordenar el cierre de los casinos, implica negar a las personas jurídicas y naturales constituir las sociedades propietarias de los mismos y desarrollar una actividad económica legal y pacífica.

Asimismo, el art. 7 Cn. contempla el derecho de reunión, el cual consiste en la posibilidad de las personas de congregarse en todo lugar y en cualquier momento, siempre

que sea de manera pacífica, y se ve violentado por el decreto legislativo impugnado el ordenar el cierre de los casinos, que son sociedades legalmente establecidas.

c. En el mismo sentido, el demandante sostuvo que el D. L. 930/2002 contiene una violación al art. 101 inc. 2° Cn., pues el orden económico salvadoreño se basa en el sistema de libre mercado o capitalismo; en concordancia con dicha situación, la disposición constitucional citada establece la obligación para el Estado de promover y fomentar el desarrollo económico y social, mediante el incremento de la producción.

De igual forma, el inc. 2° del art. 102 Cn. establece la obligación del Estado de fomentar y proteger la iniciativa privada, a lo cual habría que agregar que, de conformidad con el art. 3 Cn., tal protección y fomento no debe tener ningún tipo de distingo y debe aplicarse por igual a todas las personas.

Por tanto, el cierre de los casinos constituye no sólo una falta grave a las disposiciones constitucionales mencionadas, sino que de igual forma es un gravísimo atentado contra la iniciativa privada, lo cual se traduce, no sólo en un estancamiento, sino en un retroceso en materia de desarrollo económico, convirtiéndose en un precedente negativo en materia de inversión, pues denota la enorme inseguridad y falta de garantías que los inversionistas tienen que sufrir si deciden arriesgar su inversión en el país.

d. En relación con la supuesta violación a los arts. 2 y 37 Cn., el demandante sostuvo que los empleados de los casinos, al igual que todas las personas, tienen derecho al trabajo y a ser protegido en la conservación y defensa del mismo. Así, toda persona tiene derecho a emplear su capacidad física e intelectual, para desarrollar actividades productivas y recibir por ello un ingreso que proporcione lo indispensable para satisfacer sus necesidades y las de su grupo familiar. En consecuencia, el trabajo es considerado función social, pues la actividad productiva que el trabajador realiza, no es de exclusivo provecho para sí, sino que trasciende en beneficio de la sociedad.

Por ello, el Estado está obligado a proteger y fomentar las fuentes de trabajo, ya sea incentivando la inversión o actuando como empleador. La relación de trabajo no puede ser tratada como un simple asunto privado, que sólo le interesa al trabajador o al empleador. El Estado debe intervenir en su fomento y protección, pues ello tiene que ver no sólo con el nivel de vida de los trabajadores, sino también con el de sus familias y, en consecuencia, con toda la comunidad.

e. En relación con el motivo de impugnación del D. L. 930/2002, por la supuesta violación a la autonomía municipal, consagrada en el art. 203 Cn., el demandante afirmó que los Municipios tienen facultades para regular, dirigir y administrar dentro de su territorio, los asuntos que sean de su competencia; ahora bien –continuó–, a pesar de su autonomía deben ceñirse a los principios generales establecidos en el Código Municipal, y prestar su colaboración con otras instituciones del Estado.

La Asamblea Legislativa –afirmó–, en el Considerando I del D. L. 930/2002, reconoce la facultad de los Gobiernos Municipales de autorizar y regular el funcionamiento de casas de juego, pero se olvida que dichos gobiernos deben regirse por el Código

Municipal; y a través del decreto impugnado pretenden obligar a los mismos a supervisar y ordenar el cierre de los casinos. Ello en virtud de un decreto sin base jurídica, sobrepasando y suprimiendo la autonomía administrativa, lo cual constituye no sólo una intromisión en las funciones propias de los Gobiernos Municipales, sino que además, un desprecio a su institucionalidad y a la separación de poderes.

f. El cierre de los casinos –dijo– sería además una especie de represión estatal, sin que exista un régimen de excepción que fundamente dicha represión, pues por este medio se efectuaría la supresión de derechos y garantías consagrados constitucionalmente, tales como el derecho a disponer libremente de los bienes, el cual consiste en la facultad de decidir el destino y uso de los bienes.

En consecuencia –dijo–, ordenar el cierre de los casinos implica negar a las personas la libertad de decisión en cuanto a hacer uso de los mismos o invertir en ellos, porque simplemente no habría otra opción que no usarlos por su inexistencia.

C. Por resolución de 14-X-2003, esta Sala previno al demandante diciendo:

a. Que la jurisprudencia emitida por este tribunal –v. gr., la Sentencia de 14-XII-1995, pronunciada en el proceso de Inc. 17-95; la de 14-II-1997, pronunciada en el proceso de Inc. 15-96; la de 26-VIII-1998, pronunciada en el proceso de Inc. 4-97; la de 22-X-1999, pronunciada en el proceso de Inc. 3-93; y la Resolución de 11-VI-2003, pronunciada en el proceso de Inc. 20-2003–, ha sostenido que en el proceso de inconstitucionalidad, el *fundamento jurídico* de la pretensión está configurado por el señalamiento preciso de las disposiciones impugnadas y las disposiciones constitucionales propuestas como parámetro de control, por su lado; mientras que el *fundamento material* está constituido, en primer lugar, por el establecimiento del contenido normativo del objeto y del parámetro de constitucionalidad y, en segundo lugar, por las argumentaciones expuestas tendentes a evidenciar las confrontaciones internormativas, percibidas por el actor, entre el contenido de uno y otro; de manera que, para que la pretensión se tenga por configurada, la parte actora debe exponer con claridad los argumentos lógico-jurídicos que dejen claro en qué sentido el primer elemento contiene mandatos opuestos al segundo.

En ese sentido, el planteamiento de la pretensión de inconstitucionalidad, no puede proyectarse contra los posibles actos concretos de aplicación de la normativa impugnada, a los cuales el titular de la pretensión atribuya efectos de vulneración de preceptos constitucionales; pues, tal como se ha afirmado en las referidas sentencias, el proceso de inconstitucionalidad no constituye un control sobre eventuales o hipotéticas interpretaciones que la parte actora haga de la disposición impugnada; por lo que no es posible una especie de decisiones preventivas referidas a potenciales aplicaciones de las disposiciones, que no resultan indefectiblemente deducibles de las mismas.

Por ello, la pretensión que se fundamente en situaciones fácticas que no evidencian una confrontación internormativa entre el texto constitucional y las disposiciones impugnadas, y que requieran una verificación empírica de sus posibles consecuencias, no puede ser conocida en un proceso de inconstitucionalidad.

b. Expuestas las anteriores acotaciones, y en cuanto al tipo de argumento planteado por el actor en la supuesta violación a los arts. 7, 2, 37 y 22 Cn., este tribunal advirtió la inadecuada fundamentación de la incompatibilidad entre los elementos del control de constitucionalidad.

Por tanto, la insuficiencia en la argumentación no habilita un pronunciamiento de fondo, pues no se lograba evidenciar la contradicción advertida por el actor entre la normativa impugnada y las disposiciones constitucionales supuestamente violadas; es decir, en los motivos que plantean la inconstitucionalidad del D. L. 930/2002 por la supuesta violación a los arts. 7, 37, 22 y 2 Cn., el demandante se limita a manifestar que hay una violación a los preceptos constitucionales referidos, sin esgrimir argumentos que justifiquen suficientemente tales afirmaciones.

Y es que, para que se configure la pretensión en el proceso de inconstitucionalidad – se dijo –, no basta la cita o referencia general a las disposiciones legales impugnadas o a los preceptos constitucionales, sino que deben precisarse motivos, esto es, argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad aducida; de lo contrario esta Sala está inhibida de conocer de las peticiones incursas en esa deficiencia, ya que, actuar de otro modo, significaría que la Sala configuraría de oficio o *motu proprio* el motivo, circunstancia inadmisibles en el proceso de inconstitucionalidad.

En ese sentido, la parte actora debe evidenciar la inconstitucionalidad advertida, para habilitar a esta Sala a realizar el examen de constitucionalidad de la normativa impugnada, para lo cual no basta con señalar la disposición constitucional que se considera vulnerada, sino que es necesario entablar la confrontación internormativa entre la Ley Suprema y la disposición o cuerpo normativo impugnado.

En consecuencia, se previno al demandante para que precisara con claridad los motivos, esto es, argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad aducida en la disposición impugnada, en relación con la supuesta violación a los arts. 7, 37, 22 y 2 Cn., ya que de la argumentación plasmada en la demanda, no se demostraba una trasgresión a los mismos.

c. Asimismo, en cuanto al motivo relacionado con la inconstitucionalidad del art. 1 del D. L. 930/2002, por la supuesta violación a los arts. 102 y 3 Cn., se trajo a cuento la jurisprudencia asentada respecto de la adecuada fundamentación de las pretensiones que pretenden una declaratoria de inconstitucionalidad por violaciones al derecho de igualdad.

En ese sentido, en Sentencia de 8-IV-2003, pronunciada en el proceso de Inc. 28-2002, esta Sala ha afirmado que el derecho de igualdad ante la ley supone el reconocimiento de la identidad del estatuto jurídico de todos los ciudadanos, lo que implica la paridad de trato en la formulación de la ley y en su aplicación. Así, en ocasiones la igualdad aparece como exigencia de equiparación; de manera que se da un trato igual a circunstancias o situaciones no idénticas que, sin embargo, se estima deben considerarse irrelevantes para el disfrute o ejercicio de determinados derechos o para la aplicación de una misma disposición.

Asimismo, se afirmó en la referida sentencia que la igualdad puede traducirse en la exigencia de diferenciación, es decir, en el trato diferenciado de circunstancias o situaciones aparentemente semejantes, pero que requieren una regulación jurídica distinta; en ese sentido, en cualquier sector de la realidad que deba ser regulado normativamente, debe tomarse en cuenta que coexisten una serie de igualdades y desigualdades que no pueden ser eludidas, pues si no se tienen presentes esas condiciones estructurales de la realidad, la igualdad se tornaría en una noción vacía.

Es por ello que, ante una pretensión fundamentada en la violación al principio de igualdad, se vuelve exigible que la parte actora determine el trato desigual, si esa desigualdad no se encuentra justificada, y cómo la desigualdad por diferenciación o equiparación supone una comparación en relación con otros sujetos o situaciones; asimismo debe establecerse de manera clara, con respecto a qué criterio se basa la comparación, que lleva a la parte actora a sostener que existe una diferenciación o equiparación, es decir con cuáles sujetos o situaciones se hace la desigualdad.

Por tanto, se previno al demandante para que estableciera con toda claridad la irrazonabilidad en el parámetro de diferenciación, que a su criterio contiene la disposición impugnada, es decir, que esclareciera los motivos por los cuales considera que la disposición impugnada contiene una diferenciación irrazonable y en comparación de qué situación o de cuáles sujetos se da el trato desigual.

D. El actor presentó escrito en el cual pretendía subsanar las prevenciones formuladas por este tribunal y contestó en los mismos términos que su demanda, dejando en indeterminación el *thema decidendum* respecto de los motivos prevenidos; razón por la cual éste se admitió únicamente en relación con la inconstitucionalidad del D. L. 930/2002, por la supuesta violación a los artículos 8, 15 y 203 de la Constitución.

3. En la demanda que dio inicio al proceso 1-2004, los ciudadanos Méndez Flores y Santos Castaneda expusieron:

Que la L. P. fue publicada en el Diario Oficial a través de la *Codificación de Leyes Patrias*. En el Título II, Capítulo II, Sección 3 de la ley mencionada, específicamente en el art. 64, se establece la prohibición, sin excepción de tiempo ni lugar, de los juegos de azar. En ese contexto, recientemente se aprobó el D. L. 929/2002, por medio del cual se realizó una interpretación auténtica al art. 64 de la mencionada ley, en el sentido que están expresamente prohibidos los juegos de azar, ni aún con las modificaciones que posibilita la tecnología y la modernidad.

Con este Decreto se está dando vida a una norma derogada desde la vigencia del C. M.; incluso, de considerarse vigente, el procedimiento utilizado ha sido erróneo, pues el D. L. citado implica una reforma en el art. 64 de la L. P., y no tiene un carácter explicativo o aclaratorio sino que modifica su contenido.

Simultáneamente se emitió el D. L. 930/2002, por medio del cual se ordena a las Municipalidades verificar la existencia de establecimientos dedicados a la explotación comercial de los juegos de azar, y proceder a notificarlo a la Fiscalía General de la

República, para que ejecute el cierre de los mismos. Antes de ello, cada Municipio regulaba a su manera el funcionamiento de los casinos, pues son gobiernos locales con autonomía. Ante ello, la Asamblea procedió a reformar el artículo del C. M. que permitía a cada gobierno local la autorización de los casinos; aunado a ello, se utilizó una ley centenaria en la cual se adujo que estaba vigente en la parte relativa a los juegos de azar.

La L. P. –afirmaron– no ha sido expresamente derogada por ningún cuerpo normativo; sin embargo, algunas de sus disposiciones habían sido derogadas por el C. M., cuyo art. 157 prevé la derogación de todas aquellas leyes, disposiciones y decretos en todo aquello que contraríe el texto y los principios del mismo Código. Ese mismo código, en el art. 4 ord. 24° facultaba a los Municipios a regular y autorizar las casas de juego, loterías, rifas y otros similares, situación que estaba prohibida por el art. 64 de la L. P. Por tanto, al analizar el art. 157 del C. M., y la contradicción entre el referido artículo de la L. P. y el art. 4 ord. 24° del C. M., debe entenderse derogada la disposición que hace cien años los prohibía.

Las razones parecen claras –dijeron–: la L. P. prohibía los juegos de azar, el C. M. autoriza su regulación y autorización por los Municipios; por tanto, la norma que establece la derogatoria –art. 157 del C. M.– produce sus efectos sobre el art. 64 de la L. P.

Ahora bien –recalaron–, el objeto de control en el presente proceso son los decretos 929/2002 y 930/2002, sobre los cuales se solicita la confrontación con los parámetros de constitucionalidad propuestos, y eventualmente declararlos contrarios a la Constitución. Ello, a través de la constatación de la derogación de las disposiciones pertinentes al objeto de la pretensión y de la L. P. cuando el C. M. entró en vigencia. Pues, advirtiendo tal situación, se robustece el argumento de inconstitucionalidad de los decretos impugnados.

Sin embargo –aclararon–, el art. 64 de la L. P. no constituye objeto de control en el presente proceso, pues ello implicaría que se intente el control de una norma derogada. Por el contrario, los decretos legislativos mencionados, formalmente vigentes, contienen violaciones a disposiciones constitucionales que posteriormente se detallan. Y es que –recalaron–, como puede advertirse el mismo D. L. 930/2002, en el art. 1 supone la existencia de la prohibición legal de los juegos de azar en el D. L. 929/2002, produciéndose una inconstitucionalidad por conexión, pues la existencia jurídica del primero depende de la constitucionalidad del segundo.

Previo a exponer los motivos concretos de impugnación de los Decretos Legislativos en mención, los demandantes aclararon que las cuatro disposiciones impugnadas –arts. 1 y 2, tanto del D. L. 929/2002 como del D. L. 930/2002–, no tienen sustantividad propia, pues forman parte de un solo estanco. Por tanto, para una mejor comprensión de las mismas, resulta necesario efectuar el análisis en conjunto.

A. En cuanto a la supuesta violación al art. 8 Cn., los demandantes sostuvieron que ordenar el cierre de los casinos, con una norma inexistente a la cual se la ha dado vida jurídica sin que ello sea posible constitucionalmente, es negar a las personas la libertad de

decisión de hacer uso de los casinos; porque simple y sencillamente no habría otra opción que no usarlos, por su inexistencia.

Por otra parte –continuaron–, a los usuarios y clientes de los casinos se les estaría negando el derecho a disponer libremente de sus bienes, puesto que son ellos quienes deciden si invierten su dinero en los mismos. En este caso no está en juego el hecho de salvaguardar los intereses de la sociedad salvadoreña, sino la libertad amplísima de los habitantes de la República, por una parte, para asociarse libremente y, por otra, para disponer libremente de sus bienes.

De igual manera, ambos decretos en conjunto infringen el derecho general de libertad, pues el Estado debe asumir que existen límites de la autonomía de la voluntad, que no puede traspasar, asumiendo actitudes tuitivas que, en puridad, no lo son, y lejos de ello afectan diversos derechos fundamentales.

B. En cuanto a la supuesta violación al principio de legalidad procesal, consagrado en el art. 15 Cn., los demandantes manifestaron que, siendo que el art. 64 de la L. P. se encuentra derogado desde la promulgación del C. M., la interpretación auténtica de dicha disposición mediante el D. L. 929/2002 carece de valor y fundamentación jurídica, resultando formal y constitucionalmente inexistente; por lo cual concluyeron que el juicio declarativo que se realiza con respecto a la prohibición expresa de los juegos de azar, no constituye ley de la República, es decir, no forma parte del Derecho positivo –vigente–, y carece de obligatoriedad frente a la sociedad salvadoreña.

Pretender fundamentar el D. L. 930/2002 en el decreto antes relacionado, con la intención de ordenar el cierre de los casinos, constituye según los demandantes una flagrante violación al principio de legalidad procesal, contenido en el art. 15 Cn.; pues con base en dicho principio, una persona sólo puede ser juzgada conforme a las leyes vigentes.

La violación se evidencia entonces –afirmaron–, en ambos decretos, pues uno –929/2002– le da vida jurídica a una norma derogada a través de una interpretación auténtica, pretendiendo juzgar con leyes no preexistentes, y el otro –930/2002– confiere facultades de ejecución derivadas de la supuesta prohibición contenida en el primero.

C. a. En cuanto a la supuesta violación al art. 86 Cn., los demandantes sostuvieron que, en el mismo orden previsto por el art. 8 Cn., se encuentra una transgresión al principio de legalidad de los funcionarios del Estado. Así, el art. 86 inc. final Cn., prescribe que los funcionarios no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley. La idea de dicha disposición es controlar esa sujeción de los funcionarios públicos a la ley y proteger como consecuencia los derechos del administrado.

La Asamblea Legislativa –afirmaron– ha violentado el mandato que la Constitución le prescribe, pues se advierte un alejamiento de aquellas disposiciones que prevén sus competencias, alejamiento de trascendencia constitucional. Los diputados no están excluidos de respetar la Constitución y su facultad de concebir leyes es a su vez fiscalizada y dirigida por la misma.

Por lo anterior, consideran que la vigencia de los decretos impugnados es atentatoria del principio de legalidad de los funcionarios públicos, consagrado en el art. 86 Cn., pues los diputados no han realizado una actuación de conformidad con el núcleo esencial de las garantías fundamentales previstas; en relación con el D. L. 929/2002, al hacer confrontación internormativa con la Constitución –dijeron–, se percibe claramente que la Asamblea se ha excedido en sus facultades, en clara violación del mandato previsto por el art. 86, pues ha interpretado una disposición derogada, y el D. L. 930/2002, por la derivación directa del primero, padece del mismo defecto de inconstitucionalidad.

b. En relación con este motivo de impugnación, esta Sala en Resolución de 2-II-2004 señaló que, en cuanto al tipo de argumento planteado por los demandantes, se advertía la inadecuada fundamentación de la incompatibilidad entre los elementos de control de constitucionalidad. Ello porque la insuficiencia en la argumentación no habilitaba a un pronunciamiento de fondo, pues los peticionarios no lograron precisar la contradicción entre la normativa impugnada y la disposición constitucional supuestamente violada; es decir, en el motivo de inconstitucionalidad, los demandantes se limitaron a manifestar que los diputados de la Asamblea Legislativa no han realizado una actuación de conformidad con el núcleo esencial de las garantías fundamentales, a lo cual agregan que la Asamblea se ha excedido en el ejercicio de sus facultades, violando el mandato previsto en el art. 86 Cn.

Además se dijo que, para configurar la pretensión en el proceso de inconstitucionalidad, no es suficiente la cita o referencia general de las actuaciones de los órganos del Estado, para concluir en una inconstitucionalidad deducible de la disposición impugnada; ello no es competencia de este tribunal en el proceso de inconstitucionalidad, pues como se ha reiterado, éste tiene por objeto dilucidar la adecuación del contenido del objeto de control con las prescripciones constitucionales, y en caso de verificar la contradicción técnico-jurídica del contenido normativo de ambos, declarar la invalidez del primero.

En ese sentido –se sostuvo–, la parte actora debe evidenciar la inconstitucionalidad advertida, para habilitar a esta Sala a realizar el examen de constitucionalidad de la normativa impugnada, lo cual no se logra estableciendo una argumentación tautológica y redundante. Es decir, lo repetitivo y monótono de la argumentación, hace imposible que esta Sala se pronuncie sobre la pretensión planteada; pues, en un primer término, no se advierte la contradicción internormativa entre el objeto y el parámetro de control; y en segundo, las aseveraciones que postulan la violación de una disposición constitucional por la supuesta violación a otra, debe concatenarse de manera que ambas violaciones no se dependan mutuamente, es decir, afirmar que se viola el art. 86 Cn., porque se viola la Constitución, vuelve confusa y encierra en un círculo vicioso la fundamentación imposibilitando su conocimiento.

Por tanto, se declaró la improcedencia de la pretensión contenida en la demanda presentada por los ciudadanos Méndez Flores y Santos Castaneda, en cuanto a la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos 929/2002 y 930/2002, por la supuesta violación al art. 86 Cn.

D. Sobre la supuesta violación al art. 101 Cn., los demandantes afirmaron:

a. Siendo que el orden económico salvadoreño se basa en el sistema de libre mercado o capitalismo, el inc. 2° del art. 101 Cn. establece la obligación del Estado de promover el desarrollo económico y social, mediante el incremento de la producción y la racional utilización de los recursos.

De igual forma –continuaron–, el inc. 2° del art. 102 Cn. establece la obligación del Estado de proteger y fomentar la iniciativa privada; tal obligación no puede tener ningún tipo de distingo y debe aplicarse por igual a todos los habitantes de la República, en cumplimiento del art. 3 Cn.

Por lo antes expresado –dijeron–, ordenar el cierre de los casinos constituiría, no solo una falta grave a las disposiciones constitucionales que fomentan y protegen la iniciativa privada, sino que constituye de igual forma un gravísimo atentado en contra de dicha iniciativa privada, lo cual se traduce no en un estancamiento, sino en un precedente negativo en materia de inversión, pues denota la enorme inseguridad y falta de garantías que los inversionistas tienen que sufrir, si deciden arriesgar su inversión en el país.

Cuando la Constitución establece la libertad económica está consolidando la posibilidad que empresas nacionales e internacionales puedan discurrir su actividad comercial sin más límites que los establecidos por la ley y la Constitución. La libertad económica –siguieron– es una categoría estrechamente vinculada con otras como la seguridad jurídica, ya que cada una de las personas ha de suponerse que tiene un potencial de libertad en la comercialización del algún bien o servicio, siempre que el giro comercial no se encuentre al margen de la ley. Es decir, sobre el andamiaje de la seguridad jurídica y el derecho general de libertad, gravita no solo la libre disposición de bienes, sino la posibilidad jurídica de exteriorizar las ideas en el vaivén de la oferta y la demanda relativa a los productos permitidos.

Entonces, el D. L. 929/2002, al interpretar auténticamente una disposición del modo ya señalado, afecta directamente y de soslayo la libertad económica y en consecuencia el carácter programático de la disposición constitucional mencionada, pues resulta impeditiva del libre ejercicio de actividades comerciales legítimas y no prohibidas por el derecho vigente.

b. Al respecto, en Resolución de 2-II-2004, esta Sala afirmó que la argumentación del motivo anteriormente expuesto resultaba insuficiente para habilitar un pronunciamiento de fondo, pues los demandantes no lograron entablar adecuadamente la contradicción entre la normativa impugnada y las disposiciones constitucionales propuestas como parámetro de control; es decir que, en los motivos que plantean la inconstitucionalidad del D. L. 929/2002, no se advierte confrontación normativa alguna, sino posibles consecuencias que podrían generarse en el orden económico, según los demandantes.

Por tanto, se declaró la improcedencia de la pretensión contenida en la demanda de los ciudadanos Méndez Flores y Santos Castaneda, en cuanto a la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos 929/2002 y 930/2002, por la supuesta violación al art. 101 Cn., y se admitió la demanda únicamente por la supuesta inconstitucionalidad de los decretos mencionados, en cuanto incurrirían en violación a los arts. 8, 15, 131 ord. 5° y 203 Cn.

E. En cuanto a la supuesta violación al art. 131 ord. 5° Cn., los demandantes sostuvieron que, debe recordarse que la interpretación auténtica de las leyes es una potestad que tiene reservada la Asamblea Legislativa, con la acotación que ello puede ejercerse con validez únicamente respecto de leyes que no se encuentran derogadas. En este aspecto aparece el procedimiento irregular utilizado para revivir una norma que ya estaba jurídicamente derogada en 1986, pues el giro ordinario de los casinos estaba permitido por el ordenamiento jurídico e incluso regulado en algunos aspectos.

Esto implica, entonces, para los demandantes, que si bien la Asamblea Legislativa, tiene la facultad interpretativa que se menciona, ella está sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos que de algún modo se prevén en la misma Constitución.

F. En cuanto a la supuesta violación al art. 203 Cn., los demandantes afirmaron que los Municipios son autónomos porque tienen facultades para regular, dirigir y administrar dentro de su territorio los asuntos que sean de su competencia. Ahora bien, a pesar de su autonomía, los Municipios deben ceñirse a los principios generales establecidos en el C. M. y prestar su colaboración con otras instituciones del Estado.

Los miembros de la Asamblea Legislativa –dijeron–, en el Considerando I del D. L. 930/2002, reconocen la facultad de los Gobiernos Municipales de autorizar y regular el funcionamiento de casas de juego, como loterías, rifas y similares, pero se olvidan que dichos gobiernos deben regirse por el C. M. y a través del Decreto en referencia, pretenden obligar a los mismos a supervisar y ordenar el cierre de los casinos con auxilio de la Fiscalía y de la fuerza pública, si fuere necesario. Con ello se deja a un lado lo regulado por el C. M. y, aplicando dicho Decreto, carente de sustento y base jurídica, se sobrepasa y suprime la autonomía administrativa, lo cual denota no sólo una intromisión en las funciones propias de los gobiernos municipales, sino de igual forma, implica un desprecio por la institucionalidad de los gobiernos locales y la separación de poderes.

Y es que –concluyeron–, lo relativo a los juegos de azar, no es materia de la Asamblea Legislativa sino de los Municipios y por tanto es excesiva la disposición y abusiva por invasión de competencias definidas constitucionalmente en el art. 203 Cn.

4. En la demanda que dio inicio al proceso 4-2004, la ciudadana Reyna Elizabeth Lovos Alvarado sostuvo:

A. Que en los arts. 1 y 2 del D. L. 929/2002 se hace una interpretación auténtica del art. 64 de la L. P., en el sentido que están expresamente prohibidos, sin excepción de tiempo ni lugar, una serie de juegos de azar mencionados, ni aun con las modificaciones que posibilita la tecnología y la modernidad, expresándose además que dicho texto se entiende incorporado al texto del art. 64 de la L. P.

Luego de hacer mención de algunos aspectos que antecedieron a la entrada en vigencia de la L. P., la demandante sostuvo que con el D. L. 929/2002 se cometen dos errores graves, que merecen una atención constitucional específica: por un lado, se está dando vida a una norma expresamente derogada desde la vigencia del C. M.; y por otro lado, aun y cuando se considere que el art. 64 de la L. P. estaba vigente, el procedimiento

de interpretación ha sido errado, en tanto que el decreto citado supuso una reforma, en el sentido que no ha tenido el carácter explicativo o aclaratorio, sino reformativo.

Simultáneamente –agregó–, se emitió el D. L. 930/2002, por medio del cual se ordena a las municipalidades verificar si en sus localidades existen establecimientos donde se exploten comercialmente los juegos de azar, y en caso de existir, proceder a notificar a la Fiscalía General dicha situación. Con ello se violentan diversos preceptos constitucionales y derechos fundamentales, no sólo en perjuicio de los propietarios de casinos, sino de todas aquellas personas que mantienen relaciones comerciales en el país.

En ese contexto –siguió–, y como es sabido, cada Municipio como gobierno local con autonomía propia y particular, regulaba a su manera lo relativo al funcionamiento de los casinos, siendo que algunos de ellos confirieron permisos indefinidos. Dada dicha facultad municipal y las políticas constantes, los diputados de la Asamblea Legislativa se vieron en la necesidad de reformar el C. M., a fin de permitir que cada gobierno local autorizara los casinos; no obstante ello, en una inaudita reacción antijurídica, se echó mano a una ley centenaria la cual se adujo que estaba vigente en lo relativo a los juegos de azar.

La L. P. –afirmó– está vigente, aunque no en su totalidad, pues no ha habido ningún cuerpo normativo que le derogue expresamente; tema distinto es su positividad. Sin embargo, el hecho es que algunas de sus disposiciones sí estaban derogadas por el C. M.. El art. 157 de dicho Código –dijo–, prevé la derogación de la Ley de Ramo Municipal y todas las leyes sobre la materia, en todo aquello que contraríe el texto y los principios en él contenidos. Dicho Código entró en vigencia en 1986, y en el ord. 24° del art. 4 se establecía que los municipios estaban facultados para autorizar y regular las casas de juego, loterías, rifas y otros; a su vez, el art. 64 de la L. P. preveía que dichos juegos estaban prohibidos.

Si analizamos la norma derogatoria del C. M. –afirmó–, el art. 64 de la L. P. y el art. 4 ord. 24° del C. M., evidentemente concluiremos que en lo relativo a los juegos de azar, en tanto que contrario al texto más reciente, la disposición que los prohibía debe entenderse derogada.

La L. P. prohibía los juegos de azar –agregó–, y el C. M., ochenta años después, permite que sean autorizados y regulados por el Municipio; ello supone que dichos juegos dejan de estar prohibidos, por la norma que establece la derogatoria de toda regulación que contraríe al C. M., expulsando del ordenamiento jurídico al art. 64 de la L. P.

Ahora bien –aclaró–, el objeto de control son los Decretos 929/2002 y 930/2002, y la manera en que se puede realizar la labor confrontativa con el parámetro de constitucionalidad y, eventualmente, declararlos contrarios a éste, es a través de la constatación de que las disposiciones pertinentes al objeto de esta queja y pertenecientes a la L. P. quedaron derogadas con la vigencia del C. M.; y advirtiendo tal situación se robustece el argumento de que los decretos mencionados son contrarios a la Constitución. Ello no significa que el objeto de control sea la referida ley, pues implicaría que se intente el control de una norma derogada.

Y es que –sigue–, puede advertirse que el D. L. 930/2002, al prescribir que los establecimientos donde se practiquen juegos de azar prohibidos por la ley, supone la prohibición en la interpretación auténtica realizada con el D. L. 929/2002, lo cual implica que el primero es un decreto que no tienen en el fondo robustez jurídica propia, sino que depende del segundo, produciéndose una inconstitucionalidad por conexión.

En consecuencia –siguió–, el D. L. 929/2002 resulta inconstitucional, pues a través de él se interpreta auténticamente una disposición derogada, que ha dejado de formar parte del Derecho positivo y por lo tanto, no obstante su promulgación, publicación y vigencia, carece de obligatoriedad para todos los habitantes de la República, por ser una norma de carácter declarativo.

B. Por otra parte –sostuvo–, según Resolución de Improcedencia de 15-II-2000, pronunciada en el proceso de Inc. 3-2000, el objeto del proceso de inconstitucionalidad, en cuanto a contenido se refiere, está constituido por la pretensión de que esta Sala invalide una determinada disposición por ser incompatible o contradictoria con la Constitución, en virtud de mantener un mandato que, considerado en abstracto, posee un sentido opuesto al mandato de la norma constitucional.

Sobre el objeto de control, la demandante afirmó que los arts. 1 y 2 de ambos decretos forman parte de un sólo estanco en su análisis, pues el primero de los mencionados decretos realiza la interpretación auténtica, que da vida al art. 64 de la L. P., y el segundo expresa la operatividad de dicha prohibición. En consecuencia, resulta difícil darle sustantividad y autonomía propia a cada disposición y resulta de mejor comprensión efectuar su análisis en conjunto.

C. a. Respecto de la violación al art. 8 Cn., la demandante sostuvo que ordenar el cierre de los casinos con una norma inexistente, a la cual se le ha dado vida jurídica sin que ello sea posible constitucionalmente, es negar a las personas la libertad de decisión de hacer uso de los mismos, porque simplemente no habría otra opción más que no usarlos por su inexistencia; por otra parte, a los usuarios y clientes de los casinos se les estaría negando el derecho y libertad de disponer libremente sus bienes, puesto que son ellos los que en definitiva deciden si invertir o no su dinero en los casinos.

En este caso –agregó–, no está en juego el hecho de salvaguardar los intereses de la sociedad salvadoreña, sino la libertad amplísima de los habitantes de la República de asociarse libremente y de disponer libremente de sus bienes. De igual manera, ambos decretos infringen el derecho general de libertad, pues el Estado debe asumir que existen límites a la autonomía de la voluntad, que no puede traspasar asumiendo actitudes que afectan diversos derechos fundamentales.

b. Sobre la supuesta violación al art. 15 Cn., la demandante afirmó que, desde la vigencia del C. M., el art. 64 de la L. P. se encuentra derogado; en ese sentido, la interpretación auténtica que se realiza sobre dicha disposición, mediante el D. L. 929/2002, carece de valor y fundamentación jurídica, resultando formal y constitucionalmente inexistente, por lo que podemos concluir que el juicio declarativo que se realiza sobre la prohibición de casinos no constituye ley de la república y carece de obligatoriedad; por lo

que pretender fundamentar el D. L. 930/2002, con la intención de ordenar el cierre de los casinos, constituye una flagrante violación al principio de legalidad procesal.

Con base en dicho principio –dijo– una persona solo puede ser juzgada conforme a leyes *vigentes* y por los tribunales existentes al momento de producirse el hecho del que se le acusa. La violación se evidencia con ambos decretos, pues se le da vida a una norma derogada a través de una interpretación auténtica y, en consecuencia, se intenta juzgar con leyes no preexistentes.

c. En relación con la inconstitucionalidad de los decretos impugnados, por la supuesta violación al art. 101 Cn., la demandante sostiene que el Estado tiene la obligación de promover el desarrollo económico y social, mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos, señalando que la obligación de proteger la iniciativa privada de los habitantes de la República no puede tener ningún tipo de distingo y debe aplicarse a todos por igual. Así, ordenar el cierre de los casinos constituye, no sólo una falta grave a las disposiciones constitucionales que fomentan y protegen la iniciativa privada, sino que constituye, de igual forma, un gravísimo atentado contra la iniciativa privada.

Tal situación –agregó–, es un precedente negativo en materia de inversión, pues denota la enorme inseguridad que los inversionistas, tanto nacionales, como extranjeros, tienen que sufrir si deciden arriesgar su inversión en el país. Cuando la Constitución establece la libertad económica, está consolidando la posibilidad de que empresas nacionales e internacionales puedan discurrir su actividad comercial, sin más límite que los establecidos por la ley y la Constitución.

La libertad económica –sostuvo– es una categoría estrechamente vinculada con otras, como la seguridad jurídica en su dimensión superior y programática, ya que cada una de las personas en El Salvador ha de suponer que tienen un potencial de libertad en la comercialización de algún bien o servicio, siempre en la lógica de los fines dispuestos por el constituyente.

En ese sentido –afirmó–, desde la perspectiva de la supremacía y jerarquía constitucional, habría un cumplimiento del mandato establecido por aquél, al momento de manufacturar el contenido normativo infraconstitucional, y en consecuencia debe someterse tal gestión al respectivo control abstracto que en este estrado se realiza.

d. En cuanto a la violación al art. 131 ord. 5° Cn., la demandante afirmó que la interpretación auténtica de las leyes es una potestad que tiene reservada la Asamblea Legislativa, con la acotación que ella puede ejercerse con validez únicamente respecto de leyes que no se encuentren derogadas.

En dicho aspecto –sostiene–, es donde aparece el procedimiento irregular utilizado para modificar la situación jurídica antes referida, pues la Asamblea, con la venia del Presidente de la República, está recurriendo a la figura de la interpretación auténtica para revivir una norma que ya estaba jurídicamente muerta, pues fue derogada en 1986, sin

tomar en consideración que desde esa época la actividad que constituye el giro ordinario de los casinos estaba permitida por el ordenamiento jurídico y regulada en algunos aspectos.

Esto implica –agregó– que si bien la Asamblea Legislativa, tiene la facultad interpretativa, está sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos que de algún modo se prevén en la misma Constitución. Entonces, cuando el D. L. 929/2002 interpreta flagrantemente una norma claramente derogada, está contraviniendo la Constitución.

e. En relación con la violación al art. 203 Cn., la demandante sostuvo que los Municipios son autónomos porque tienen facultades para regular, dirigir y administrar dentro de su territorio los asuntos que sean de su competencia; ahora bien, a pesar de su autonomía, deben ceñirse a los principios generales establecidos en el C. M. y prestar colaboración con otras instituciones del Estado.

Los miembros de la Asamblea Legislativa –afirmó–, por medio del D. L. 930/2002, reconocen la facultad de los Gobiernos Municipales de autorizar y regular el funcionamiento de casas de juego, como loterías, rifas y otros, pero se olvidan que dichos gobiernos deben regirse por el C. M., y a través del decreto en referencia pretenden obligar a los mismos a supervisar y ordenar el cierre de los casinos con auxilio de la Fiscalía General; dejando con ello lo regulado por el C. M. y aplicando dicho Decreto carente de sustentación y basamento jurídico.

Lo más grave de todo –agregó–, es que se sobrepasa y suprime la autonomía administrativa de los Municipios, lo cual denota no sólo una intromisión en las funciones propias de los Gobiernos Municipales, sino de igual forma violentan gravemente las disposiciones constitucionales mencionadas. Argumentos con los cuales la demandante concluyó solicitando se declare la inconstitucionalidad de los Decretos impugnados, por la violación a los arts. 8, 15, 101, 131 ord. 5º y 203 de la Constitución.

D. Analizada la demanda, esta Sala advirtió ciertas incorrecciones en el fundamento jurídico de la pretensión, específicamente respecto del contraste normativo esgrimido por la demandante sobre la violación a los arts. 15 y 101 Cn.

a. En ese sentido, y en cuanto a la supuesta violación al art. 15 Cn., esta Sala previno a la demandante para que estableciera adecuadamente el parámetro de control con el cual ponderar la constitucionalidad de los decretos impugnados, a fin de habilitar a este tribunal para decidir en el fondo; pues se advirtió que no existía congruencia entre la disposición constitucional propuesta como parámetro de control y la fundamentación fáctica de la pretensión, pues si bien, el art. 15 Cn. contiene –entre otros mandatos normativos– el principio de legalidad procesal, no se advierte en qué sentido la normativa impugnada constituye un "juzgamiento". Es decir, la connotación de la regulación prescrita en las disposiciones impugnadas se refiere a una de las manifestaciones de la *técnica autorizatoria administrativa*, facultad de la Administración Pública que, en puridad, no implica "juzgar" en los términos de la disposición constitucional mencionada.

Al respecto, la demandante sostuvo que existe una clara afectación al supuesto previsto en el art. 15 Cn., pues los Decretos impugnados crean o constituyen la plataforma normativa capaz de generar un juzgamiento con leyes inexistentes.

La violación se evidencia con ambos decretos –continuó–, pues con el D. L. 929/2002 se da vida a una norma derogada a través de una interpretación auténtica y en consecuencia se intenta juzgar con leyes inexistentes. Mientras que con el D. L. 930/2002 se confieren facultades de ejecución, operativas y de acciones emergentes, justamente derivadas de la interpretación mencionada. Por tanto, resulta evidente que hay una afectación a la disposición constitucional mencionada.

Esta Sala consideró que la fundamentación expuesta no lograba subsanar el vicio advertido en el fundamento de la pretensión, pues no se explicaba en qué sentido la técnica autorizatoria administrativa constituye un juzgamiento, sino que sus alegatos ya lo dan por entendido, y se limita a exponer la supuesta inexistencia de disposiciones vigentes que habiliten el cierre de casinos.

b. En relación con la inconstitucionalidad de los decretos impugnados, por la supuesta violación al art. 101 Cn., este tribunal advirtió la insuficiencia en la argumentación, de modo que no habilita un pronunciamiento de fondo, pues no se lograba entablar la contradicción entre la normativa impugnada y las disposiciones constitucionales supuestamente violadas.

Es decir, en los motivos que plantean la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos por la supuesta violación al art. 101 Cn., no se advierte confrontación normativa alguna, sino las posibles consecuencias que la demandante consideró que la normativa impugnada generaría en el orden económico.

Por tanto, y ante la insuficiencia argumentativa, este tribunal descartó liminarmente el conocimiento jurisdiccional de fondo respecto de los motivos aludidos –violación a los arts. 15 y 101 Cn.–, y se admitió la demanda en cuanto a la inconstitucionalidad de los decretos impugnados, por la violación a los arts. 8, 131 ord. 5° y 203 Cn.

5. La Asamblea Legislativa, con base en el art. 7 L. Pr. Cn., rindió los informes respectivos, y en los mismos términos para cada proceso acumulado, afirmó lo siguiente:

A. Que ante el clamor ciudadano respecto de la proliferación de las casas donde se practican juegos de azar, genéricamente denominados casinos, se buscaron alternativas, a fin de poder regular el funcionamiento de éstos sin violentar la ley existente. Sobre el tema –siguió–, existía un cuerpo legal que expresamente los prohibía, es decir, la L. P., no obstante, mucho se argumentaba en contra de esa ley, pues por una parte, se aseguraba que estaba derogada, y por otra, que no había claridad en sus postulados; incluso, algunos afirmaban que nunca fue ley de la República, o que había sido derogada por el C. M., en cuanto a la regulación de los juegos de azar.

Lo anterior –dijo– generó incertidumbre sobre la ilegalidad de tales juegos y las consecuencias jurídicas sancionatorias que debían observarse, estas razones llevaron a la

Asamblea Legislativa a emitir el D. L. 929/2002, para disipar cualquier duda u oscuridad que se señalara al respecto.

Dicha ley –continuó– a la fecha no ha sido derogada expresamente, si bien se ha derogado tácitamente por el C. M.; sin embargo, en todo lo que no se oponga a éste mantiene su vigencia. En ese sentido, el art. 64 de la L. P. en ningún momento se opone a lo establecido en el C. M., sino por el contrario, es otra regulación con la que cuentan los Concejos Municipales para hacer efectivo el cierre de casinos.

B. En el caso que nos ocupa –afirmó–, la Asamblea decidió interpretar el art. 64 de la L. P., ya que razonablemente se colige que el legislador del siglo antepasado, al decretarla, no estableció una disposición taxativa, sino una disposición ejemplarizante. Lo anterior se deduce del tenor literal del art. 64, pues cualquier juego de azar está prohibido, sin importar la manera en que se realice.

En ese orden de ideas, la Asamblea sostuvo que no se ha agregado o creado una nueva categoría de juegos prohibidos, o se ha creado una nueva disposición que abarque casos no contemplados en el texto original de la L. P. La Asamblea hace un razonamiento lógico, por medio del cual se concluye que no importa el medio para llevar a cabo los juegos de azar, para que estos encajen en el "tipo prohibitivo" (*sic*) establecido en el art. 64 de la L. P.

Para emitir el D. L. 930/2002 –dijo–, la Asamblea se basó en la emisión del D. L. 929/2002, el cual contiene la interpretación auténtica del art. 64 de la L. P.; actuando dentro de las facultades que le otorga el art. 131 ord. 5° Cn., el cual permite a la Asamblea Legislativa interpretar auténticamente las leyes secundarias, estableciendo su sentido y alcance. A lo anterior agregó que el D. L. 929/2002 no está modificando las reglas para establecer qué juegos están prohibidos por la ley; la sanción –cierre de establecimiento– es una consecuencia lógica que deviene de la conducta ilegal de establecer tales juegos; por tal razón argumentó que no está haciendo más que clarificar aquellas disposiciones que, habida cuenta de su antigüedad, estaban siendo refutadas como inexistentes o derogadas.

Hoy en día –sostuvo–, es claro que, debido a la multiplicidad de situaciones jurídicas que pueden presentarse, y el constante cambio y evolución de la sociedad, no puede pretenderse que un texto estático pueda enmarcarlo todo. Por ello, a través de la interpretación extensiva se amplía el alcance de la norma, mediante el desarrollo de las posibilidades de la misma. De esta manera, se encuadran en la norma casos que, aparentemente, no se encontraban en ella; aunque efectivamente estén incluidos implícitamente en el contenido o espíritu de la disposición.

Cabe advertir –sostuvo–, que de conformidad al art. 8 del Código Civil, nadie puede alegar ignorancia de la ley, y cuando ésta ha observado en su establecimiento los presupuestos requeridos por la Constitución, nadie puede impugnar su eficacia. Para el caso, si bien es cierto el tema de los juegos prohibidos es mayoritariamente desconocido por los ciudadanos en su aspecto jurídico atingente, ello no debe privar de la aplicación y observancia de la ley.

C. a. En relación con la supuesta violación al art. 8 Cn. la Asamblea Legislativa recordó que el hombre es un ser social por naturaleza, razón por la cual vive en medio de sus semejantes. Si cada uno hiciera lo que le viniera en gana, la convivencia sería imposible. Por ello se comprende la absoluta necesidad que la libertad y el derecho de cada uno termine en el igual derecho de todos los demás. Esto es lo que hace imprescindible y necesaria una delimitación de las conductas posibles de los individuos, con el fin de asegurar un mínimo de orden, que haga posible y dé seguridad a la convivencia y a la realización, tanto de los fines individuales como de los colectivos.

Así –continuó–, el derecho es conceptuado como un sistema de normas coercibles que rigen la convivencia social, es decir, un conjunto ordenado y jerarquizado de reglas de conducta. Como consecuencia de ello, resulta claro que toda persona o entidad privada, puede hacer o no hacer todo aquello que le parezca conveniente, siempre que la ley se lo permita; debe cumplir con lo que la ley ordena y debe abstenerse de hacer todo cuanto la ley expresa o tácitamente le prohíba.

Para el caso –dijo–, la actuación legislativa se encuentra dentro del marco constitucional, pues a través del D. L. 930/2002 se estableció un procedimiento a observar por parte de las municipalidades y la Fiscalía General de la República, para lograr el cierre de los establecimientos denominados casinos. Este cierre implica una sanción, como consecuencia de practicar en sus instalaciones juegos expresamente prohibidos por la ley. En consecuencia, la Asamblea concluyó que el D. L. 930/2002 de ninguna manera viola el art. 8 Cn.

b. Sobre la supuesta violación al art. 15 Cn., la Asamblea manifestó que esa disposición constitucional alude al tiempo de realización de la conducta delictiva y al tiempo de vigencia de la legislación. Las conductas constitutivas de delito, falta o infracción administrativa deben estar previstas y penadas en la legislación vigente en el momento en que se realiza, pues de lo contrario no habrá delito ni pena que imponer.

El D. L. 930/2002 –dijo– establece un procedimiento para que las municipalidades y la Fiscalía General de la República cierren los establecimientos denominados casinos, donde se practiquen juegos de azar expresamente prohibidos por la ley –art. 64 L. P. y su correspondiente interpretación auténtica emitida por medio del D. L. 929/2002–.

La sanción de cancelación de la autorización para el funcionamiento de las casas de juego de azar –continuó–, sin duda, es un acto administrativo que deberá ser aplicado por los Concejos Municipales y dichos entes tienen la obligación, de conformidad con el art. 131 C. M., de imponer toda sanción observando el procedimiento allí establecido, el cual posibilita la real y efectiva defensa de toda persona que sufra las sanciones que el Concejo Municipal establezca.

c. En relación con la supuesta violación al art. 203 Cn., la autoridad demandada afirmó que el Municipio, subordinado al Estado, procura obtener y mantener su autonomía frente al mismo. Este término de autonomía, no puede entenderse en su acepción más estricta, como la autoatribución de normas, sino como facultad indispensable para mantener su personalidad frente a los poderes políticos superiores. Estas facultades son

fundamentalmente: la elección de sus autoridades, la administración de sus intereses y la autosuficiencia financiera.

La autonomía del Municipio –continuó–, a tenor del art. 203 Cn., reside en lo económico, es decir, en su capacidad de sostenerse en forma propia, obtener sus ingresos y formular sus gastos; en lo técnico, a fin de tomar todas aquellas decisiones técnicas en la materia, en cuanto a los planes de desarrollo municipal; y en lo administrativo, para seleccionar, manejar y remover al personal necesario para el buen desempeño de sus funciones. La única obligación a cargo del Municipio consignada en el art. 203 Cn. es colaborar con otras instituciones públicas en planes de desarrollo nacional o regional, lo cual no vulnera el principio fundamental de autonomía local.

Como puede observarse –concluyó–, con la emisión del D. L. 930/2002, que establece el procedimiento a seguir para el cierre definitivo de los juegos denominados casinos, no se violenta la autonomía municipal del art. 203 Cn., pues si la ley prohíbe cierta clase de juegos, es lógico que al tenerlos en los establecimientos, se viola la ley, por lo cual no hay violación a la autonomía municipal al ordenar que se sancione dicha violación.

Por las consideraciones expuestas, la Asamblea solicitó que se declare que no existe la inconstitucionalidad de los decretos impugnados.

6. Por su parte, el Fiscal General de la República, al contestar el traslado en los mismos términos para cada proceso acumulado, expuso:

A. Que el bien común y la justicia, valores problemáticos históricamente, se confunden con las valoraciones de lo favorable u odioso, lo cual hace inaplicable el contenido axiológico de la norma jurídica; consecuencia de ello es que las valoraciones subjetivas son la vertiente prohibitiva en el art. 23 del Código Civil, la cual se proyecta al aplicar cualquier norma constitucional; aunque ello no justifica la inaplicación axiológica de la norma primaria.

La ausencia de la ley –siguió– hace que el operador jurídico o quien interpreta acuda a diferentes principios que complementan la falta de previsión en las normas jurídicas. La interpretación literal de la Constitución tiene su propia utilidad; sin embargo, la letra impresa no siempre coincide con la casuística interpretada, téngase en cuenta que la razón más importante es la vaguedad y extrema apertura de las normas constitucionales, las cuales representan las normas de más amplio contenido en el sistema. Negar dicha característica, derivaría en una imposibilidad de desarrollo normativo, y por lo tanto la necesaria actividad legislativa.

B. En nuestro ordenamiento jurídico –afirmó– la situación de la interpretación auténtica se activa como regla general, por la oscuridad en la norma jurídica; sin embargo, la interpretación jurídica no puede ser reducida a lo oscuro, el legislador al respecto hace sus propias aclaraciones, expresando criterios sobre el uso de las palabras en la ley, pues sus significados pueden ser indeterminables por el intérprete.

Las interpretaciones del legislador, que se conocen como interpretaciones auténticas, se justifican, con normalidad, por las dificultades técnicas al aplicar la norma. Así, por las dudas que se generan en los operadores jurídicos y probablemente por la distorsión de la norma en el plano fáctico, es que el legislador explica y precisa de nuevo el significado de la norma jurídica cuestionada.

Por otro lado –continuó–, toda ley que faculta privar de un derecho a la persona, debe establecer las causas para hacerlo y los procedimientos a seguir, porque de lo contrario se estaría infringiendo la Constitución, y el principio de legalidad que rige la Administración Pública. De ahí que la actuación de todo funcionario o autoridad administrativa ha de presentarse necesariamente como ejercicio de una potestad o competencia atribuida previamente por la ley.

Consecuentemente, las sanciones deben sujetarse estrictamente a lo prescrito por el ordenamiento jurídico legal vigente. Dicho en otras palabras, en materia sancionatoria el principio de legalidad presupone que para el ejercicio de tal potestad, es necesaria la existencia de una infracción, la que exige, a su vez, que los hechos imputados se encuentren calificados como ilícitos en la legislación aplicable.

Derivada del principio en mención se encuentra, además, la exigencia de la tipicidad del ilícito en las infracciones administrativas. Implica este principio que la imposición de toda sanción supone la existencia de una norma en la que se describa de manera clara, precisa e inequívoca la conducta objeto de sanción –Sentencia de 11-XI-2003, pronunciada en el proceso de Inc. 16-2001–.

Debe entenderse –continuó–, que el principio de legalidad implica el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y a la ley, establecido en el art. 86 Cn.; por lo tanto, los funcionarios y los órganos del gobierno no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la misma Constitución. La actuación de la Administración, y en especial los órganos del Gobierno, está vinculada al ordenamiento constitucional, por lo que no basta que se vincule a dicho ordenamiento, sino que su actuación sea conforme a lo prescrito por él; el principio de legalidad implica, por tanto, el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y a la ley.

En tal sentido –afirmó–, esta Sala ha manifestado que el principio de legalidad es la categoría jurídica que rige la actividad estatal, siendo que dicho principio no hace referencia sólo a la legalidad secundaria, sino que se extiende al sistema normativo como unidad; es decir, la legalidad supone el respeto al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende, desde luego, a la Constitución.

En ese orden de ideas, opinó que la actuación del Órgano Legislativo al interpretar auténticamente, a través del D. L. 929/2002 el art. 64 de la L. P., se hizo dentro de su facultad constitucional y respetando el contenido esencial de los demás derechos constitucionales.

C. En los Considerandos del D. L. n° 930/2002 –continuó–, se advierte que el art. 1 contiene regulaciones complementarias al desarrollo del C. M., el cual se encuentra vigente,

por lo tanto la existencia del referido decreto no puede verse de manera aislada, sino que debe integrarse en un contexto lógico, armónico y coherente con el resto del ordenamiento jurídico, ya que el mismo se integra dentro del espíritu de la legislación municipal; razón por la cual –argumentó–, no puede considerarse que tal disposición contradiga el contenido esencial del principio de legalidad y consecuentemente vulnere el principio de libertad.

La Asamblea Legislativa, dentro de sus atribuciones constitucionales y con el objeto de suplir las necesidades de la sociedad salvadoreña, en relación con la proliferación de aquellas empresas identificadas como establecimientos dedicados al giro de la explotación de juegos de azar prohibidos por la ley, consideró conveniente emitir las regulaciones necesarias para proceder al cierre definitivo de estas operaciones.

De tal forma –dijo–, se emitieron los decretos legislativos impugnados, en virtud que la L. P., contenida en la *Codificación de Leyes Patrias*, forma parte de nuestro sistema jurídico vigente, y su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de una derogatoria tácita. Tomando en consideración que los juegos de azar, que se practican en casinos, afectan seriamente la salud mental de las personas que visitan esos lugares con regularidad; y en aras de fortalecer y dar claridad al marco legal vigente, y habida cuenta de la antigüedad observada en el tenor literal del art. 64 de la L. P., era procedente su interpretación auténtica, debido a que el art. 4 ord. 24° del C. M. establece en el marco de competencias la facultad de autorizar, controlar y regular el funcionamiento de las casas de juego, para que no actúen al margen de la ley.

Por lo manifestado –dijo–, ha quedado claro que el interés del legislador al emitir los decretos impugnados, no fue legislar algo nuevo, sino que fortalecer el art. 64 de la Ley de Policía ya existente, ya que por la fecha que data, se argumentaba que estaba derogado por el art. 4 ord. 24° del C. M., el cual regula lo concerniente a la autorización del funcionamiento de las casas de juego, refiriéndose a la lotería, rifas y otros similares; en ningún momento está hablando de establecimientos donde existan juegos de azar.

D. a. En relación con la violación al art. 8 Cn., el Fiscal General sostuvo que al interpretar esta disposición constitucional, debe entenderse que el constituyente quiere decir que una vez que la ley ha regulado la conducta, queda a favor del individuo una esfera de libertad jurídica en la que está permitido todo lo que no está prohibido.

Luego de citar la jurisprudencia constitucional respecto del derecho general de libertad, afirmó que la Asamblea Legislativa tuvo a bien esclarecer aquellas disposiciones que, por la época que datan, se estaban quedando inexistentes o derogadas. Por lo cual, los decretos impugnados, en ningún momento han modificado las reglas para esclarecer qué juegos están o no prohibidos por la ley, así como de la sanción del cierre del establecimiento, pues ésta es consecuencia de la conducta ilícita de la actividad que se realiza en los establecimientos creados para tales juegos; ello no debe entenderse como una limitación al individuo en forma arbitraria, puesto que la ley es respetuosa de tal derecho, de tal manera que la misma establece un procedimiento a seguir, pues el único propósito que se persigue es el interés general de las personas y su bienestar social.

b. En relación con la supuesta violación a los arts. 101 y 102 Cn., afirmó que ésta proporciona el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, el cual es conocido como el contenido económico de la Constitución. Dentro del mismo se incluye la regulación de los aspectos relacionados al proceso productivo, planificación, actividad económica y ejercicio de la libertad económica, los cuales configuran el ámbito dentro del cual ha de desarrollarse la vida económica del país.

En esa regulación se desarrolla el control del Estado sobre la actividad económica, el cual consiste en una función adecuada para supervisar algunas actividades dentro de la economía general del Estado, donde se mueven en un margen de libertad y de oportunidad empresarial en función del interés público; tal actividad económica no supone un desarrollo sin límite o desmedido de su actividad productiva, sino todo lo contrario, supone un control de oportunidad sobre dicho sector –en el presente caso el dedicado a la explotación de juegos de azar–, que en algún momento podría ser parte del desarrollo económico y generar la inversión de dicho rubro, pero dentro de las diversas alternativas de la legalidad; lo que representaría un crecimiento económico, logrando beneficios no sólo para los inversionistas, sino para los fines del Estado al generar un bienestar integral de los ciudadanos, siempre dentro del marco de la legalidad.

No obstante lo anterior –continuó–, la presencia estatal debe ser razonable en la actividad económica, lo que no significa que el Estado deba ser un mero espectador, sino que su actividad debe circunscribirse a garantizar al proceso económico productivo. Por tanto, el ejercicio de toda actividad o industria lícita es la facultad de elaborar y transformar los productos o servicios y organizar esos servicios con fines lícitos; a *contrario sensu*, toda aquella actividad de industria o servicio que sea contraria al orden público, a la moral y buenas costumbres o perjudique a terceros, deberá considerarse ilícita, lo que justifica la intervención del control del Estado, y por tanto –concluyó–, la regulación contenida en el art. 1 del D. L. 930/2002, está enmarcada dentro de la actividad de control del Estado.

c. En cuanto a los argumentos expuestos por el actor, relativos a la inconstitucionalidad del art. 2 del D. L. 930/2002 por la supuesta violación al derecho de asociación, el Fiscal General de la República sostuvo que, desde el punto de vista de los individuos, es la facultad de crear o ingresar a una persona jurídica que tenga fines útiles o de carácter público; y desde el punto de vista de la asociación, es el conjunto de facultades que el Estado reconoce a la persona jurídica para desenvolverse como tal, y que son ejercidas por sus miembros.

La libertad de asociación –continuó–, reconocida en el texto de la Constitución, encuentra su restricción por razones de seguridad, pues la misma disposición constitucional exige que las asociaciones tengan fines útiles, es decir, que su finalidad tiene que ser coherente con el marco constitucional, lo que equivale al respeto de los derechos fundamentales de la colectividad, pues una asociación o sociedad que afecte esos valores o derechos, sin duda alguna, sería contraria a los fines de la Constitución.

En relación con lo expuesto –afirmó–, el art. 2 del D. L. 930/2002 determina la forma de cómo operativizar el control directo de las actividades ilícitas; en ese sentido, no puede considerarse que exista la inconstitucionalidad alegada por el actor.

d. En cuanto a la supuesta violación a los arts. 2 y 37 Cn., el Fiscal General de la República sostuvo que el derecho al trabajo reconocido en la Ley Suprema es la facultad de todo individuo o trabajador de elegir la actividad que le servirá como medio de subsistencia, y el derecho subjetivo de todo trabajador en relación de dependencia, de exigir al empleador el cumplimiento de prestaciones irrenunciables de carácter social establecidas en la Constitución y las leyes.

Así pues, toda actividad laboral o profesional implica someterse a las reglas, leyes y reglamentos, como única forma de lograr llevar adelante una organización dirigida a producir bienes y servicios que sea coherente con los fines lícitos de su actividad; por lo tanto –concluyó– no puede considerarse vulnerado el derecho al trabajo, pues lo que se pretende es que el trabajo sea realice bajo el amparo de la legalidad, y se enmarque dentro de una actividad lícita. Ahora bien –agregó–, esa facultad de buscar empleo o trabajo, implica la obligación subjetiva del trabajador de emplearse en aquellos centros de trabajo en los cuales su actividad sea permitida y avalada por las leyes.

e. En lo que se refiere a la supuesta violación al art. 203 Cn., sostuvo que la Constitución ha establecido la autonomía de la que gozan los gobiernos locales, en lo concerniente a aspectos técnicos, administrativos y económicos; por tanto, tal autonomía se traduce en la facultad de los gobiernos municipales para regular y administrar, dentro de su circunscripción territorial, las materias de su competencia.

Para el ejercicio de su gobierno autónomo –agregó– el Municipio tiene, de acuerdo a la Constitución, facultades legislativas y ejecutivas; desde esa perspectiva, cabe señalar que las autoridades municipales se encuentran dentro del marco legal y constitucional de su competencia, de cumplir con sus funciones que enmarcan su actividad, así como aquellas otras que emanan de órganos constitucionalmente facultados, y que de manera directa permiten el desarrollo y cumplimiento de los fines de la actividad municipal. En ese sentido, la aprobación de los decretos impugnados deberá entenderse como una integración normativa, que permite mayor eficacia y desarrollo de las disposiciones municipales, por lo tanto no vulneran lo dispuesto en el art. 203 Cn.

Dentro de ese contexto –continuó–, el C. M. enumera algunos de los asuntos que competen al Municipio, estableciendo una cláusula genérica que abarca aquellos aspectos que resultan indispensables para el bienestar de la población. Estas atribuciones pueden ser de organización y prestación de los servicios públicos; de elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo económico y social; de control y regulación de actividades de los particulares, y de promoción de actividades culturales, deportivas, recreativas y de desarrollo industrial, comercial y artesanal.

Desde esa perspectiva –señaló–, las autoridades municipales se encuentran dentro del marco legal y constitucional de su competencia, de cumplir las disposiciones que enmarcan su actividad, así como aquellas otras que emanan de los órganos constitucionales facultados, y que, de manera directa, permiten el desarrollo y cumplimiento de los fines de la actividad municipal; en otras palabras –continuó–, la aprobación del D. L. 930/2002, y en especial el art. 2 que se impugna de inconstitucional, deberá entenderse como una

integración normativa que permite mayor eficacia y desarrollo de las disposiciones municipales.

En ese sentido –concluyó–, la autonomía de los municipios no se vulnera por la disposición impugnada, sino que fortalece su actuación, ya que, con ella disponen de un procedimiento dentro del cual se deben respetar los derechos constitucionales.

7. A. Concluido el trámite relativo a oír las justificaciones de la autoridad emisora de los decretos impugnados y la opinión del Fiscal General de la República, y por advertir que existían algunos aspectos que era necesario comprobar en el presente proceso, esta Sala solicitó a la Asamblea Legislativa que expresara las razones por las cuales la regulación de operaciones de aquellas empresas identificadas como establecimientos dedicados al giro de la explotación de juegos de azar, es un asunto que no puede ser autorizado por los Municipios; es decir, que explicara los motivos por los cuales considera que tal materia es de interés nacional, en contraposición al interés local, excluyéndolo de la competencia normativa de los Municipios Asimismo, se hizo notar que del informe solicitado depende la fundamentación del examen de constitucionalidad de los decretos impugnados por la supuesta violación al art. 203 Cn.

B. Ante ello, la Asamblea Legislativa expresó que, de conformidad al art. 131 ord. 5° Cn., tiene la facultad de decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias, por lo que su actuación ha sido apegada a la Ley Suprema.

Por otra parte –continuó–, el interés nacional tiende a satisfacer, por medio de medidas legislativas o administrativas, las necesidades que adolecen los grupos mayoritarios del Estado; asimismo, tal interés opera, cuando se trata de evitar algún problema que afecta o que pueda afectar a dichos grupos, como es el caso del D. L. 930/2002; a lo dicho agregó que ha emitido tal normativa, consciente de la problemática que arrojan los establecimientos dedicados a la explotación de juegos de azar, llamados comúnmente casinos, pues pervierten a la juventud y a la población en general.

Por lo expuesto consideró que no existe la violación al art. 203 Cn., sino que se ha brindado una seguridad jurídica, necesaria como derecho fundamental de toda persona frente el Estado; porque la seguridad jurídica significa una libertad sin riesgo de modo tal que el individuo puede organizar su vida sobre la base del orden jurídico existente; por tanto, deberá entenderse que con la emisión del D. L. 930/2002, se ha determinado la seguridad jurídica, en vista que no existía un ordenamiento legal sobre empresas identificadas como establecimientos dedicados a la explotación de los juegos de azar.

Por lo dicho afirmó que no existe inconstitucionalidad alguna, pues con la emisión del D. L. 930/2002, se ha beneficiado a grupos mayoritarios y no a un interés particular.

II. Expuestos los argumentos de los intervinientes, resulta obligatorio para el examen de los motivos de inconstitucionalidad planteados, la depuración de los mismos, en virtud de advertirse algunos planteamientos inadecuados de las pretensiones, que pueden inducir a un pronunciamiento incongruente por parte de este tribunal.

1. Para tal efecto, es preciso retomar las afirmaciones sostenidas al inicio de esta Sentencia, en la depuración de las pretensiones y, con base en ellas, revisar los argumentos del ciudadano Huevo Serrano, en cuanto a la supuesta violación a los arts. 2, 7, 22, 37 y 101 Cn., de los cuales se advierte el inadecuado planteamiento sobre la incompatibilidad entre los elementos del control de constitucionalidad.

A. Así, en cuanto a la supuesta violación a los arts. 2 y 37 Cn., el demandante sostiene que el art. 2 del D. L. 930/2002 sería el detonante del cierre de varias fuentes de trabajo, violando por tanto el art. 37 Cn., en cuanto a la obligación del Estado de emplear todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna.

Al respecto advierte este tribunal que tal argumentación, escapa de la modalidad de control que esta Sala realiza en el proceso de inconstitucionalidad, pues *los pronunciamientos de este tribunal en los procesos de inconstitucionalidad sólo pueden referirse a la compatibilidad de las disposiciones impugnadas con la Constitución, es decir, se pondera la constitucionalidad del objeto de control, a partir de su contenido normativo y no por el supuesto impacto social del mismo.*

En ese orden de ideas, existe una imposibilidad de conocer y pronunciarse sobre la pretensión, por ausencia de confrontación internormativa en la argumentación expuesta en la demanda; por lo que *esta Sala debe sobreseer en el presente proceso en cuanto al motivo de inconstitucionalidad del art. 2 del D. L. 930/2002, por la supuesta violación a los arts. 2 y 37 Cn.*

B. a. Así también, en cuanto a la inconstitucionalidad del art. 2 del D. L. 930/2002, el demandante sostiene que viola el derecho de asociación y reunión, consagrados en el art. 7 Cn., pues como consecuencia de la atribución que se establece para los Municipios, de hacer ejecutar el cierre de los establecimientos que se dediquen a la explotación de juegos de azar, se niega el derecho de los habitantes de la República para que puedan participar en la actividad económica de dicho rubro, restringiendo el derecho constitucional de asociarse para desarrollar una actividad económica legal y pacífica. Asimismo, sostiene el demandante que la disposición impugnada resulta violatoria del derecho de reunión, al generar un ambiente de desconfianza en la población, en relación con la visita que pudiesen efectuar a dichos establecimientos, por el temor a verse involucrados con dicha actividad.

En ese sentido, se advierte un erróneo planteamiento en los argumentos expuestos por el demandante en cuanto a la inconstitucionalidad del art. 2 del D. L. 930/2002, pues en un primer término, esta Sala se encuentra imposibilitada de verificar si en los habitantes de la República se genera un ambiente de desconfianza ante la prohibición de establecimientos dedicados a la explotación de juegos de azar; tal como se ha establecido, el proceso de inconstitucionalidad está destinado a verificar, en un control abstracto, la contradicción normativa entre la disposición legal impugnada y la constitucional propuesta como parámetro de control; y por tanto, no es el objeto de dicho análisis indagar en las emociones que pudieran producirse en la interioridad de cada persona, a fin de verificar el grado de desconfianza que la disposición impugnada genera.

En consecuencia, ante la invocación de argumentaciones que carecen de contenido constitucional, se produce en esta Sala la imposibilidad de conocer y pronunciarse sobre los mismos, ya que el conocimiento en un proceso de inconstitucionalidad se circunscribe y encamina a determinar la compatibilidad lógico-jurídica entre los elementos del control, y no una valoración sobre sus consecuencias o impactos psicológicos en la interioridad de las personas.

b. Además, en relación con la supuesta violación al derecho de asociación, advierte este tribunal que la insuficiencia en la argumentación no habilita un pronunciamiento de fondo, debido a que la argumentación expuesta por el demandante no logra entablar la contradicción por él advertida –y requerida para el tipo de pretensión– entre la normativa impugnada y las disposiciones constitucionales supuestamente violadas; es decir, los motivos expuestos por el demandante en cuanto a la supuesta violación al derecho de asociación, se limitan a manifestar que existe una violación al mismo, sin esgrimir argumentos normativos que justifiquen suficientemente tal afirmación.

Por lo tanto, puede concluirse que, en relación con la supuesta violación al derecho de asociación del art. 7 Cn., no existe fundamentación suficiente que permita entrar a conocer sobre el fondo; por tal razón, *debe sobreseerse en el presente proceso en cuanto a la inconstitucionalidad del art. 2 del D. L. n° 930/2002, por la supuesta violación a los derechos de asociación y reunión, consagrados en el art. 7 Cn.*

C. En otro orden, el demandante sostiene que el art. 1 del D. L. 930/2002 viola el derecho a la libre disposición de los bienes, consagrado en el art. 22 Cn., pues las personas no tendrían la opción de disponer parte o la totalidad del patrimonio, ya sea como inversionistas en la creación de una sociedad con los fines a los que se refiere la disposición impugnada, o como clientes de los establecimientos de tales sociedades, por estar prohibida su existencia legal.

Sobre tal motivo de impugnación, advierte este tribunal que el fundamento expuesto conlleva a la misma situación anteriormente contemplada, de obligar a esta Sala a verificar de manera empírica la restricción de las opciones de disponibilidad del patrimonio, es decir, el demandante no plantea una verdadera confrontación entre las disposiciones impugnadas y la Constitución, sino que atribuye posibles violaciones a derechos fundamentales que no se derivan de la estructura de la disposición.

En consecuencia, *debe sobreseerse en el presente proceso en cuanto a la inconstitucionalidad del art. 1 del D. L. 930/2002, por la supuesta violación al art. 22 Cn.*

D. En relación con la supuesta violación al art. 101 Cn., el demandante sostiene que el art. 1 del D. L. 930/2002, al ordenar el cierre de los establecimientos dedicados a la explotación de juegos de azar, genera una contradicción con el orden económico salvadoreño, el cual se basa en el sistema de libre mercado, ya que la disposición impugnada, además de limitar la libertad y derecho de las personas de acceder a las casas de juego, también restringe la posibilidad de desarrollo económico y social, el cual se encuentra íntimamente ligado al desarrollo de la población mundial en todos los géneros y ámbitos de la vida cotidiana.

Al respecto, es preciso recalcar que el proceso de inconstitucionalidad se circunscribe y encamina a determinar la compatibilidad lógico-jurídica entre las disposiciones sometidas a control y las disposiciones constitucionales planteadas como parámetro para examinar la constitucionalidad de las primeras; por tanto, la Constitución es el único *corpus iuris* sobre el cual pueden basarse las decisiones de este tribunal.

En ese orden de ideas, *los pronunciamientos de este tribunal en los procesos de inconstitucionalidad sólo pueden referirse a la compatibilidad de las disposiciones impugnadas con la Constitución*, quedando fuera de su competencia el enjuiciamiento del impacto socioeconómico de las mismas.

Ello no implica prescindir de las conexiones de la realidad social y económica con el Derecho –y especialmente con el Derecho Constitucional–, sino solo la necesidad de establecer de manera clara que, si la incompatibilidad que se plantea en un proceso de inconstitucionalidad contiene, como uno de sus extremos, la realidad económica y social y el sistema de libre mercado, y no la Constitución, se vuelve imposible para este tribunal conocer sobre la pretensión, porque ello no forma parte de su competencia.

En consecuencia con lo anterior, y en vista que el demandante se limita a hacer mención del art. 101 Cn., sin atribuir una violación jurídico-constitucional *este tribunal debe sobreseer en el presente proceso en cuanto a la inconstitucionalidad del art. 1 del D. L. n° 930/2002, por la supuesta violación al art. 101 Cn.*

E. En igual sentido, el motivo relacionado con la inconstitucionalidad del art. 1 del D. L. n° 930/2002, por la supuesta violación a los arts. 102 y 3 Cn., se advierte que el demandante argumenta una violación al derecho de igualdad consagrado en el art. 3 Cn., pues sostiene que es un deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la libertad de disponer su inclusión dentro de cualquier rubro de la actividad económica, y por tanto tal protección no puede tener ningún tipo de distingo y debe aplicarse por igual a todas las personas y rubros de la actividad económica.

Se evidencia, por tanto, que tales argumentaciones se muestran insuficientes para llevar a esta Sala a un conocimiento de la pretensión, pues en un primer término, no se ha determinado la existencia de una diferenciación o equiparación en la disposición impugnada, además no se ha establecido si la diferenciación o equiparación contenida en la misma es injustificada, y finalmente, no se ha expresado con base en qué situaciones o sujetos se realiza la comparación que lleva al demandante a concluir que existe una violación al derecho de igualdad.

En vista que la fundamentación no recae en ningún término de comparación sobre la cual verificar el trato desigual, ya sea por diferenciación o por equiparación, *esta Sala debe sobreseer en el presente proceso en cuanto a la inconstitucionalidad del art. 1 del D. L. n° 930/2002, por la supuesta violación a los arts. 102 y 3 Cn.*

3. En relación con la demanda presentada por el ciudadano Hernández Méndez, específicamente en cuanto a la inconstitucionalidad del D. L. n° 930/2002, por la supuesta

violación al art. 15 Cn., se advierte la inadecuada configuración de la pretensión, en cuanto a la invocación del parámetro de control de constitucionalidad.

De la argumentación expuesta por el demandante sobre tal motivo de inconstitucionalidad se tiene que existe una incongruencia entre el contenido normativo del parámetro de control y la confrontación con el objeto de control; pues, si bien, el art. 15 Cn. contiene –entre otros mandatos normativos– el principio de legalidad procesal, la normativa impugnada, como manifestación de la *técnica autorizatoria administrativa*, se rige bajo el principio de legalidad de la Administración Pública que tiene un asidero constitucional distinto -Art. 86 Cn.-.

Por tanto, debe sobreseerse en el presente proceso respecto de la demanda presentada por el ciudadano Edwin Amilcar Hernández Méndez, en cuanto a la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 930/2002, por la supuesta violación al art. 15 Cn.

4. En el mismo sentido, se advierte la incorrección en el planteamiento de la pretensión de los ciudadanos Méndez Flores y Santos Castaneda, en cuanto a la inconstitucionalidad de los D. L. 920/2002 y D. L. 930/2002, por la supuesta violación al art. 15 Cn.; pues, tal como ya se apuntó, existe una incongruencia entre el contenido normativo del parámetro de control y la confrontación con el objeto de control.

En consecuencia, debe sobreseerse en el presente proceso respecto de la demanda presentada por los ciudadanos Méndez Flores y Santos Castaneda, en cuanto a la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos n° 929/2002 y n° 930/2002, por la supuesta violación al art. 15 Cn.

5. Depuradas las pretensiones, resulta procedente resumir los motivos sobre los cuales versará el examen de constitucionalidad de los Decretos Legislativos n° 929/2002 y n° 930/2002.

En ese sentido, los argumentos que subsisten plantean la inconstitucionalidad de los decretos mencionados por la supuesta violación al derecho general de libertad, consagrado en el art. 8 Cn.; por la supuesta violación al art. 131 ord. 5° Cn.; y por la supuesta violación a la autonomía municipal, consagrada en el art. 203 Cn.

En relación con la supuesta violación a los arts. 8 y 131 ord. 5° Cn., este tribunal advierte que la impugnación se hace descansar en la supuesta derogación del art. 64 de la L. P.; por lo que, previo a realizar el examen de constitucionalidad de los decretos impugnados, es necesario, previamente, determinar si en el ordenamiento jurídico vigente existe prohibición para el funcionamiento de establecimientos dedicados a la explotación de los juegos de azar; es decir, de verificarse la vigencia del art. 64 de la L. P., ya no resultará procedente el examen de constitucionalidad por la supuesta violación a los arts. 8 y 131 ord. 5° Cn., pues los motivos alegados por los demandantes parten de una premisa contraria.

En consecuencia, el orden lógico que seguirá la presente sentencia se encaminará a determinar si la disposición que prohíbe los juegos de azar –art. 64 L. P.–, se encuentra actualmente vigente, a fin de dilucidar los motivos de inconstitucionalidad del D. L. n° 929/2002 y el D. L. n° 930/2002 por la supuesta violación a los arts. 8 y 131 ord. 5° Cn. (III); para luego dejar plasmadas las consideraciones pertinentes sobre la autonomía municipal, estableciendo su concepto en relación con las materias que puedan considerarse de interés local y así realizar el examen de constitucionalidad de los decretos impugnados por la supuesta violación al art. 203 Cn. (IV) lo que permitirá pronunciar el fallo que constitucionalmente corresponda.

III. Previo a dilucidar la derogatoria o vigencia del art. 64 de la L. P., resulta necesario exponer algunas nociones sobre las características que dotan de estructura al ordenamiento jurídico (1); posteriormente, se determinará si existe contradicción entre el art. 64 de la L. P. y el art. 4 ord. 24° del C. M. (2); para luego, realizar el examen de pertenencia al ordenamiento jurídico de la disposición mencionada (3); finalmente, en este considerando debe determinarse la posibilidad que el desuso o *desuetudo* se utilice como parámetro de *validez* de las normas, a fin de establecer si por esta vía el art. 64 de la L. P. ha perdido vigencia (4).

1. El ordenamiento jurídico instituido como conjunto sistemático de disposiciones e instituciones jurídicas que se interrelacionan entre sí, se encuentra informado por ciertos principios que lo dotan de estructura; pues, si se trata de un ordenamiento sistematizado, en su interior no deben existir contradicciones y vacíos normativos. Por tal razón, y ante la indefectible multiplicidad de órganos con potestades normativas reconocidas por la Constitución y con la finalidad de ordenar la posición de las distintas fuentes que lo conforman, el ordenamiento se basa en los postulados de *coherencia, plenitud y unidad*.

El postulado de *coherencia* concibe al ordenamiento jurídico como un sistema articulado, dinámico y autorregulado, que contiene los mecanismos pertinentes que eliminan la existencia de antinomias, es decir, situaciones de incompatibilidad o colisiones normativas, determinando el derecho aplicable para tal efecto.

En efecto, las colisiones normativas son inevitables; es por ello que el ordenamiento prevé la solución de conflictos tanto entre las disposiciones jurídicas como entre las competencias de los entes que las emiten, a través de los criterios de especialidad, cronológico y de jerarquía. De manera que corresponde al aplicador hacer uso de dichas herramientas para llegar a determinar la disposición aplicable al caso concreto que se le plantee.

Pero además, el postulado de coherencia consiste en un principio informador del ordenamiento jurídico que, ante una posible colisión normativa, busca o se inclina -en la manera de lo posible- hacia aquella interpretación que solventa el conflicto preservando los elementos contrastados, de manera que uno no implique la negación del otro.

2. En el presente caso, se ha sostenido que el art. 64 de la L. P. ha sido derogado tácitamente por el ord. 24° del art. 4 del C. M., pues en el primero se prohíben los juegos de

azar, mientras que en el segundo se atribuye a los Municipios la potestad de autorizar y regular el funcionamiento de rifas, loterías y similares.

Ahora bien, desde un plano abstracto, resulta que ambas disposiciones admiten una consideración en común como componentes de una sola prescripción –vale decir, que no plantean una antinomia–; ello porque, el art. 64 de la L. P. regula una prohibición, mientras que el art. 4 ord. 24° del C. M., con la reforma introducida con el D. L. n° 730, de 14-X-1999, publicado en el D. O. n° 210, de 11-XI-1999, se refiere a una atribución de competencia en plena concordancia con la prohibición mencionada.

Parece claro que las expresiones "juegos de azar" por un lado y "loterías, rifas y similares" por el otro, carecen, en principio, de identidad plena, necesaria o inequívoca, en cuanto a su ámbito semántico o significado propio y por ello es inaceptable su categórica equiparación, así como la idea que el Art. 4 Ord. 24 del C. M. permite autorizar lo que en el Art. 64 L. P., es objeto de prohibición. Y es que, consideradas en conjunto y en virtud de una interpretación armónica de ambas disposiciones, debe deducirse que, por un lado, se establece la prohibición de los juegos de azar –art. 64 L. P.–, y en la otra disposición –art. 4 ord. 24° del C. M.–, se regula una de las implicaciones normativas de la primera.

Por tanto, se concluye que *la supuesta contradicción entre ambas disposiciones, ha sido resuelta ya por el legislador compatibilizando sus contenidos y dejando el margen de apreciación necesario para que sea el aplicador quien determine su grado de aplicabilidad.*

3. En relación con el argumento planteado por los demandantes en cuanto a la derogación del art. 64 de la L. P. por falta de actualidad –desuso–, es preciso exponer que, dentro de los distintos enfoques con los cuales se puede estudiar el derecho, se encuentran los criterios de validez y eficacia, relacionados e independientes entre sí.

Desde la perspectiva de la *validez*, puede entenderse como derecho al juicio prescriptivo sobre las conductas humanas, emitido por un órgano facultado por otra norma jurídica para tal efecto; mientras que desde la perspectiva de la *eficacia* es norma aquella prescripción sobre las conductas humanas que, amparada por la fuerza bajo un criterio de corrección, tiene la capacidad para imponer las consecuencias previstas a su incumplimiento.

Ambos conceptos son independientes entre sí, en el sentido que la eficacia no es parámetro para predicar la validez de una disposición, pues ésta no pierde su pertenencia al ordenamiento jurídico si no es observada ni aplicada, sino que simplemente ha dejado de ser eficaz, conservando su validez.

4. Para el caso en concreto, la validez y, por tanto, pertenencia al ordenamiento jurídico del art. 64 de la L. P. no puede hacerse depender en su falta de actualidad o desuso, pues en todo caso se ha visto afectada su eficacia, no su existencia normativa. Es decir, el transcurso del tiempo y las modificaciones que la modernidad introduce en la realidad normada, no es parámetro para ponderar la existencia de la normativa válidamente emitida,

sino para medir su grado de idoneidad o capacidad para alcanzar los objetivos para los que fue creada.

En consecuencia con lo anterior, y *verificada la vigencia del art. 64 de la Ley de Policía, deben desestimarse las pretensiones de los demandantes sobre la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos n° 929/2002 y n° 930/2002, ambos publicados en el Diario Oficial n° 142, de 31-VII-2002, por la supuesta violación a los arts. 8 y 131 ordinal 5° Cn.*

IV. En otro orden de ideas, y para el adecuado examen de constitucionalidad de los decretos impugnados, por la supuesta violación a la autonomía municipal, consagrada en el art. 203 Cn.; es preciso exponer las nociones que la Constitución prescribe respecto de dicha garantía (1), y caracterizar normativamente a la autonomía municipal, a partir de la idea rectora del interés local (2), asimismo, es preciso definir los principios de subsidiariedad y razonabilidad como condicionantes a la actividad legislativa en la distribución de competencias municipales (3), y las consecuencias que ellos implican, tanto para los Municipios, como para la Asamblea Legislativa (4), aspectos con los cuales, se ponderará la constitucionalidad de la supresión de competencias contenida en los Decretos impugnados (5).

I. A. Los Municipios son distribuciones territoriales donde se organiza institucionalmente el ejercicio de las potestades de la Administración pública; así, dentro del esquema de *organización del Estado*, el Municipio es un fenómeno que surge por el reconocimiento atributivo de caracteres jurídicos a determinados elementos sociales, territoriales y políticos.

Según el art. 202 de la Ley Suprema, el Municipio se instaure para ejercer el *gobierno representativo de la localidad*, es decir como una forma en que el Estado descentraliza la administración y los servicios públicos correspondientes a un ámbito territorial específico, con el propósito de lograr una gestión más eficaz de los mismos.

Los cargos públicos representativos del Gobierno local vienen elegidos por sufragio universal, están sometidos a mandatos de representación y ejercen potestades de dirección política. Este principio democrático representativo estructura una gestión pública de los intereses locales que se legitima en la voluntad popular de los habitantes del municipio. Esto supone, por un lado, cierto ámbito de decisión, y por otro, la asignación de competencias sobre la base de la participación o intervención del Municipio en cuantos asuntos les afecten.

B. Como se ha adelantado, el ejercicio del gobierno local es garantizado constitucionalmente a través del reconocimiento de la autonomía local en el artículo 203 de la Constitución.

La idea que subyace a ese reconocimiento constitucional, es garantizar *la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos*, en beneficio de sus habitantes; se habla, pues, de una *capacidad efectiva de autogobierno local, que el legislador no debe ignorar y que, además, obliga a que las*

normas legales que reconozcan o supriman competencias locales sean enjuiciadas en sede constitucional.

2. De acuerdo con la Constitución, el modelo de Estado salvadoreño incorpora en los Municipios la garantía de la autonomía para el efectivo ejercicio de sus funciones y facultades; por ello, tienen, además, *un ámbito propio de intereses*, determinados comúnmente por la legislación secundaria –Código Municipal– con base en la misma Constitución -art. 204 Cn.-; ahora bien, la autonomía del Municipio no se agota en el artículo 204 Cn., pues éste nada más es un esbozo de los espacios que el gobierno local pudiera llegar a comprender; por ello, el detalle de esos espacios competenciales se realiza por medio de la legislación secundaria.

En efecto, las disposiciones constitucionales, lejos de codificar de manera taxativa los ámbitos de actuación de los entes públicos, instauran un marco abstracto, dentro del cual los órganos estatales –principalmente los que ejercen potestades normativas– se desenvuelven con cierta discrecionalidad.

Esta idea se fundamente en que toda norma jurídico-constitucional forma parte de un sistema normativo fundamental, en tanto que la Constitución agrupa los aspectos que se consideran fundamentales para la convivencia social; por ello, y dado el carácter abierto de los preceptos constitucionales, la Constitución no es una unidad sistemática ya cerrada, que postule una jerarquía de unos contenidos en desmedro de otros -Resolución de improcedencia de 8-II-2007, pronunciada en el proceso de Inc. 75-2006-.

En ese sentido, *el espacio constitucionalmente reservado de la autonomía local no está vacío de contenido, de manera que resulte totalmente disponible por el legislador*. La Administración local no es sólo una autonomía "en el marco de la ley" sino en un marco constitucionalmente garantizado. Precisamente su naturaleza de garantía institucional justifica que los principios de razonabilidad y subsidiariedad, a los que se hará referencia en el siguiente párrafo de este Considerando, condicionen la legitimidad e intensidad de la intervención que el Estado hace en dicho ámbito de autonomía.

A. Debe tenerse en cuenta que la finalidad del Constituyente es permitir el establecimiento de un *régimen especial para el gobierno y administración del municipio adecuado a sus necesidades peculiares*, es decir, la Ley Suprema les asegura una capacidad para reaccionar de manera más objetiva, inmediata y flexible a sus propios intereses.

Estos *intereses locales*, a diferencia de los nacionales, están al servicio predominantemente de las pretensiones de las poblaciones correspondientes, sin salirse del marco material –o competencial– y territorial, que ha sido distribuido constitucional y legalmente.

Desde esta perspectiva, el *interés local* tiene por objeto la mejor organización de los servicios y el cumplimiento de las funciones encomendadas al Gobierno Municipal en la circunscripción territorial de que se trate, a partir de criterios administrativos; es decir, la administración de aquellos aspectos que afecten propia y particularmente a la localidad sobre la cual se ejerce el gobierno.

B. Si bien el *interés local* es un concepto jurídico indeterminado, ello no significa que el legislador pueda determinarlo con discrecionalidad y sin controles; eso sería una indefensión, constitucionalmente inadmisibles para la garantía constitucional de la autonomía municipal.

Para la efectividad de la autonomía de dichas entidades locales, la legislación estatal, con base en los principios de razonabilidad y subsidiariedad, deberá asegurar a los Municipios su capacidad de intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local.

Desde esta perspectiva de distribución administrativa del poder, los principios de subsidiariedad y razonabilidad pueden realizar tres grandes funciones: como títulos habilitantes para fundar competencias *ex novo*, como criterios de interpretación para fijar el alcance de competencias ya asignadas, o como límites al ejercicio de las competencias que deben ser tenidos en cuenta por los poderes públicos.

3. A. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, la acción normativa de un escalón superior debe restringirse a un tipo de norma menos incisiva y detallada, dejando margen de actuación y alternativas al escalón inferior.

Asimismo, implica que el Estado, como comunidad de mayor amplitud competencial, debe ocuparse sólo de las tareas que los Municipios no puedan realizar con la misma eficacia, atendiendo a la amplitud o naturaleza de la tarea, en relación con la inversión de esfuerzos que la misma requiera.

Como criterio hermenéutico básico para definir el interés local, el principio en mención presenta una doble vertiente: una negativa o de prohibición que impide la innecesaria intervención del ente superior y el consiguiente centralismo, y otra de carácter positivo o de habilitación, por la que el ente estatal debe intervenir para auxiliar a los entes inferiores cuando éstos no puedan alcanzar por sí mismos los fines del Estado.

De este modo, la intervención del ente central está condicionada a que el ente local no pueda alcanzar los objetivos de la acción emprendida de manera suficiente, y que puedan lograrse mejor en el nivel superior por las dimensiones o los efectos de dicha acción. Supone así una evaluación de necesidad y eficacia de la actuación del nivel superior.

Así también, exige la demostración de tales extremos y la consecuente motivación de las medidas adoptadas, pues actúa como criterio regulador del ejercicio de la competencia legislativa o administrativa, determinando la intensidad de la acción y la descentralización de la actividad desarrollada hacia los centros más próximos al ciudadano.

La asignación de competencias a los Municipios debe complementarse, a su vez, con el principio de proximidad a los ciudadanos, y lo que deben justificarse son las excepciones a esta atribución. Para la no-atribución de competencia al Municipio deberá

probarse la imposibilidad de gestión por parte de éste, es decir, debe verificarse el ajuste de una determinada norma a la consecución de los fines propios del Municipio o, en su defecto, del ente territorial superior, y si dicha norma no es desproporcionada desde el punto de vista de su razonabilidad, sin que ello signifique considerar al nivel municipal como una Administración dotada de competencias residuales.

Las principales consecuencias que el principio de subsidiariedad postula para la autonomía municipal, se encaminan a: la facilitación del mayor margen posible para la toma de decisiones en los niveles inferiores, ofreciendo el nivel superior formas alternativas para que los Municipios alcancen los objetivos perseguidos; establecimiento de normas mínimas dejando libertad a los Municipios para fijar normas adicionales más estrictas; adopción de la forma de acción más sencilla posible y con el menor detalle en su regulación; elección preferente del fomento de la cooperación entre Municipios y la coordinación con el Estado central, integrando, complementando o apoyando tales medidas.

B. En materia de competencias, y frente a una determinada medida que hace referencia a la asignación o recorte de determinada atribución municipal, ella es susceptible de ser sometida al juicio de razonabilidad determinando los presupuestos legitimantes de la intervención. Pues ese principio comporta la principal exigencia de exponer los motivos que dan lugar a la elección de una determinada acción, justificando las medidas adoptadas.

Sobre el principio de razonabilidad, la jurisprudencia de esta Sala se ha aproximado a su contenido en casos de supuestas violaciones de derechos fundamentales, por ejemplo en la sentencia del proceso de Inc. 2-2002, del 8-XI-2004, cuyas tesis son seguidas en la sentencia del proceso de Inc. 10-2005 del 15-III-2006.

En lo pertinente, dicha jurisprudencia ha establecido que la exigencia de razonabilidad remite a un *estado de equilibrio entre una medida que persigue ciertos fines y el grado de afectación que ella provoca en otros intereses o bienes constitucionalmente protegidos*. Partiendo de esa idea, el principio de razonabilidad obliga a buscar un equilibrio entre exigencias inicial o aparentemente contrapuestas, mediante la aportación de buenas razones para demostrar que la afectación, limitación o perjuicio de un bien debe aceptarse, por la importancia que tiene el cumplimiento del bien o interés enfrentado.

Es necesario resaltar que ese equilibrio es el resultado de sopesar razones o argumentos que justifican una determinada relación de prioridad o –como ha dicho esta Sala– una precedencia condicionada entre los intereses o bienes estimados. Esto significa que, para verificar el cumplimiento del principio de razonabilidad, hay que recurrir a la ponderación de los elementos de la relación que se pretende equilibrar.

La ponderación implica identificar los elementos -principios, bienes, valores, derechos, intereses- enfrentados, asignarles la importancia que merecen y decidir sobre la prioridad entre unos y otros en el caso concreto. La identificación de los elementos en conflicto implica la consideración de datos de la realidad, desde la perspectiva de su correspondencia con principios o bienes constitucionales. La determinación de la importancia de esos principios o bienes -a su vez- consiste en formular argumentos sobre el

grado de cumplimiento de uno y el grado de afectación o perjuicio del otro, en función de las circunstancias concurrentes, para cada una de las soluciones posibles del conflicto.

La opción por la prevalencia de uno de los elementos enfrentados se fundamenta en las fases previas del análisis y debe cumplir la condición que cuanto mayor sea el perjuicio del principio que retrocede, mayor debe ser la importancia o cumplimiento del principio que predomina en el caso concreto.

Esta referencia a la ponderación como forma de determinar si se ha cumplido con el principio de razonabilidad, confirma que se trata de sopesar razones o argumentos y que éstos, a su vez, derivan en buena medida de *datos de la realidad, circunstancias de hecho o información empírica*. Así, para identificar los elementos enfrentados se necesita relacionar un estado de cosas con la regulación normativa de principios o bienes constitucionales; mientras que la asignación de importancia o "peso" de cada elemento sólo es posible en función de las circunstancias del caso.

En coincidencia con ello, esta Sala –respecto de las disposiciones jurídicas– ha dicho que "mediante el control de razonabilidad, el Órgano Judicial penetra necesariamente en la ponderación de los criterios y medios de que se valen los órganos del poder para ejercer sus competencias (...) Este examen de razonabilidad consiste en examinar directamente las disposiciones promulgadas por el poder público, para ver si los motivos o razones que se alegan para justificar el tratamiento dentro de la norma, están o no de acuerdo con los valores constitucionales y se comprueba directamente si las razones tienen un peso específico capaz de contradecir a los valores constitucionales o no lo tienen" - Sentencia del proceso de Inc. 59-2003, del 12-VII-2005-.

Al reconocer la importancia de elementos fácticos o datos empíricos, pero dentro de los límites del control abstracto de constitucionalidad, esta Sala ha aclarado que esa información necesaria para enjuiciar la razonabilidad de una medida legislativa, puede obtenerse de: la argumentación de la autoridad emisora, sobre la constitucionalidad de dicha medida; los considerandos y el texto de la ley respectiva; así como en los documentos oficiales que contengan la propuesta técnica de las disposiciones enjuiciadas -Sentencia del proceso de Inc. 2-2002, del 8-XI-2004-.

Entonces, es mediante esas oportunidades que el órgano emisor de una disposición debe documentar en forma seria y suficiente los conocimientos empíricos, estudios técnicos o datos de la realidad –según la naturaleza del asunto que se trate– que permitan justificar, argumentar o demostrar la razonabilidad de una medida.

4. A. De lo expuesto, es válido afirmar que la autonomía hace referencia a un poder limitado; en efecto, *autonomía no es soberanía*, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte de un todo, *en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad del Estado, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido*, como expresa el art. 203 inc. 2° Cn.

Este ámbito de libre decisión de los entes locales no está exento de límites, los Municipios tienen un poder normativo condicionado por la Constitución y por la ley; éstos

como entidades protegidas por una garantía institucional, ordenadas en sus potestades por el legislador con arreglo a la lógica del principio de subsidiariedad, y titulares de recursos financieros y de competencias estables conexas al interés local, se encuentran subordinados a la Constitución y los principios que en ella se consagran.

B. Asimismo, la Asamblea Legislativa puede ejercer su marco de atribuciones en la definición legal de competencias municipales, siempre que respete la autonomía de los Municipios reconocida constitucionalmente para el ejercicio de sus funciones en la procura de los intereses de la localidad de que se trate; lo que posibilitará un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que la Constitución no se ocupa de la fijación detallada de tales competencias.

La Constitución consagra un principio de distribución de competencias en relación con los asuntos de la comunidad local que debe ser respetado por el legislador al regular las mismas; el legislador sólo puede sustraer o desplazar a los Municipios una competencia con marcado carácter local por motivos de interés general y como última opción, es decir, si no existe otro medio de asegurar el ordenado cumplimiento de la competencia.

En ese sentido, y no obstante el legislador está constitucionalmente llamado a concretar y detallar en la medida de lo posible la autonomía municipal, con sujeción a la Constitución, siempre se encuentra sujeto a ese marco constitucional que lo obliga a determinar las razones por las cuales se altera la competencia de los Municipios. Tal injerencia únicamente se justifica en términos constitucionales, si dicha materia es un asunto de interés nacional, prevalente en relación con el interés local.

5. En cuanto a la configuración legislativa de la autonomía municipal, el principio de razonabilidad implica para el Órgano Legislativo considerar las razones objetivas que habiliten la afectación de competencias municipales, sobre los establecimientos dedicados al giro de la explotación comercial de juegos de azar.

Esa injerencia únicamente se justifica, en términos constitucionales, si dicha materia es un asunto de interés nacional, en prevalencia frente al interés local. La prevalencia de un interés sobre el otro debe sustentarse en razones objetivas o cuando menos objetivables, que a su vez requieren la exposición de datos empíricos suficientes, según el caso, para superar la estructura argumentativa exigida por el expediente de la ponderación.

Sin embargo, en el caso *sub iudice*, la Asamblea Legislativa se limitó a exponer consideraciones sobre grupos mayoritarios, a los cuales supuestamente se ha beneficiado con la sustracción de la competencia municipal, asimismo, argumentó como una de las razones justificativas, la problemática que arrojan los establecimientos dedicados a la explotación de juegos de azar, pues considera que pervierten a la juventud y a la población en general.

Ante ello, esta Sala advierte que en el proceso no se han expuesto los elementos técnicos ni jurídicos que evidencien la razonabilidad en la intromisión legislativa, que impone a los municipios la obligación de cerrar los establecimientos dedicados a la

explotación comercial de los juegos de azar, a pesar de haber sido requerida por este tribunal mediante la resolución reseñada en el Considerando I 7 de esta decisión, en aplicación de los criterios fijados por la jurisprudencia de esta Sala, relativos a la forma de establecer objetivamente la razonabilidad de una medida legislativa, como se ha expresado en el párrafo 3 B de este Considerando.

Por tanto, la actuación legislativa que afecta las competencias municipales deviene en una trasgresión a la autonomía municipal, es decir, *los motivos y razones que se alegan para justificar la disposición impugnada no son constitucionalmente legítimos, según las exigencias de los principios de subsidiariedad y razonabilidad y por tanto debe declararse la inconstitucionalidad alegada.*

Sin embargo, a partir del texto de las disposiciones impugnadas, resulta que la inconstitucionalidad advertida no puede predicarse por igual respecto de ambos contenidos, pues el D. L. N° 929/2002 se limita a explicitar el alcance de la prohibición contenida en el Art. 64 L. P., de acuerdo con el contexto actual o temporal en que ella se aplique, sin que esto suponga, automáticamente, una afectación de las competencias municipales. Por el contrario, en el D. L. 930/2002, al suprimir el margen de apreciación necesario para que los Municipios determinen el grado de aplicabilidad referido en el Considerando III.2 de esta sentencia, sí se incide directamente en las competencias municipales y se genera la violación constitucional antes mencionada.

V. 1. Ahora bien, advertida la infracción constitucional en que incurre el D. L. 930/2002, resulta procedente plasmar algunas nociones sobre la inconstitucionalidad por conexión o derivada, ya que pudiera verificarse tal incompatibilidad lógico-jurídica en el resto de normativa relacionada con competencias municipales ante los establecimientos que se dedican al giro de explotación de los juegos de azar, aun cuando no haya sido expresamente impugnada en el presente proceso.

En sentencia de 1-IV-2004, pronunciada en el proceso de Inc. 52-2003, esta Sala ha afirmado que, como excepción al principio de congruencia, la inconstitucionalidad por conexión o derivada tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones cuya ilegitimidad constitucional se deriva como consecuencia de la decisión adoptada; es decir, si se constatan o verifican las conexiones que se coligen de la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición o cuerpo normativo inicialmente impugnado, no puede consentirse la validez de las disposiciones que constituyen el consecuente desarrollo de la que ya ha sido declarada inconstitucional.

Tal consecuencia, puede darse –sin ánimo de taxatividad– en caso que la declaración de inconstitucionalidad se extienda hacia otras y diferentes disposiciones que coinciden, junto con la impugnada, en el efecto considerado por este tribunal como inconstitucional; así también, puede darse la inconstitucionalidad derivada o por conexión en caso que la supervivencia de las disposiciones, hacia las cuales se extiende el pronunciamiento estimatorio, plantee la incompatibilidad con la resolución estimatoria, y 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, cuya*

única razón de ser, es dictar una regulación instrumental o complementaria, en relación con la declarada inicialmente inconstitucional.

2. En el presente caso, la intromisión legislativa en las competencias municipales relacionadas con los establecimientos que se dediquen a la explotación comercial de los juegos de azar, se encuentra fragmentada en una diversidad de disposiciones, que presentan una relación directa y de complementariedad, de modo que su interpretación conjunta es la que permite identificar el mandato jurídico completo y coherente de dicha afectación.

En el art. 1 del D. L. 930/2002, se especifican algunas de las consecuencias del carácter prohibido de la explotación comercial citada, como la cancelación de matrícula y el cierre del establecimiento respectivo. En el art. 2 del D. L. 930/2002 se determinan las autoridades competentes para aplicar las sanciones detalladas en el art. 1.

Asimismo, con carácter igualmente instrumental, la reforma introducida al art. 4 ord. 24° del C. M., por el D. L. n° 730, de 14-X-1999, niega a los Municipios la competencia para autorizar o renovar autorizaciones de los establecimientos que se dediquen a la explotación de los juegos de azar. También la interpretación auténtica de esta última disposición, mediante D. L. n° 27, de 19-VI-2000, está vinculada necesariamente con la intromisión legislativa aludida, pues autoriza a la municipalidad que haya otorgado permisos, a efectuar el cierre de "las casas denominadas Casinos o salas de juego" como una consecuencia jurídica complementaria y, por tanto, conexas con toda la regulación anterior.

Por tanto, el presente pronunciamiento debe extenderse hacia todas las interrelaciones normativas con el Decreto Legislativo 930/2002, debido a la identidad en el reproche de inconstitucionalidad.

Aunque las disposiciones identificadas no se encuentren en una relación jerárquica de producción normativa con el precepto suprimido, por el grado de *conexidad material* que presentan, aquellas generan la misma afectación a la autonomía municipal, en los términos expuestos, de manera que dicho vicio debe ser también declarado por este tribunal, como un supuesto de inconstitucionalidad por conexión.

En consecuencia debe declararse la inconstitucionalidad de la parte final del ord. 24° del art. 4 del D. L. n° 274, de 31-I-1986, publicado en el D. O. n° 23, de 5-II-1986, que contiene el Código Municipal, reformado por D. L. n° 730, de 14-X-1999, publicado en el D. O. n° 210, de 11-XI-1999, así como de la interpretación auténtica que se realizó mediante D. L. n° 27, de 19-VI-2000, publicado en el D. O. n° 124, de 4-VII-2000, por ser en conjunto una intromisión legislativa en la autonomía municipal, garantizada en el art. 203 Cn.

3. El presente pronunciamiento no debe entenderse en el sentido que esta Sala dé un visto bueno o legitime desde la perspectiva constitucional la actividad de casinos. Esta sentencia no niega los perjuicios económicos, familiares, morales, etc. que derivan de ella. El asunto que ha sido sometido a conocimiento de este tribunal, como se dijo en el Considerando II 5 de esta decisión, es la determinación técnico-jurídica de si el D. L. n°

929/2002 y el D. L. n° 930/2002 incurren en violación a los arts. 8, 131 ord. 5° y 203 de la Constitución. En congruencia con lo planteado, *el fallo que pronunciamos se circunscribe únicamente a la contradicción del segundo de estos decretos con la regulación constitucional de la autonomía municipal.*

Si se pone atención al desarrollo argumental de esta decisión se constatará que no es objeto de la misma legitimar o validar el giro comercial de las casas de juego de azar. Lejos de ello, *únicamente se reafirman ámbitos competenciales garantizados constitucionalmente a favor de los Municipios, en función de los elementos de juicio aportados en este proceso particular.* De lo que se trata en esta sentencia es de ponderar si la regulación impugnada está justificada, desde la perspectiva de la garantía constitucional de la autonomía municipal.

Para ello este Tribunal ha concretizado dicha garantía a partir de los principios de razonabilidad y subsidiariedad en el reparto constitucional de competencias. Con base en esta interpretación constitucional se ha determinado que *la Asamblea Legislativa no expresó los fundamentos técnicos ni jurídicos para evidenciar la razonabilidad de la intromisión legislativa que impone a los municipios la obligación de cerrar y la prohibición de autorizar, establecimientos dedicados a la explotación comercial de los juegos de azar, a pesar de que tal información le fue requerida expresamente.*

Esta determinación no debe entenderse en perjuicio del art. 131 ord. 5° Cn., pues como efectivamente se ha mencionado y debe reiterarse: en primer lugar, *autonomía municipal no implica soberanía* sino que, más bien, la organización territorial dotada de autonomía es parte de un todo; *en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad del Estado*, porque es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 203 inc. 2° Cn.; *el ámbito de decisión de los entes locales tiene límites*; y los Municipios tienen un poder normativo condicionado por la Constitución y por la ley. En segundo lugar, *la Asamblea Legislativa puede ejercer su marco de atribuciones en la definición legal de competencias municipales, siempre que respete los parámetros que al efecto le establece la Constitución, con relación a la autonomía municipal*; en esta sentencia únicamente se ha determinado la falta de justificación de la normativa impugnada, sin afectar o sustraer a la Asamblea Legislativa su competencia constitucional en la configuración de la legislación secundaria, incluso sobre la materia aludida en este proceso, con la justificación exigida por la garantía constitucional de la autonomía municipal.

Por tanto:

Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

Falla:

1. Sobreséese en el presente proceso respecto de la demanda presentada por el ciudadano Rony Huezo Serrano, en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 2 del

Decreto Legislativo n° 930, de 18-VII-2002, publicado en el Diario Oficial n° 142, de 31-VII-2002, por la supuesta violación a los artículos 2 y 37 de la Constitución, debido a que el objeto de control en este proceso es el contenido normativo de las disposiciones y no su hipotético impacto social.

2. *Sobreséese* en el presente proceso respecto de la demanda presentada por el ciudadano Rony Huezo Serrano, en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo n° 930, de 18-VII-2002, publicado en el Diario Oficial n° 142, de 31-VII-2002, por la supuesta violación al artículo 7 de la Constitución, en vista de que las argumentaciones del demandante carecen de contenido constitucional y, en consecuencia, son ajenas al objeto de conocimiento en este proceso.

3. *Sobreséese* en el presente proceso respecto de la demanda presentada por el ciudadano Rony Huezo Serrano, en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo n° 930, de 18-VII-2002, publicado en el Diario Oficial n° 142, de 31-VII-2002, por la supuesta violación al artículo 22 de la Constitución, porque no se ha planteado una confrontación normativa entre la disposición impugnada y el artículo constitucional antes citado.

4. *Sobreséese* en el presente proceso respecto de la demanda presentada por el ciudadano Rony Huezo Serrano, en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 1 del Decreto Legislativo n° 930, de 18-VII-2002, publicado en el Diario Oficial n° 142, de 31-VII-2002, por la supuesta violación al artículo 101 de la Constitución, pues el sistema de libre mercado y desarrollo económico y social del país no son parámetro de control en el proceso de inconstitucionalidad.

5. *Sobreséese* en el presente proceso respecto de la demanda presentada por el ciudadano Rony Huezo Serrano, en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 1 del Decreto Legislativo n° 930, de 18-VII-2002, publicado en el Diario Oficial n° 142, de 31-VII-2002, por la supuesta violación a los artículos 3 y 102 de la Constitución, pues la fundamentación de tal motivo no recae en ningún término de comparación sobre el cual verificar el trato desigual.

6. *Sobreséese* en el presente proceso respecto de la demanda presentada por los ciudadanos Hernández Méndez, Méndez Flores y Santos Castaneda, en cuanto a la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos n° 929/2002 y 930/2002, por la supuesta violación al artículo 15 de la Constitución, ya que existe incongruencia entre el contenido del parámetro de control y la pretendida confrontación con el objeto de control.

7. *Declárase* que en los Decretos Legislativos n° 929/2002 y n° 930/2002, ambos publicados en el Diario Oficial n° 142, de 31-VII-2002, no existe la inconstitucionalidad alegada, en cuanto a la supuesta violación a los artículos 8 y 131 ordinal 5° de la Constitución, pues no existe antinomia entre el artículo 64 de la Ley de Policía y el artículo 4 ordinal 4° del Código Municipal.

8. *Declárase* que en el Decreto Legislativo n° 929/2002, publicado en el Diario Oficial n° 142, de 31-VII-2002, no existe la inconstitucionalidad alegada, en cuanto a la

supuesta violación al artículo 203 de la Constitución, pues dicho decreto se limita a explicitar el alcance de la prohibición contenida en el Art. 64 L. P., sin que esto suponga necesariamente una afectación de las competencias municipales.

9. *Declárase*, de un modo general y obligatorio, que el Decreto Legislativo n° 930/2002, publicado en el Diario Oficial n° 142, de 31-VII-2002, *es inconstitucional* por contradecir al artículo 203 de la Constitución, *en tanto que contiene una intromisión legislativa no justificada en la autonomía municipal*.

10. *Declárase*, de un modo general y obligatorio, que la parte final del ordinal 24° del artículo 4 del Decreto Legislativo n° 274, de 31-I-1986, publicado en el Diario Oficial n° 23, de 5-II-1986, que contiene el Código Municipal, reformado por Decreto Legislativo n° 730, de 14-X-1999, publicado en el Diario Oficial n° 210, de 11-XI-1999, en conexidad con el resto de disposiciones, *es inconstitucional* al contravenir al artículo 203 de la Constitución, *en tanto que contiene una intromisión legislativa no justificada en la autonomía municipal*.

11. *Declárase*, de un modo general y obligatorio, que la interpretación auténtica del artículo 4 ordinal 24° del Código Municipal, realizada por medio de Decreto Legislativo n° 27, de 19-VI-2000, publicado en el Diario Oficial n° 124, de 4-VII-2000, en conexidad con el resto de disposiciones, *es inconstitucional* al contravenir al artículo 203 de la Constitución, *en tanto que contiene una intromisión legislativa no justificada en la autonomía municipal*.

12. *Notifíquese* la presente decisión a todos los intervinientes.

13. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.-----A. G. CALDERON-----J. N. CASTANEDA S.-----J. ENRIQUE ACOSTA-----M. CLARÁ-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---S RIVAS DE AVENDAÑO---RUBRICADAS.-