

79-2010

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las catorce horas con doce minutos del día veintidós de septiembre de dos mil catorce.

El presente proceso ha sido promovido por el ciudadano José Wilfredo Paredes Morales, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 1, 5, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 23 de la Ordenanza Reguladora del Sector de Transporte Local Alternativo de Moto-Taxis del Municipio de Quezaltepeque, departamento de La Libertad, emitida por Decreto Municipal n° 35 de 10-VIII-2010, publicado en el Diario Oficial n° 157, Tomo 388, de 25-VIII-2010 (en adelante, D.M. 35/2010); asimismo, del los arts. 4 n° 11 y 6-A del Código Municipal, emitido por Decreto Legislativo n° 274, de 31-I-1986, publicado en el Diario Oficial n° 23, Tomo 290, de 5-II-1986, (en lo sucesivo, CM); por la supuesta violación a los arts. 3, 7, 8, 11, 14, 86, 131 ords. 6° y 21° y 246 de la Constitución (Cn.).

Las disposiciones impugnadas prescriben:

Ordenanza Reguladora del Sector de Transporte Local Alternativo de Moto-Taxis del Municipio de Quezaltepeque.

“Artículo 1.- La presente Ordenanza tiene por objeto establecer el ordenamiento del servicio público de pasajeros referente al gremio de moto-taxis, dentro de la circunscripción del Municipio, a fin de establecer la aplicación de sanciones a los que infrinjan las disposiciones establecidas para los vehículos y sus respectivos conductores, así como para los peatones, las medidas necesarias encaminadas a garantizar la seguridad de personas que utilizan dicho medio de transporte, regulando el tránsito, estableciendo el orden de la circulación y previniendo los peligros de toda índole por la falta de medidas adecuadas” .

“Artículo. 6.- Toda persona natural o jurídica que pretenda dedicarse a la actividad del transporte público alternativo de pasajeros (Moto-Taxi) dentro del Municipio de Quezaltepeque, deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Estar Debidamente Organizado en Cooperativas o Sociedades legalmente inscritas y domiciliadas en Quezaltepeque.
- b) Solicitar por escrito la autorización correspondiente al Concejo Municipal de Quezaltepeque, por medio de formulario que para el caso entregará la Unidad Tributaria Municipal, a la cual deberán anexar la siguiente documentación:
 - 1. Vialidad del propietario de la unidad de transporte (Original)
 - 2. Copia Certificada de Tarjeta de Circulación (Vigente) del vehículo que circulará.
 - 3. Fotocopia Certificada notarial del Documento Único de Identificación Personal y Número de Identificación Tributaria del Representante Legal de la Cooperativa o Asociación, del Propietario de la Unidad de transporte y del Motorista de la unidad.

4. Fotocopia certificada notarial de los estatutos de la Cooperativa o Sociedad, Credencial del Representante Legal, debidamente inscrito en el registro respectivo.
5. Constancia de Miembro activo en la Cooperativa o sociedad.
6. Solvencia Municipal del Propietario de la Unidad de Transporte, solvencia de inmuebles o negocios si el propietario los tuviera.
7. Solvencia Municipal de la Cooperativa o Sociedad.
8. Copia Certificada de Autorización por el Vice Ministerio de Transporte
(En el caso de los que el Vice Ministerio de Transporte haya autorizado)
9. Constancia de Inscripción como contribuyente de la Cooperativa o Sociedad”.

“Artículo. 7.- Los que a futuro quieran incorporarse al servicio de transporte de mototaxis, deberán cumplir con los requisitos antes establecidos, previo análisis de la capacidad operativa en el municipio, el cual se autorizará en común acuerdo de la Alcaldía y las Organizaciones legalmente inscritas; la Unidad Tributaria Municipal procederá a la extensión del permiso de circulación para Moto-Taxi, el cual tendrá un costo por unidad \$300.00 dólares”.

“Artículo. 8.- Una vez emitido el Permiso de Circulación, los titulares de servicios públicos de pasajeros alternativo pagarán, en concepto de Licencia trimestral de Circulación para Mototaxis, la Cantidad \$ 10.00 dólares, por cada unidad, la cual deberá solicitarse o renovarse cada tres meses, más el pago mensual en concepto de tasa por actividad económica de conformidad a lo establecido por la presente Ordenanza.

Artículo. 10.- La Forma de pago por operar dentro del Municipio corresponderá a una tasa de \$ 7.00 dólares mensuales, desglosada de la siguiente forma:

- \$ 0.95 (Incluye 5%) por empresa
- \$ 6.05 (Incluye 5%) por Tasa Terminal

\$ 7.00 Total

La tasa terminal se desglosa así:

- 0.384 por día, que se cobrarán 15 días trabajado por grupo
- $0.384 \times 15 = \$5.76$ tasa terminal
- \$ 0.29 5 % Tasa Fiestas Patronales
- \$ 0.95 por empresa

Total \$7.00”.

“Artículo. 11.- Son obligaciones del conductor y propietario de cualquier unidad de transporte de moto-taxis.

- a. Cumplir la presente ordenanza.
- b. Portar la Autorización para prestar el servicio, extendida por el Concejo Municipal, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6 de la presente Ordenanza.
- c. Inscribirse como contribuyente en el registro tributario de la Municipalidad.
- d. Pagar Puntualmente los Tributos Municipales.
- e. Brindar transporte a toda la Ciudadanía en forma eficiente, adecuada, y segura.
- f. Portar el Permiso de Circulación otorgado por la Alcaldía Municipal.
- g. Velar porque las unidades de transporte cumplan con los requerimientos establecidos en la Ley General de Transporte y Seguridad Vial. Y su Reglamento, (Extintor, Mica, Llanta de Refacción, etc.)

- h. Toda persona Natural o Jurídica que pretenda dedicarse a la actividad del Transporte Público Alternativo de Pasajeros (Moto-Taxi), dentro del Municipio de Quezaltepeque, deberá estar Organizado en Cooperativas o Sociedades, cumpliendo lo establecido en la Normativa Legal que regula tales entidades económicas.
- i. Los motoristas deberán vestir debidamente pantalón y camisa distintiva a la Cooperativa o Sociedad a la cual brinda el servicio y deberán portar su respectiva Credencial autorizada por la Cooperativa o sociedad en un lugar visible.
- j. A partir de la 6:00 pm, toda unidad de transporte de moto-taxis deberá permanecer con la Luz interior clara activada hasta finalizar la jornada de trabajo, que permita observar al conductor y sus ocupantes.
- k. Será exclusiva su circulación en el casco Urbano a partir de las 4:00 de la mañana hasta las 11:00 pm, de todos los días del calendario, en consecuencia está prohibido circular en horas no hábiles.
- l. Las unidades de Moto-Taxis existentes en el municipio, deberán estar conformadas en dos grupos de trabajo, equivalentes cada grupo al 50% de las unidades con las que cuenta, de tal forma que trabajen un día sí y un día no, esto con el fin de ordenar y normalizar el sector antes mencionado.
- m. Las unidades de Moto-Taxis existentes en el municipio, circularán en dos grupos de trabajo y cada grupo será identificado por medio de una franja reflectiva ya sea de color azul o amarillo, las cuales deberán tener el mismo diseño, tamaño y ubicación en la unidad, sólo deberá cambiar el color entre un grupo y otro y se colocarán de la manera siguiente: La primera franja cubrirá el contorno de la unidad y la parte trasera, la segunda en la sección inmediata al parabrisas y la tercera en el cobertor de la llanta delantera. Las franjas o distintivos deberán mantenerse siempre en buen estado.
- n. Las Cooperativas o Sociedades deberán llevar un registro actualizado de sus miembros que se dediquen a esta actividad económica, el cual deberán proveer a la Unidad Tributaria Municipal.
- o. Las Cooperativas o Sociedades, deberán presentar sus estados financieros junto con los anexos, en los primeros quince días del segundo mes del año fiscal, a la Unidad Tributaria Municipal.
- p. Las unidades de mototaxis deberán portar un rótulo”.

“Artículo. 12.- Son prohibiciones del transporte público de pasajeros alternativo de Moto-Taxis en el municipio de Quezaltepeque.

- a. Usar las Calles del Municipio que correspondan a lugares prohibidos como Parqueos y talleres de Reparación.
- b. Los conductores de las Moto-Taxis en ningún caso serán menores de 18 años, caso contrario se detendrá el vehículo.
- c. Todos los conductores de moto-taxis deberán contar con la Licencia respectiva.
- d. Queda estrictamente prohibido que en el Asiento del Conductor Viajen Pasajeros, ya que este asiento es exclusivamente para el conductor y el llevar a alguien más reduce la maniobrabilidad del vehículo y EL CUPO MAXIMO ES DE 3 PERSONAS.
- e. Las Moto-Taxis no podrán virar en “U”, en ninguna calle para girar y regresar por la misma calle o Avenida, deberán llegar hasta la esquina y sólo en ese lugar podrá girar.

- f. Las Moto-Taxis deben contar con un distintivo de la Cooperativa o Sociedad y el Logo de la Municipalidad, y un número de 20 centímetros adelante y 10 centímetros atrás que sea visible y reflectivo (Color Blanco), a simple vista para los usuarios y autoridades.
- g. Las Moto-Taxis circularán a UNA VELOCIDAD MAXIMA DE 40 K/H.
- h. Los conductores deberán abstenerse a fumar, consumir bebidas alcohólicas, leer, platicar, utilizar radios y/o celulares y audífonos, así como cualquier otro tipo de objeto que pueda distraer su atención en el momento de ir conduciendo las unidades.
- i. Queda totalmente prohibido instalar adaptadores en el escape (Bazucas), por el excesivo ruido, que éstas ocasionan.
- j. La violación a estas disposiciones traerá como consecuencia la revocación del permiso otorgado por la Municipalidad”.

“Artículo. 13.- Los usuarios que se dediquen a la actividad económica del transporte público alternativo de pasajeros dentro de la circunscripción territorial del Municipio de Quezaltepeque, que no cumplan debidamente con las obligaciones de la presente Ordenanza o que incurran en las prohibiciones contempladas en esta Ordenanza, quedarán sujetos a las sanciones administrativas siguientes:

- a) Las faltas cometidas a la presente ordenanza, podrán ser leves, graves y muy graves y serán sancionadas: con multa, suspensión o cancelación del permiso para prestar el servicio de transporte de personas. Las faltas leves se sancionarán con multas de entre \$ 5.00 y \$10.00 por infracción, las faltas graves tendrán una sanción entre \$10.01 hasta \$25.00 y las faltas muy graves incurrirán en una multa de entre \$25.01 a \$100.00, independientemente de la suspensión o cancelación del permiso para prestar el servicio de transporte de personas cuando la falta lo amerite; la reincidencia da a lugar al decomiso de la unidad más la multa correspondiente.
- b) La infracción a cualquier disposición no contemplada en esta Ordenanza, pero que sean de la competencia de la Alcaldía, será categorizada según su nivel de gravedad y sancionada según corresponda.
- c) Las faltas cometidas a las disposiciones contenidas en el Art. 11 literales e, g, i, j, k, y Art. 12 literales a, e, f, h, serán consideradas como faltas leves.
- d) Las faltas cometidas a las disposiciones contenidas en el Art. 11 literales f, n, o, y Art. 12 literales c, d, serán consideradas faltas graves.
- e) Las faltas cometidas a las disposiciones contenidas en los Art. 11 literales c, d, h, l, m, y Art. 12 literales b, g, i, serán consideradas muy graves”.

“Artículo. 14.- El Alcalde, Alcaldesa o el Funcionario Delegado, es la autoridad competente para hacer cumplir las disposiciones de la presente Ordenanza, así como para la aplicación de las sanciones correspondientes por infracciones a las mismas de conformidad a la presente Ordenanza”.

“Artículo. 15.- La esquila de emplazamiento es el documento mediante el cual se le hace saber al infractor que ha cometido una infracción contenida en la presente Ordenanza quien podrá ser sancionado con una multa, o cualquiera otra de las sanciones establecidas en la presente Ordenanza y deberá concurrir ante el funcionario delegado dentro de un término de ocho días a manifestar si la pagará o continuará Procedimiento Administrativo Sancionatorio para ejercer su derecho de defensa.

Dicho documento contendrá:

- 1) Lugar, la fecha y la hora de la comisión de la infracción.
- 2) Naturaleza y circunstancia de la infracción.
- 3) Disposición de esta ordenanza, presuntamente infringida.
- 4) Multa o cualquiera otra de las sanciones establecidas en la presente Ordenanza que corresponde a la referida infracción.
- 5) Nombre completo y domicilio del infractor, así como la referencia de su documento único de identidad o de cualquier otro documento que sirva para identificarlo.
- 6) Prueba de comisión de la infracción que se hubiere recogido (fotos, proposición de testigos, inspección ocular)
- 7) Número de placa de la unidad.
- 8) Número de permiso otorgado por la Municipalidad.
- 9) Nombre, cargo y firma del técnico que levantó la esquila de emplazamiento.
- 10) Firma del infractor, si pudiere firmar o la razón por la cual se abstuvo de hacerlo.
- 11) Prevención contenida en el encabezado del presente inciso.
- 12) Lugar y la fecha que se levantó la esquila.

De la esquila de emplazamiento se levantará original y copia de las cuales la copia se entregará al infractor y el original se remitirá al Jefe de la Unidad Tributaria o Comisión respectiva, para los efectos legales consiguientes.

Las esquelas de emplazamiento se extenderán en formularios previamente impresos y si fueran varios los responsables de una o varias infracciones, se extenderá una esquila a cada uno de los infractores”.

“Artículo. 16.- Las esquelas de emplazamiento tendrán el valor de declaración testimonial del técnico que la hubiere levantado, sin perjuicio de corroborarlas o desvirtuarlas con otras pruebas, no obstante si el infractor cuestionara el contenido de las mismas durante el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, específicamente en la etapa probatoria, se podrá citar al inspector para la confrontación correspondiente.

La esquila de emplazamiento tendrá fuerza ejecutiva”.

“Artículo. 17.- En la verificación de cualquiera de las infracciones a las disposiciones contenidas en esta ordenanza, el técnico interviniente podrá practicar, cuando las circunstancias lo justifiquen, el comiso de los elementos comprobatorios de la infracción. En el caso de que los objetos comisados consista en el vehículo en el que transporten personas en calidad de pasajeros, los mismos serán devueltos inmediatamente después que se pague la multa correspondiente y gastos en los que la Municipalidad haya incurrido o se emita la resolución de Concejo, por medio de la Unidad Tributaria Municipal, mediante la cual se absuelve al infractor de infracciones cometidas”.

“Artículo. 18.- El Alcalde o Funcionario, delegado será el competente de recibir la contestación que hagan los infractores al emplazamiento para los efectos de esta Ordenanza. Si al concurrir expresaren que están dispuestos a pagar la multa y gastos en los que la Municipalidad haya incurrido, se les fijará el monto total, que al hacerse efectivo, la misma servirá como resolución que pondrá fin al Procedimiento Administrativo Sancionatorio.

Si el infractor manifestare que rehúsa pagar la multa se seguirá el procedimiento de la forma que lo establece el Artículo 131 del Código Municipal y la comparecencia se tomará como la notificación a la que se refiere el artículo 131, Inciso 2o. del Código Municipal”.

“Artículo. 19.- Cuando el Alcalde o Funcionario delegado tuviere conocimiento por cualquier medio que una persona ha cometido infracción a la presente Ordenanza, procederá o delegará a un técnico para que inicie investigación correspondiente y determinar la existencia de la misma y la identificación de la persona o personas responsables, para entregarles la esquila de emplazamiento correspondiente.

Cuando tuviere conocimiento de la misma en forma directa, procederá a identificar al infractor y le hará entrega de la esquila de emplazamiento respectiva, tal acción será ejecutada por el Cuerpo de Agentes Municipales o por el Inspector de la Unidad Tributaria Municipal”.

“Artículo. 23.- Todos los transportistas que a la entrada en vigencia de la presente Ordenanza tengan el permiso de circulación emitido por la Alcaldía, deberán someterse desde la entrada en vigencia de la Ordenanza a lo establecido en los artículos 11 y 12. De no hacerlo serán sancionados con la Muy Grave y el decomiso del vehículo.

Para el caso de los transportistas que no sean miembros de una Organización, tendrán 15 días contados a partir de la entrada en vigencia de la Ordenanza, para que cumplan los requisitos, a fin de que en dicho plazo se integren a una organización.

Aquellos transportistas que a la entrada en vigencia de la presente Ordenanza, no cuenten con el permiso según lo establecido, en el artículo 7 de esta Ordenanza, serán sancionados con el decomiso del vehículo más una multa de \$ 100.00”.

Código Municipal.

“Art. 4.- Compete a los Municipios: [....]

11. La regulación del transporte local; así como la autorización de la ubicación y funcionamiento de terminales y transporte de pasajeros y de carga, en coordinación con el Viceministerio de Transporte”.

“Art. 6-A. El municipio regulará las materias de su competencia y la prestación de los servicios por medio de ordenanzas y reglamentos”.

Han intervenido en el proceso, el demandante y el Fiscal General de la República; no así el Concejo Municipal de Quezaltepeque, pese a que se le dio oportunidad para ello.

Analizados los argumentos y considerando:

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

I. A. Primeramente, el demandante sostuvo que los arts. 6, 11, 12 y 23 del D.M. 35/2010 vulneran el derecho a la libertad de asociación establecido en el art. 7 Cn., específicamente en su faceta negativa, en virtud de la cual los particulares o las autoridades deben abstenerse de exigir la pertenencia a una asociación como requisito para ejercer alguna actividad lícita. Libertad que los citados artículos niegan, pues para poder prestar el servicio público de transporte alternativo local exigen la pertenencia a una sociedad

cooperativa o una sociedad inscrita y domiciliada en Quezaltepeque; e incluso contradicen lo establecido en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que creó el servicio público de transporte alternativo local, y que no restringe la posibilidad de prestar dicho servicio a las personas naturales que no forman parte de una sociedad o cooperativa.

B. En ese sentido, relacionó el texto del art. 6 del D.M. 35/2010 y adujo que dicha disposición condiciona la extensión de la autorización para prestar el servicio público de transporte alternativo local a la pertenencia a una sociedad o cooperativa. *Contrario censu*, implica que si no se es parte de una cooperativa o una sociedad, el alcalde municipal no extenderá el respectivo permiso. Tal circunstancia conculca el art. 7 inc. 2º Cn., pues el ejercicio lícito de una actividad (el servicio público de transporte alternativo local), quedaría sujeto a la pertenencia a una sociedad o cooperativa.

Además —expuso—, de esa manera se impiden las autorizaciones extendidas por el Viceministerio de Transporte; el cual, según la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, es la autoridad competente para regular el Servicio de Transporte Público Alternativo Local, ya que le habilita de manera especial para ello, en virtud de una reforma incorporada con posterioridad a la emisión del art. 4 del CM.

C. Seguidamente, el solicitante transcribió el art. 11 de la Ordenanza impugnada, y sostuvo que este relaciona los requisitos señalados en el art. 6 de aquella; es decir, que para poder prestar el servicio, exige a los titulares de las *mototaxis* formar parte de una cooperativa o sociedad. Y el apartado “h” de dicho precepto expresamente obliga al propietario de una *mototaxi* a pertenecer a alguna de dichas entidades; mientras que las secciones “i, l, n, o y p” establecen regulaciones que presuponen la pertenencia a una sociedad o a una cooperativa. Lo que también quebranta lo dispuesto en el art. 7 inc. 2º Cn.

D. Asimismo, consignó el texto del art. 12 de la citada ordenanza y señaló que su apartado “f” exige portar una calcomanía para identificar que las *mototaxis* que prestan el servicio público de transporte alternativo local pertenecen a una cooperativa o a una sociedad. Ello también quebranta el art. 7 inc. 2º Cn., pues “el desempeño de una actividad lícita no tiene porque [sic] estar sujeta a la asociatividad contra la voluntad de los interesados ni mucho menos estar sujeta a la adquisición de un distintivo que indique la pertenencia a una sociedad o cooperativa”.

E. Además, el actor anotó el texto del art. 23 del D. M. 35/2010, respecto del cual indicó que también contradice lo establecido en el art. 7 inc. 2º Cn., pues da un plazo para que los “prestatarios” del servicio concernido se integren a alguna organización y, si no lo hacen, se les decomisarán las unidades y serán sancionados con una multa. Tal mandato quebranta lo establecido en el art. 7 inc. 2º Cn., ya que “el desempeño de una actividad lícita bajo exigencia de asociarse a una organización, no debe estar sujeto a coacciones de índole punitiva, mas [sic] cuando la Ley de Transporte Terrestre y Seguridad Vial, no contiene tales regulaciones”.

F. Por otra parte, el pretensor se refirió a la violación del principio de reserva de ley en materia sancionatoria.

a. En ese orden, aludió a la reserva de ley absoluta y la relativa y desarrolló el alcance de cada una.

b. Precisó que en el derecho administrativo sancionador opera la reserva de ley relativa, por lo cual se admite la colaboración de reglamentos u ordenanzas; pues, resultaría ilusorio y poco práctico exigir al legislador una previsión casuística tan extensa como la que requiere esta materia y porque podría necesitarse flexibilidad en los criterios regulatorios a aplicar.

Sin embargo –añadió–, si bien en los casos de reserva de ley relativa la ley puede limitarse a establecer lo básico de la materia, remitiendo el resto a otras fuentes, debe establecer criterios y directrices para la regulación subordinada, así como una delimitación precisa de su ámbito. Es decir, la norma remitente, deliberadamente renuncia a agotar la regulación y llama a otra norma para que la complete; formando las dos un solo bloque normativo. De manera que la renuncia no puede ser absoluta.

En ese sentido –señaló–, cuando hay un área de reserva legal, la violación a esta puede originarse en la ley remitente o en la norma remitida, porque la primera hace habilitaciones ilícitas, o porque la segunda penetra un área para la que no está habilitada.

c. En el presente caso –aseveró–, se trata de un área de reserva de ley relativa; sin embargo, el art. 4 n° 11 del CM establece que será competencia de los municipios regular el transporte local y autorizar la ubicación y funcionamiento de terminales y transporte de pasajeros y de carga, en coordinación con el Viceministerio de Transporte. Además, el art. 6-A del mismo código señala que el municipio regulará las materias de su competencia mediante ordenanzas o reglamentos.

Con base en tales disposiciones –señaló–, el Concejo Municipal respectivo ha emitido la ordenanza impugnada, con la cual se ha arrogado competencias que no aparecen en el CM; y en atención a lo dispuesto por el art. 14 del D.M. 35/2010 se ha habilitado al aludido ente para sancionar las infracciones de la citada ordenanza, según lo establecido en los arts. 13, 15, 16, 17, 18 y 19 del D. M. 35/2010. Atribuciones que no aparecen en el CM.

Por otra parte –adujo–, el referido art. 4 n° 11 del CM invade funciones del Viceministerio de Transporte, el cual, por disposición del Decreto Legislativo 133, es el único ente con competencia nacional para autorizar a los “prestatarios” del servicio público de transporte alternativo local; siendo ese mismo decreto el que contiene la regulación del mencionado servicio público; y da mayor estabilidad a las condiciones de prestación del servicio, por cuanto ha sido emitido por la Asamblea Legislativa y sancionado por el Presidente de la República.

G. Seguidamente, el solicitante sostuvo que los arts. 7, 8 y 10 del D. M. 35/2010 constituyen un impuesto y no una tasa, porque no señalan cuál es la contraprestación de la

municipalidad para con los “prestatarios” del servicio de transporte público alternativo local, que justifique el pago del tributo. Por lo que quebranta lo establecido en el art. 131 ord. 6° Cn. en relación con el principio de reserva de ley en materia tributaria.

H. Asimismo, alegó que los arts. 13, 14, 15, 16, 17 y 23 del D. M. 35/2010 quebrantan los arts. 14 y 246 Cn., porque contemplan sanciones que afectan derechos fundamentales a través de una norma que no tiene el rango de ley. Y el CM no faculta a los municipios para imponer sanciones a quienes presten el servicio de transporte aludido. Así, mediante el referido decreto municipal se está afectando la seguridad jurídica de las personas, pues los criterios para establecer dichas sanciones pueden variar fácilmente, y así los castigos a imponer por parte de la municipalidad.

2. A. Respecto de lo anterior, por resolución de 24-XI-2010, esta Sala advirtió determinadas falencias en la pretensión planteada, por lo cual previno al actor para:

a. Primeramente, (i) que atribuyera contenido normativo a los arts. 3, 8 y 11 Cn.; (ii) precisara cuáles eran las disposiciones que sugería como objeto de control en relación con las disposiciones constitucionales citadas; y (iii) expusiera los argumentos que evidencien la confrontación normativa entre el objeto y el parámetro de control propuestos.

b. Asimismo, (i) que atribuyera contenido normativo a los arts. 86 y 231 Cn.; (ii) determinara cuáles disposiciones impugnadas contradecían los aludidos preceptos constitucionales; y (iii) expusiera los argumentos que evidenciaban la confrontación normativa entre los arts. 86 y 231 Cn. y las normas objeto de control propuestas.

c. Finalmente, se previno al solicitante que (i) atribuyera contenido normativo a los arts. 13, 14, 15, 16, y 17 del D. M. 35/2010 y (ii) consignara por cada precepto los argumentos que evidenciaran el contraste en relación con su respectivo parámetro de control.

B. Sobre tal prevención, el actor expuso lo siguiente:

a. Reseñó jurisprudencia emitida por esta Sala respecto del derecho de igualdad; y con base en ella estableció ampliamente el contenido normativo que le atribuía al derecho, en el sentido de exigencia de razonabilidad en la diferenciación. De manera que, cuando se alegue una vulneración al citado derecho, se ha de establecer la existencia de un trato desigual y la irrazonabilidad en el parámetro de diferenciación.

Añadió que la desigualdad puede operar por equiparación, como principio de no discriminación; y por diferenciación, cuando dentro de un colectivo se crean diferentes estratos o categorías.

b. Seguidamente, relacionó la razonabilidad con el principio de proporcionalidad, entendido como el “límite de límites” de las leyes que regulan y limitan derechos fundamentales. Indicó que tal principio se compone de otros tres sub principios: (i) el de idoneidad o adecuación de las medidas adoptadas; (ii) el de necesidad de la regulación o de

la limitación para lograr el objetivo propuesto; y (iii) el de proporcionalidad en sentido estricto.

Por otra parte, apuntó los tres niveles de razonabilidad: el normativo, el técnico y el axiológico.

c. Luego, concretamente sostuvo que los arts. 6 y 7 del D. M. 35/2010 transgreden el derecho de igualdad, ya que el primero establece múltiples requisitos para las personas que deseen prestar el servicio de transporte alternativo local. Mientras que el precitado art. 7 determina, como requisito adicional, la pertenencia a una asociación de *mototaxis* que ya opere en el lugar. Tal circunstancia pone en una condición de superioridad a los operadores del transporte en referencia que sean más antiguos, en relación con las personas que quieran dedicarse a dicha actividad en el futuro. Ello implica que los operadores más antiguos tengan una posición privilegiada respecto de las demás personas que quieran ingresar a dicho mercado, pues les faculta para impedir dicho ingreso.

Lo anterior, aseveró, contradice lo establecido por el resto del ordenamiento jurídico, pues la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial asume la prestación del servicio bajo la modalidad de “Servicios Públicos impropios o de oferta libre, en donde las reglas del libre mercado serán las que fijen la preferencia de los usuarios con tal o cual operador”. Y dicha ley tampoco les da a los operadores actuales la potestad de decidir quiénes pueden ingresar como nuevos operadores.

d. En cuanto al contenido normativo del art. 8 Cn., el actor relacionó jurisprudencia emitida por este tribunal respecto de la necesidad de que las actuaciones de las autoridades públicas se basen en una disposición jurídica. Y si dicha actuación incide en derechos fundamentales, deberá establecerse a través de la ley en sentido formal. Sin embargo, el art. 13 del D. M. 35/2010 contempla el decomiso de la *mototaxi* si se incumple la conducta en él descrita, consecuencia que no está determinada en una ley, pero limita a los administrados e incide en el derecho de propiedad.

De tal manera –aseveró–, el precitado artículo vulnera el principio de reserva de ley, en tanto que, a través de una ordenanza limita la libertad general de quienes decidan dedicarse a prestar el servicio de transporte alternativo local y que previamente hayan obtenido la autorización por parte del Viceministerio de Transporte, que es el ente competente a nivel nacional para administrar dicho servicio.

e. En lo que concierne a la violación del art. 11 Cn. en relación con los derechos de audiencia y defensa, el actor adujo que el citado precepto constitucional posibilita la protección de otros derechos, ya que en su virtud, las autoridades antes de proveer un acto que perjudique la esfera jurídica subjetiva, deben seguir un proceso en el que brinden a las partes en conflicto la posibilidad de conocer sus posturas y contradecirlas. Así se relacionan los derechos de audiencia y defensa, pues es preciso que el procesado conozca la infracción que se le reprocha y facilitarle los medios para que ejerza su defensa.

En ese sentido –apuntó–, el art. 23 del D. M. 35/2010 conculca el art. 11 Cn., pues no desarrolla algún procedimiento que garantice la audiencia ante una autoridad competente, ni la oportunidad efectiva de ejercer el derecho de defensa ante el “castigo de decomiso de las mototaxis y una multa de \$100”. Sanciones que son impuestas por el solo hecho de no pertenecer a una organización.

f. A continuación el actor aludió al contenido normativo atribuido a los arts. 86 y 231 Cn.

(i) Respecto del primero expuso que contempla el principio de legalidad de los funcionarios y empleados públicos, por lo que toda la actividad de la Administración Pública debe basarse en una ley en sentido formal o material.

Sin embargo –añadió–, algunas materias únicamente pueden regularse mediante ley en sentido formal; tal es el caso de la creación de competencias. Dicho mandato ha sido quebrantado, pues el art. 1 del D. M. 35/2010 crea a favor de la Alcaldía Municipal de Quezaltepeque, la competencia de regular el transporte alternativo local; materia que ya ha sido regulada por la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

(ii) Sobre el art. 131 Cn. expuso que contempla el principio de reserva legal en materia tributaria; específicamente el ord. 6° en relación con el art. 131 Cn., establecen que las municipalidades pueden crear tasas, lo que implica una contraprestación por parte del municipio. Pero el art. 7 del D. M. 35/2010 contradice tal principio, por cuanto establece un costo que de \$300.00 en concepto de tasa por extender el permiso de circulación de las *mototaxis*, lo cual no lleva implícita alguna contraprestación por parte de la alcaldía a favor de los obligados; además, el único ente competente para regular lo relacionado con la prestación del servicio de transporte referido es el Viceministerio de Transporte, quien extiende dichos permisos gratuitamente y con validez y autoridad estatal.

Por tanto, el precepto municipal en comento en realidad crea un impuesto y no una tasa.

De igual modo –añadió–, el art. 8 del D. M. 35/2010 contempla un impuesto, pues exige el pago de \$10.00 en concepto de licencia trimestral, lo cual también carece de contraprestación por parte de la alcaldía concernida.

Asimismo –sostuvo–, el art. 10 del D. M. 35/2010 contempla un impuesto, pues exige el pago de \$7.00 mensuales por operar dentro del municipio, sin que ello muestre algún beneficio por parte de la alcaldía a favor del obligado al pago.

g. A continuación, el solicitante se refirió al contenido normativo del art. 14 Cn., en el sentido de que las infracciones y sanciones que puede aplicar la Administración es materia de reserva de ley en sentido formal.

(i) No obstante lo anterior –alegó–, el art. 13 del D. M. 35/2010 establece infracciones y sanciones que no tienen la cobertura de una ley en sentido formal, sino que de manera autónoma crea y agota todos los supuestos punitivos.

(ii) En cuanto al art. 14 del D. M. 35/2010 –sostuvo–, vulnera el art. 14 Cn., en tanto que habilita al Alcalde Municipal o su delegado para conocer de las infracciones y sanciones contenidas en el D. M. 35/2010, pero sin la cobertura de una ley en sentido formal.

(iii) En el mismo sentido y por iguales razones, el art. 16 del D. M. 35/2010 quebranta el principio de reserva de ley, ya que desarrolla el procedimiento de aplicación de las sanciones contempladas en el art. 13 del precitado cuerpo normativo.

h. Finalmente, en lo atinente al art. 246 Cn., citó jurisprudencia emitida por esta Sala sobre la reserva de ley en materia de límites de derechos fundamentales; circunstancia que controvierte el art. 17 del D. M. 35/2010, pues, a través de una ordenanza, limita el derecho de propiedad contemplado en el art. 3 Cn.

C. En relación con lo anterior, en auto de 18-II-2011, esta Sala señaló que el peticionario había agregado argumentaciones que modificaban los términos del contraste prevenidos, por lo que resultaba necesario que aclarara determinados puntos, a fin de que su pretensión se tuviera por configurada. Por lo tanto, se le previno nuevamente para que:

a. Aclarara en qué sentido los arts. 13 y 23 del D. M. 35/2010 y 6-A del CM, en cuanto a infracciones y sanciones, quebrantaban el principio de reserva de ley.

b. Determinara si respecto de los arts. 1 del D. M. 35/2010 y 11 del CM alegaba la violación a la reserva de ley o un vicio de competencia.

c. Estableciera si los arts. 7, 8 y 10 del D. M. 35/2010 incurrían en una infracción constitucional al principio de prohibición de doble tributación, o a principios de carácter formal tales como el de reserva de ley y el de legalidad.

d. Expusiera cuál era el término de comparación que planteaba para configurar la presunta violación del derecho de igualdad atribuida a los arts. 6 y 7 del D. M. 35/2010.

D. Respecto de tal prevención, el actor señaló lo siguiente:

a. Acerca de la vulneración del derecho de igualdad, sostuvo que los arts. 6 y 7 del D. M. 35/2010 no exponen las razones por las cuales en el municipio se restringe la circulación a los operadores de transporte no asociados a cooperativas o sociedades, en relación con los que sí están asociados; y tampoco establece con claridad qué tipo de cooperativas o sociedades alude.

b. Sobre el sentido en que los arts. 13 y 23 del D. M. 35/2010 y 6-A del CM vulneran el principio de reserva de ley en relación con infracciones y sanciones administrativas, el pretensor adujo que cuando la habilitación de la norma remitente era tácita, debía ser inequívoca y concreta.

Por su parte –adujo–, la norma remitida debe respetar los límites establecidos para evitar la “deslegalización de la materia reservada”. Fenómeno que ha concurrido en los arts. 13 y 23 del D. M. 35/2011, pues el art. 6-A del CM no establece un *quantum* mínimo para el desarrollo de infracciones o sanciones para el servicio de transporte alternativo local de

pasajeros, de manera que no existe una disposición que establezca las bases y principios mínimos que debe observar la norma habilitante para afectar el patrimonio y la libertad de los administrados.

c. En cuanto a la prevención relacionada con los arts. 1 del D. M. 35/2010 y 4 n° 11 del CM, el solicitante indicó que hay violación a la reserva de ley absoluta que contempla la Constitución –art. 131 ord. 21°– respecto de la configuración de competencias de los distintos entes públicos. Mandato que también es quebrantado por los arts. 4 n° 11 y 6-A del CM, que permiten que sea una ordenanza la que desarrolle la cuestión; de forma que el legislador renuncia a regular la materia y traslada dicha competencia a los municipios. Todo ello en detrimento de lo establecido en los arts. 28 y 28-bis de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que tácitamente ha derogado dicha competencia en relación con el transporte alternativo local, pues ello se asignó al Viceministerio de Transporte.

d. En lo concerniente a los arts. 7, 8 y 10 del D. M. 35-2010 y la vulneración de los principios de prohibición de doble tributación y reserva de ley y legalidad tributaria, el demandante expuso que se han violado los dos primeros principios en tanto que las disposiciones impugnadas contemplan un impuesto y no una tasa, ya que no media una contraprestación a favor del obligado.

e. Por otra parte, alegó que la violación de la seguridad jurídica pende de la violación a la reserva de ley.

E. Ante tales alegatos, esta Sala, en auto de 7-IX-2011 expuso:

a. Acerca de la vulneración de la seguridad jurídica en relación con la reserva de ley, se indicó que el aludido principio no era extraíble del art. 1 Cn.; aparte, la argumentación esbozada por el pretensor sobre la violación a la seguridad jurídica como parámetro de control resultaba demasiado amplia y por tal razón no posibilitaba el control constitucional solicitado.

b. Respecto de la violación del art. 131 ord. 21° Cn., se indicó que la jurisprudencia de esta Sala ya había establecido que las atribuciones de competencia, en general, es materia de la reserva de ley relativa; y el art. 203 Cn. determinaba que los municipios eran autónomos y se regirán, principalmente, por el CM, el cual les atribuía la competencia para regular el transporte alternativo local.

Por tanto, se concluyó que el actor había efectuado una errónea interpretación del parámetro de control, lo que hacía improcedente la pretensión en ese punto.

c. En cuanto a la vulneración del art. 8 Cn. en relación con los arts. 13 y 23 del D. M. 35/2010, este tribunal apuntó que el demandante centraba sus alegatos en el soslayo del principio de reserva de ley, el cual difería del contenido del derecho general de libertad y no era extraíble del art. 8 Cn.; por tanto, se había invocado erróneamente el parámetro de control, y eso impedía practicar el examen constitucional requerido.

d. Respecto de la alegada violación del art. 11 Cn., se determinó que el pretensor no había analizado en conjunto el cuerpo normativo impugnado, y por eso alegaba la ausencia de mecanismos para garantizar los derechos de audiencia y defensa; debiendo entonces declararse improcedente el asunto.

e. Sobre la supuesta vulneración del principio de reserva de ley por parte de los arts. 13, 14, 15, 16 y 23 del D. M. 35/2010 y 6-A del CM, por cuanto los primeros no cuentan con una ley que les dé cobertura, y el último no establece *quantum* para determinar las infracciones y sanciones que instituyen los precitados arts. 13 y 23 del D. M. 35/2010; se verificó que el art. 128 del CM contiene parámetros para establecer infracciones y sanciones. Por tanto, la violación constitucional esbozada se basaba en una interpretación aislada de los preceptos impugnados, lo cual también obstaba para su conocimiento de fondo.

f. Acerca de la alegada violación del art. 17 del D. M. 35/2010 al art. 246 Cn., en relación con el principio de inalterabilidad de los derechos y la reserva de ley en materia de limitación de derechos fundamentales, este tribunal determinó que el pretensor le había atribuido contenido normativo al precepto constitucional pero no al art. 17 del D. M. 35/2010, y solo aludía un argumento de competencia, pero de ello no resultaba clara cuál era la limitación de los derechos fundamentales alegada, por lo que debía declararse improcedente.

g. Sobre el argumento atinente a la reserva de ley y los arts. 1 del D. M. 35/2010, 4 del CM y 28 y 28-bis de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, esta Sala expuso que los alegatos del demandante no correspondían al ámbito constitucional, pues no se había justificado en preceptos constitucionales sino en la falta de explicitación de las razones que el legislador tuvo para atribuir competencias a uno u otro ente administrativo; y, en la confrontación entre normas infraconstitucionales, cuyo análisis no atañe a la jurisdicción constitucional, por lo que correspondía declarar improcedente el asunto.

F. Así, a partir de la integración de lo expuesto en el escrito inicial y en los de subsanación, se admitió el análisis constitucional de los arts. 6; 7; 11 letras “h”, “i”, “n” y “o”; 12 letra “f” y 23 inc. 2º del D. M. 35/2010, por la supuesta vulneración al principio de igualdad –art. 3 Cn.–, y a la libertad de asociación en el sentido negativo –art. 7 Cn.–, en tanto que niegan al operador de transporte alternativo local la posibilidad de obtener el permiso de circulación que otorga el Municipio de Quezaltepeque si no pertenece a una asociación, sin motivar el tratamiento diferenciado en relación con los operadores asociados y, en consecuencia, les exige la pertenencia a una sociedad o cooperativa para otorgarles el referido permiso.

3. El Concejo Municipal de Quezaltepeque no rindió el informe requerido de conformidad con el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, pese a habersele dado la oportunidad para ello.

4. El Fiscal General de la República rindió su opinión contemplada en el art. 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales en los siguientes términos:

A. Primeramente, se refirió a los siguientes puntos:

a. Las garantías constitucionales, entendidas como el conjunto de instrumentos procesales establecidos por la norma fundamental con el objeto de restablecer el orden constitucional cuando una autoridad lo haya transgredido.

b. El principio de legalidad, conforme al cual todo ejercicio del poder público deberá estar sometido a la ley. Así, la administración pública solo podrá ejecutar aquellos actos que la ley le permite y el de la forma en que esta lo regula.

c. El principio de igualdad, tanto en la aplicación de la ley como en la formulación de esta. En cuanto al segundo mandato, el Fiscal afirmó que debía entenderse como la exigencia de razonabilidad en la diferenciación.

Así –precisó–, la igualdad supone un trato igual cuando no hay razón suficiente para un trato normativo desigual.

d. El derecho de asociación, como la potestad que tienen los individuos de reunirse para constituir una persona jurídica, tendiente a la consecución de determinados fines de índole económica, social o política.

e. El principio de seguridad jurídica, en tanto condición resultante de la predeterminación hecha por el ordenamiento jurídico, de los ámbitos de legalidad en la actuación de los individuos.

f. La autonomía municipal, que actúa como la pieza fundamental del funcionamiento de los entes locales. Significa la facultad del gobierno municipal de regular, dirigir y administrar, dentro de su territorio, la materia de su competencia, referida al bien común local.

B. a. Seguidamente, el Fiscal General de la República se refirió a la pretensión planteada, y adujo que los arts. 6, 7 y 11 letras “h”, “i”, “n” y “o”) del D. M. 35/2010 debían analizarse a la luz del derecho de igualdad consagrado en el art. 3 Cn., en el sentido de que tal derecho reconoce y garantiza a los ciudadanos ser tratados sin discriminación, por lo que las leyes no pueden hacer diferenciaciones, a menos que estén justificadas.

En este caso –indicó–, las diferencias deben ser válidas, ya que si existe razón para regular la circulación de los mototaxis, debe aplicarse el mismo criterio a los demás medios de transporte público: autobuses y taxis. Por tanto, el trato diferenciado a los transportistas de mototaxis debe justificarse, y ante la falta de justificación se vulnera el derecho de igualdad. Cita en este punto sentencia de 6-VI-2008, Amp. 259-2007.

b. Sobre los arts. 12 letra “f” y 23 inc. 2° del D. M. 35/2010, el Fiscal General de la República indicó que los mandatos establecidos por estos, a saber: la exigencia de contar con un distintivo de la Cooperativa o Sociedad y el logo de la municipalidad, así como el plazo del permiso para que se integren a una organización, respectivamente, contradicen lo dispuesto en el art. 7 Cn.

En ese orden –añadió–, para evitar que se vulnere la esencia del derecho de asociación mediante disposiciones que reglamentan el ejercicio de determinadas actividades, se establece que no puede limitársele ni impedírsele a una persona desarrollar cualquier actividad lícita por el hecho de no pertenecer a una asociación. Cita en este punto sentencia de 24-IX-1984, Inc. 3-83.

Por tal razón –expuso–, lo referente al transporte colectivo de pasajeros ya está regulado en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y en el Reglamento General de Transporte Terrestre. Y el CM estipula las materias de competencia específica de las municipalidades, en las que no se encuentra autorizar el servicio de transporte alternativo local, pues ello le corresponde al Viceministerio de Transporte.

Sin embargo –aseveró–, las precitadas disposiciones “restringen la adquisición de un derecho que tiene por finalidad brindar un servicio de carácter público, por lo que limita la libertad de escoger o elegir la profesión, ocupación u oficio, pues se está limitando al ciudadano la elección de prestación de un servicio público de transporte por medio de los ‘mototaxis’”.

c. Por otra parte, el Fiscal General de la República sostuvo que la emisión del permiso de circulación es la contraprestación que el municipio presta a cambio de la tasa cobrada; pero el art. 5 inc. 1° Cn., establece que la libertad de circulación puede ser limitada por ley para prevenir la comisión de una infracción de tipo penal, proteger el interés público y la seguridad nacional.

C. Así, concluyó que las disposiciones impugnadas eran inconstitucionales por cuanto quebrantaban lo estipulado en los arts. 3 y 7 Cn.

II. Relacionados los alegatos de los intervinientes, corresponde exponer el orden que seguirá la presente resolución. Como ya se apuntó, en el presente proceso se ha alegado que los preceptos municipales impugnados vulneran los derechos de libertad de asociación en sentido negativo y el derecho de igualdad, por cuanto niegan al operador alternativo local la posibilidad de obtener el permiso de circulación que otorga el municipio respectivo por no pertenecer a una asociación, exigiendo la pertenencia a esta y sin motivar el tratamiento diferenciado en relación con los operadores asociados.

I. Ahora bien, referido el parámetro de control, será viable ejercer el control constitucional de esta Sala únicamente respecto de aquellas disposiciones que en el plano normativo muestren alguna relación con los aludidos preceptos constitucionales.

Para ello, es preciso analizar el contenido normativo de cada uno de los preceptos que componen el objeto de control y establecer si efectivamente está vinculado con los derechos constitucionales que se alegan vulnerados.

2. Así, a fin de dirimir lo anterior y resolver el asunto sometido a decisión, (III) primeramente (1) se relacionará el contenido normativo de los preceptos objeto de control; luego (2), se determinará si existe algún mandato del objeto de control que no guarde relación con el parámetro de control admitido, y de ser así, (3) se considerará la posibilidad procesal de sobreseer respecto de tal mandato; a fin de (4) depurar plenamente la pretensión a resolver. Efectuado lo anterior, (IV) se abordará el alcance prescriptivo del derecho a la libertad de asociación, especialmente en su faceta negativa; luego, (V) se relacionará la autonomía municipal; (VI) seguidamente, se referirá el principio de reserva de ley en relación con la limitación de derechos fundamentales. A continuación (VII), a la luz de las consideraciones precedentes, (1) se determinará si el contenido normativo de los preceptos impugnados efectivamente limita el derecho de libertad de asociación en su sentido negativo y (2) si tal limitación ha observado los requisitos constitucionales respectivos. Así, si establece que el objeto de control no cumple con el estándar constitucional, se omitirá analizar la posible afectación del derecho de igualdad, puesto que los preceptos municipales en cuestión se habrán expulsado del ordenamiento jurídico por conculcar el derecho de libertad de asociación en su faceta negativa; de lo contrario, solo si se descarta dicha vulneración, se pasaría a estudiar lo concerniente al derecho de igualdad. Para, con base en ello (VIII) dictar el fallo que constitucionalmente corresponda.

III. 1. Las disposiciones cuyo análisis constitucional fue admitido son los arts. 6; 7; 11 letras “h”, “i”, “n” y “o”; 12 letra “f” y 23 inc. 2º del D. M. 35/2010; los cuales prescriben lo siguiente:

A. En lo que respecta al art. 6 del D.M. 135/2010, establece que toda persona natural o jurídica que pretenda dedicarse a la actividad del transporte público alternativo de pasajeros dentro del municipio concernido deberá pertenecer a una cooperativa o sociedad legalmente inscrita y domiciliada en Quezaltepeque (apartado “a”).

Además (apartado “b”); deberá presentar: fotocopia certificada notarialmente del documento único de identificación personal y número de identificación tributaria del representante legal de la cooperativa o asociación (número 3); fotocopia certificada notarialmente de los estatutos de la cooperativa o sociedad, credencial del representante legal, debidamente inscrito en el registro respectivo (número 4); constancia de miembro activo en la cooperativa o sociedad (número 5); solvencia municipal de la cooperativa o sociedad (número 7); constancia de inscripción como contribuyente de la Cooperativa o Sociedad (número 9).

De tal forma, se advierte que la referida disposición supedita la posibilidad de prestar el servicio alternativo de transporte público a la observancia de múltiples mandatos,

que únicamente pueden ser cumplidos si la persona interesada en la prestación del servicio *pertenece a una asociación o cooperativa domiciliada en el municipio de Quezaltepeque*. En ese sentido, el referido precepto municipal muestra relación con el derecho a la libertad de asociación en su faceta negativa.

B. En cuanto al art. 7 del D. M. 35/2010, este reitera que para incorporarse al servicio de transporte aludido, los interesados deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo precedente; y además, establece que la autorización para incorporarse a la prestación del citado servicio se hará de común acuerdo de la Alcaldía y las Organizaciones legalmente inscritas.

Así, el precepto en comento también sujeta la posibilidad de prestar el servicio de transporte al cumplimiento de requisitos que implican la pertenencia a una entidad de tipo asociativa. Y, por tanto, también se vincula con el parámetro de control correspondiente.

C. Por su parte, el art. 11 del D. M. 35/2010 obliga a los conductores y a propietarios de cualquier unidad de transporte de *mototaxis* (letra “h”) a estar organizados en cooperativas o sociedades; asimismo (letra “i”), exige que los conductores de las unidades respectivas vestan pantalón y camisa distintivas de la cooperativa o sociedad a la cual brindan el servicio y que porten una credencial autorizada por la aludida entidad.

Tales mandatos requieren un vínculo habilitante entre una entidad de naturaleza asociativa y el conductor de la unidad de transporte. Por tanto, para la prestación del servicio se impone la pertenencia a una entidad colectiva; de manera que el ejercicio de tal actividad es viable solo si cumple tal exigencia; de modo que también se vinculan con la libertad de asociación en sentido negativo.

Por otro lado, los apartados “n” y “o” establecen, el primero, que las cooperativas o sociedades lleven un registro actualizado de sus miembros dedicados a la “actividad económica” concernida y que lo presenten a la Unidad Tributaria Municipal; el segundo, que dichas entidades presenten sus estados financieros junto con los anexos a la unidad municipal en los primeros quince días del segundo mes del año fiscal.

Así, tales mandatos obligan a las cooperativas o sociedades a mantener y brindarle la información requerida a un ente municipal; pero ello, desde el plano puramente normativo, no muestra relación alguna con los derechos de libertad de asociación en su faceta negativa y el de igualdad, pues no implican una obligación para asociarse, ni revelan algún trato diferenciado entre las personas asociadas respecto de las que no lo están, que incida en la esfera jurídica de estas, creando alguna ventaja para las asociadas o desventaja para las que no lo están.

Por tanto, los mandatos relacionados no muestran interferencia normativa con los derechos de asociación en su faceta negativa y de igualdad.

D. En cuanto al art. 12 letra “f” del decreto impugnado, establece que las unidades de transporte deben tener un distintivo de la cooperativa o sociedad y el logo de la

municipalidad. Así, la obligación de portar el distintivo de una entidad colectiva, presupone la pertenencia a esta para poder prestar el servicio de transporte alternativo local, lo cual también se vincula con la libertad de asociación en su faceta negativa.

E. Por último, el art. 23 inc. 2° del D. M. 35/2010 determina que los transportistas que no sean miembros de una organización, tendrán 15 días contados a partir de la entrada en vigencia de la ordenanza, para que en dicho plazo se integren a una organización. Así, se advierte que para poder prestar el servicio de transporte en mención *deben asociarse dentro del plazo otorgado*.

2. Ahora bien, se reitera que el contenido normativo de los apartados “o” y “n” del art. 7 del D. M. 35/2010 no guarda relación con el parámetro de control, pues únicamente establecen determinadas obligaciones dirigidas a las entidades colectivas ahí aludidas; sin que ello, desde el plano puramente normativo, muestre alguna interferencia con el derecho de igualdad o con la libertad de asociación en su faceta negativa. Por tanto, respecto de estos preceptos municipales no hay contraste normativo que dilucidar.

3. Determinado lo que antecede, es preciso referirse a la posibilidad de emitir sobreseimiento cuando se advierten vicios en la petición formulada en el proceso de inconstitucionalidad.

A ese respecto, la jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que el incumplimiento de los elementos que caracterizan la pretensión de inconstitucionalidad, sea cual sea la etapa en que se advierte dichas incorrecciones, provoca el rechazo de la demanda de inconstitucionalidad sin trámite completo, es decir, sin sentencia de fondo (resolución de 2-IX-2005, Inc. 51-2003).

Lo anterior, en tanto que el art. 1 de la Ley de Procedimientos Constitucionales califica como *proceso* al trámite con el cual se resuelven las demandas de inconstitucionalidad; por tanto, es una herramienta perteneciente al derecho procesal, dispuesta para proteger los derechos de las personas, solucionando controversias y satisfaciendo pretensiones.

En ese sentido, esta Sala ha señalado en su jurisprudencia –como cita, en la resolución arriba relacionada– que, según la Ley de Procedimientos Constitucionales, son varias las causas en virtud de las cuales puede sobreseerse en un proceso constitucional de amparo; sin embargo, dicha ley guarda silencio para los casos en los que con idéntica razón se advierta cualquiera de tales causas –u otras análogas– en los procesos de inconstitucionalidad.

No obstante, este tribunal, desde la resolución de 2-IX-1998, Inc. 12-98, ha sostenido que la regulación del sobreseimiento en la Ley de Procedimientos Constitucionales –prevista inicialmente para el proceso de amparo– puede extenderse a los otros dos procesos de los cuales conoce, vía autointegración del derecho.

Así, ha quedado establecido que ante la concurrencia de vicios en la pretensión que conlleven a la terminación anormal de un proceso de inconstitucionalidad, se impone forzosamente la aplicación supletoria respecto de este –por autointegración– de algunas causales previstas expresa o tácitamente para el proceso de amparo; pues en aquel, como todo proceso, la demanda y la pretensión deben cumplir con ciertos requisitos y si alguna falencia es advertida en el desarrollo del mismo habrá que rechazar su conocimiento a través de la figura del sobreseimiento, por la imposibilidad de emitir un pronunciamiento que resuelva el contraste constitucional de manera definitiva –sentencia de 14-XII-2012, Inc. 103-2007–.

4. En ese orden, visto que ya se estableció que el contenido normativo de los apartados “n” y “o” del art. 11 del D. M. 35/2010 no guardan relación con el objeto de control correspondiente, por ende, respecto de estos, no se ha configurado un contraste normativo que pueda ser dirimido por este tribunal; debiendo entonces sobreseer al respecto.

En ese sentido, las secciones “n” y “o” del art. 11 del D. M. 35/2010 quedarán excluidos del objeto de control del presente proceso constitucional.

IV. De conformidad con el esquema propuesto, corresponde efectuar algunas consideraciones respecto de la libertad de asociación, especialmente en su faceta negativa.

1. El art. 7 de la Constitución establece que los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente. A la vez, determina expresamente que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación y que tampoco puede “limitarse ni impedirse a una persona el ejercicio de cualquier actividad lícita, por el hecho de no pertenecer a una asociación”.

Al analizar el contenido normativo del citado precepto constitucional, se advierte que reconoce las facetas positiva y negativa del derecho de asociación. Por tanto, contempla la posibilidad de incorporarse o constituir una asociación –faceta positiva–; y, a la vez, *la imposibilidad de ser obligado a pertenecer a una asociación* –faceta negativa–. Además, el precepto constitucional en comento establece categóricamente que *no puede limitarse ni impedirse a una persona el ejercicio de cualquier actividad lícita, por el hecho de no pertenecer a una asociación*. Dicho de otra forma, *no puede exigirse la pertenencia a una asociación para el ejercicio de una actividad lícita*.

Y es que la prohibición de forzar a asociarse es correlativa al derecho mismo de asociación, ya que este constituye una de las principales libertades públicas de la persona; de tal manera, se trata de un derecho de libertad; y, por tanto, tiene por objeto garantizar un ámbito de autonomía personal, y el ejercicio con pleno poder de autodeterminación de las facultades que componen esa específica manifestación de la libertad. Entonces, esa libertad quedaría incompleta si únicamente se reconociera en su aspecto positivo.

Asimismo, *la libertad de no asociarse* es una garantía adicional frente al riesgo del *dominio por el Estado de las fuerzas sociales a través de la creación de corporaciones o asociaciones coactivas que dispusieran del monopolio de una determinada actividad social*. Es decir, el Estado podría injerir en la libertad de asociación de las personas impidiéndoles asociarse u obligándolas a hacerlo.

Y es que, el *requisito de asociarse para poder ejercer alguna actividad lícita constituye una limitación o una barrera de entrada en la actividad concernida*; que incide en la libertad de asociación, por cuanto se coarta la posibilidad *de no asociarse*, pero además, en el derecho que se vincule con la actividad relacionada. Y de ahí que el art. 7 Cn. prohíba de manera palmaria tal exigencia.

2. Ahora bien, el derecho en mención –en sus dos facetas–, como cualquier otro derecho fundamental, puede ser limitado. De tal forma, existe la posibilidad de que se restrinja o exija –según sea el caso– la pertenencia a alguna entidad de carácter asociativa; pero tal exigencia será válida *únicamente cuando sea necesaria para asegurar la consecución y tutela de determinados fines públicos, constitucionalmente relevantes*; y, siempre que ello, a su vez, *no viole algún otro derecho o principio constitucionalmente garantizado*, como podría ser, por ejemplo, la libertad religiosa reconocida en el art. 25 Cn. Sin embargo, tal limitación también ha de satisfacer, en primer lugar, el principio de reserva de ley; y, en segundo lugar, las exigencias del principio de proporcionalidad.

3. Concordantemente con lo arriba apuntado, la jurisprudencia de esta Sala –sentencia de 24-IX-2084, Inc. 3-83– ya puntualizó: “a) Que el derecho de asociación como derecho del hombre es potestativo, ya que es la persona humana la que debe determinar libremente su voluntad de asociarse o de no hacerlo; b) Como una garantía en su derecho y para evitar cualquier abuso por parte del Estado u otros organismos, se estableció que ‘nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación’ [...]; c) Para evitar que se vulnere la esencia del derecho de asociación mediante disposiciones que reglamentan el ejercicio de determinadas actividades, se establece: ‘No podrá limitarse ni impedirse a una persona el ejercicio de cualquier actividad lícita, por el hecho de no pertenecer a una asociación’”.

VI. Visto que las disposiciones impugnadas pertenecen a una ordenanza, su análisis constitucional requiere considerar la autonomía municipal, principalmente respecto de la potestad normativa municipal:

1. A. La jurisprudencia de esta Sala ha establecido –sentencia de 23-X-2007, Inc. 35-2002– que los municipios son distribuciones territoriales donde se organiza institucionalmente el ejercicio de las potestades de la Administración Pública.

Así, según el art. 202 Cn., el municipio se instaura 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 estos. 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 le afecten.

B. El ejercicio del Gobierno local es garantizado constitucionalmente por medio del reconocimiento de la autonomía local en el art. 203 Cn. La idea que subyace en este 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 trata de una *capacidad efectiva de autogobierno local*.

2. A. En ese sentido, para el ejercicio de las funciones y facultades municipales, la Constitución establece la garantía de la autonomía municipal. Por ello, con base en la misma Constitución –art. 204–, tienen *un ámbito propio de intereses*, los cuales, a su vez, son desarrollados en la legislación secundaria –CM–.

En efecto, la autonomía del municipio no se agota en el art. 204 de la Cn., pues este únicamente delinea los espacios que el gobierno local pudiera llegar a comprender, pero su detalle competencial se realiza por medio de la legislación secundaria. Y es que las disposiciones constitucionales, lejos de codificar taxativamente 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 –sentencia de 7-X-2011, Inc. 20-2006–.

B. Del contenido de las disposiciones constitucionales reseñadas se advierte el establecimiento de un *régimen especial para el gobierno y la administración del municipio adecuado a sus necesidades peculiares*; es decir, se le asegura una capacidad para reaccionar de manera más objetiva, inmediata y flexible a sus propios intereses.

Y es que los *intereses locales*, a diferencia de los nacionales, están predominantemente al servicio de las pretensiones de las poblaciones correspondientes, sin salirse del marco competencial y territorial que ha sido establecido 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.

C. De ahí que la Constitución y el CM determinen algunas materias que pueden ser reguladas por los municipios; entre las cuales, según los arts. 4 n° 11 y 6-A CM, se encuentra el transporte alternativo local. Tal como se indicó en auto de 7-IX-2011, proveído en este proceso constitucional.

3. Ahora bien, es preciso reiterar que la autonomía municipal supone la posibilidad de autogestión, en virtud de la cual los entes municipales respectivos están facultados para *emitir instrumentos normativos generales y abstractos aplicables en el territorio municipal* –art. 204 ord. 5° Cn.–; es decir, cuentan con la potestad normativa municipal, facultad que deviene directamente de la Constitución.

A. Sin embargo, también es necesario considerar que el art. 203 Cn. claramente establece que la autonomía económica, técnica y administrativa reconocida a favor de los municipios “se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas”. Por tanto, la Constitución, a la vez que reconoce dicha autonomía local, establece que será presidida por lo establecido en el CM; por lo que se incardina en el esquema establecido por el legislador; debiendo ejercerse de acuerdo con lo que preceptúe el CM.

En ese orden, los municipios pueden *regular* aquellas áreas que el CM les designa, de conformidad con las necesidades y preferencias locales, cuidándose únicamente de respetar el marco establecido por tal cuerpo legal. Entonces, en dicha tarea, las comunas tienen amplias facultades normativas.

B. No obstante, además del respeto al marco legal aludido, hay otros límites constitucionales que han de observarse, entre los cuales figuran los derechos fundamentales; pues suponen una barrera que no ha de ser traspasada por el ejercicio de la potestad normativa local, si para ello no se tiene la debida habilitación legal. Es decir, en virtud de la potestad normativa municipal no se pueden *crear límites a los derechos fundamentales*, pues tal materia está sujeta a la reserva de ley, como se verá a continuación.

C. En efecto, la potestad normativa municipal está sujeta al marco legal establecido, principalmente, por el CM, y a otros límites originados en la Constitución, entre los cuales se encuentran los derechos fundamentales.

VI. El tema anterior conduce a la reserva de ley en relación con la limitación de los derechos fundamentales.

1. Sobre el principio de reserva de ley, la jurisprudencia de esta Sala ha sostenido –verbigracia, en sentencia de 25-VI-2009, Inc. 26-2008– que significa que la regulación de un conjunto de materias, por así establecerlo la Constitución, le corresponden exclusivamente a la Asamblea Legislativa.

En este contexto –se añadió en la reseñada jurisprudencia–, la “reserva de ley” es una técnica de distribución de potestades normativas a favor de la Asamblea Legislativa, en relación con ciertos ámbitos de especial interés para los ciudadanos. Los cuales, sin embargo, no han sido enumerados por la Constitución. Y tampoco puede entenderse que cada vez que el constituyente utiliza el vocablo “ley”, mande a regular la materia respectiva mediante decreto de contenido general emanado de la Asamblea Legislativa, ya que ello implicaría desconocer las potestades normativas que la misma Constitución reconoce a otros órganos estatales y entes públicos.

De tal forma, esta Sala ha interpretado que en los casos en que el constituyente utiliza el término “ley”, será preciso que este tribunal dilucide si se trata de un caso implícito de reserva de ley, o si la materia respectiva puede ser regulada por cualquier órgano o ente público con potestad normativa.

2. A. Respecto de lo anterior, en la sentencia de 15-III-2002, Inc. 30-96, este tribunal perfiló algunos criterios para determinar si una materia se encuentra sujeta a reserva legal.

Primeramente, se expresó que dicha determinación depende, en buena medida, de la claridad con que se haya expresado el constituyente al respecto, pero que tanto de la doctrina constitucional como de la administrativa, podían extraerse coincidencias respecto de las materias sometidas a reserva, para establecer en abstracto las ideas rectoras del tema.

Seguidamente, se enfatizó que la reserva de ley no está constituida por un único objeto, sino que se mueve en diferentes ámbitos, formando un conjunto heterogéneo de aspectos, relacionados con el patrimonio, la libertad, la seguridad y la defensa.

B. Entonces, cuando, a luz de la Constitución, se identifica una materia reservada a la ley, debe analizarse si se trata de una reserva de ley “absoluta” o una “reserva relativa”.

La primera –reserva absoluta– implica que la ley en sentido formal regula por sí misma toda la materia reservada, de tal suerte que se excluye completamente la acción normativa del Ejecutivo y los entes autónomos.

En cambio, la segunda –reserva relativa– implica que la ley en sentido formal no prohíbe totalmente el acceso de otras potestades normativas, sino que admite su colaboración. Entonces, la ley se limita a establecer lo básico de la materia, remitiendo sus aspectos complementarios a otras fuentes del Derecho inferiores, aunque la ley debe establecer los criterios y directrices de la regulación subordinada, así como una delimitación precisa de su ámbito. Es decir, la norma remitente renuncia deliberadamente a agotar toda la regulación y, consciente de ello, llama a otra norma para que la complete.

3. En lo que respecta a la limitación de los derechos fundamentales, la jurisprudencia constitucional ha determinado que opera la reserva de ley relativa –Inc. 26-2008, precitada–. De manera que se admite la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas de rango inferior –reglamentos y ordenanzas–, *pero se excluye que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley*. En otras palabras, se prohíbe la deslegalización de la materia reservada a ley; por tanto, la norma *puede realizar solamente una ordenación complementaria y subalterna de la materia reservada*.

En ese sentido –se ha indicado en la reseñada jurisprudencia–, la disposición remitente debe cumplir los siguientes requisitos: (i) una regulación sustantiva de la materia, que deliberadamente no pretende ser exhaustiva; (ii) la determinación de unas instrucciones, criterios o bases que, sin llegar a suponer una regulación agotada, resulten lo suficientemente expresivos como para que, a partir de ellos, pueda luego desarrollarse la normativa; (iii) una habilitación –expresa o tácita– a una norma inferior a la ley para que efectúe una regulación de la materia, que, sin esta habilitación, resultaría inconstitucional, y cuya realización no ha de exceder las instrucciones legales.

4. A. Dicho lo anterior, es de recalcar que la reserva de ley relativa en materia de limitación de derechos fundamentales pretende que la producción jurídica sobre estos respete el marco de protección que los derechos y deberes fijados y garantizados por la propia ley. Así, la persona debe estar en condiciones de conocer cuáles son sus facultades y sus obligaciones en las materias reservadas a ley, con el mero análisis de los textos legales. La consulta de las normas inferiores debe servir, por tanto, únicamente para conocer el modo en que puede ejercitar esas facultades y cumplir sus obligaciones.

B. Ahora bien, es preciso establecer que lo vedado constitucionalmente es la limitación de derechos fundamentales por normas que no hayan sido establecidas a través de una ley formal, mas no la mera regulación de estos.

Debiendo entenderse que “regular un derecho fundamental” —o configurarlo— es dotarlo de contenido material —a partir de la insuficiencia del que la Constitución le otorga—, lo cual lleva a adoptar disposiciones que establecen sus manifestaciones y alcances, las condiciones para su ejercicio, la organización y procedimientos que son necesarios para hacerlos efectivos y sus garantías; diferenciándose de la “limitación de un derecho fundamental”, que implica la modificación de su objeto o sujetos —elementos esenciales del derecho fundamental—, de forma que conlleva una obstaculización o impedimento para el ejercicio de tal derecho, con una finalidad justificada desde el punto de vista constitucional —sentencia de 26-VII-1999, Inc. 2-92—. Actividad reservada para la intervención legislativa.

VII. Acotado lo anterior y con base en tales consideraciones, corresponde analizar el contenido normativo de las disposiciones objeto de control, para determinar si efectivamente limitan el derecho a la libertad de asociación en su faceta negativa; y de ser así, si se han observado los requisitos constitucionales para ello.

A. Ya se apuntó en el considerando IV de esta sentencia que la libertad de asociación reconocida en el art. 7 Cn. contempla *la libertad de no asociarse*. Por tanto, el requisito de asociarse para poder ejercer alguna actividad lícita *constituye una limitación o una barrera de entrada en la actividad concernida*; que incide en la libertad de asociación, pues coarta la posibilidad de no asociarse; pero además, en el derecho que se vincule con la actividad relacionada. Y de ahí que el art. 7 Cn. prohíba de manera palmaria tal exigencia.

B. Asimismo, en el considerando III se estableció el contenido normativo de los preceptos objetos de control, en el siguiente sentido:

a. El art. 6 del D.M. 135/2010 establece que toda persona natural o jurídica que pretenda dedicarse a la actividad del transporte público alternativo de pasajeros dentro del municipio concernido *deberá pertenecer a una asociación*; además, tendrá que presentar una serie de documentos *provenientes de la entidad colectiva a la que pertenece*.

Por tanto, la referida disposición *supedita la posibilidad de prestar el servicio alternativo de transporte público a la observancia de múltiples mandatos que únicamente*

pueden ser cumplidos si la persona interesada en la prestación del servicio pertenece a una asociación o cooperativa domiciliada en el municipio de Quezaltepeque.

En ese sentido, el referido precepto municipal constituye un límite a la libertad de asociación en su faceta negativa, ya que la realización de una actividad lícita, el servicio público de transporte alternativo local, se subordina a la pertenencia a una asociación, por lo que soslaya frontalmente la prohibición establecida en el art. 7 inc. 2º Cn. que determina: “No podrá limitarse ni impedirse a una persona el ejercicio de cualquier actividad lícita, por el hecho de no pertenecer a una asociación”.

b. El art. 7 del D. M. 35/2010, ya se indicó, reitera el mandato arriba citado; por lo cual también implica una limitación a la libertad de asociación en su faceta negativa.

c. Por su parte, el art. 11 letras “h” e “i” del D. M. 35/2010 obliga: a que los propietarios de cualquier unidad del aludido servicio de transporte deban estar asociados; que los conductores de las unidades vestan pantalón y camisa distintivas de la entidad colectiva a la cual brindan el servicio; y, que porten una credencial autorizada por dicha entidad. Mandatos que –como ya se había indicado en el considerando III– requieren un vínculo habilitante entre una asociación y el conductor de la unidad de transporte. De manera que para la prestación del servicio se impone la pertenencia del prestador a una entidad colectiva. Así, por las mismas razones que los artículos precedentes, incide restrictivamente en la libertad de asociación en su faceta negativa.

d. En cuanto al art. 12 letra “f” del decreto impugnado, establece que las unidades de transporte deben tener un distintivo de alguna asociación y el logo de la municipalidad. Ello también requiere la pertenencia a una entidad colectiva; y por tal razón limita la libertad de asociación en su faceta negativa.

e. Por último, el art. 23 inc. 2º del D. M. 35/2010 determina que los transportistas que no sean miembros de una organización, tendrán 15 días contados a partir de la entrada en vigencia de la ordenanza, para que en dicho plazo se integren a una organización. Exigencia que contradice lo estipulado por el art. 7 inc. 1º Cn., puesto que establece una obligación que ha sido vedada por el citado precepto constitucional, que establece: “Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”.

2. A. Por tanto, se ha evidenciado en el acápite que antecede que cada uno de los preceptos impugnados contienen normas que restringen el derecho a la libertad de asociación en su faceta negativa, respecto de la prestación del servicio de transporte local alternativo mediante las denominadas “*mototaxis*”; por cuanto para autorizar la prestación de dicho servicio establecen diversos mandatos cuyo cumplimiento requiere la pertenencia a una asociación.

B. Ahora bien, se indicó en el considerando IV de esta sentencia que la libertad de asociación en su faceta negativa, como todo derecho fundamental, admite límites, por lo que era válido constitucionalmente que se limitara tal derecho cuando ello resultara

necesario para la consecución de otros fines relevantes constitucionalmente. Sin embargo –considerando VI–, tales límites son materia de reserva de ley, por lo que debían crearse mediante ley en sentido formal.

Entonces, pese a la potestad normativa municipal reconocida en el art. 204 Cn. –abordada en el considerando V de esta sentencia–, las municipalidades *no pueden establecer límites a los derechos fundamentales*, quedando habilitadas respecto de tales derechos únicamente para regularlos; es decir, para emitir una normativa que complemente los límites instaurados por el legislador.

C. De lo anterior se colige que los preceptos municipales impugnados efectivamente conculcan el derecho a la libertad de asociación de las personas que deseen prestar el servicio de transporte público alternativo de pasajeros dentro del municipio de Quezaltepeque, pues vedan la posibilidad de prestar tal servicio a quienes no pertenezcan a una asociación. Y ello, sin que se haya justificado que tal restricción sea necesaria para asegurar la consecución y tutela de determinados fines públicos constitucionalmente relevantes, pues la autoridad emisora de dichos preceptos *no rindió el informe requerido* de conformidad con el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en el cual pudo haber aportado argumentos a favor de la constitucionalidad de estos; y, *tampoco en el D. M. 35/2010 consta alguna consideración que intente justificar la necesidades de las medidas restrictivas analizadas*. Además, *dichas restricciones carecen de la cobertura legal requerida*, pues han sido creadas a través de una ordenanza municipal, sin que haya algún cuerpo legal que las contemple o aluda.

Por tanto, los arts. 6; 7; 11 letras “h” e “i”; 12 letra f) y 23 inc. 2° del D. M. 35/2010 son contrarios a la libertad de asociación en su faceta negativa, reconocida en el art. 7 inc. 2° de la Constitución, por lo que así debe ser declarado; y, por ende, expulsados del ordenamiento jurídico.

3. Habiéndose determinado lo anterior, resulta inoperante examinar si los preceptos impugnados conculcan el derecho de igualdad, puesto que en virtud de lo resuelto en esta sentencia se han expulsados del ordenamiento jurídico. Por tanto, corresponde sobreseer respecto de la violación del derecho a la igualdad.

VIII. Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 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 las secciones “n” y “o” del art. 11 del D. M. 35/2010, por no haberse configurado un contraste normativo susceptible del análisis constitucional de esta Sala.

2. *Sobreséese* en el presente proceso respecto de la violación al derecho de igualdad, por resultar inoperante efectuar el análisis constitucional solicitado.

3. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio el art. 6 de la Ordenanza Reguladora del Sector de Transporte Local Alternativo de Moto-Taxis del Municipio de Quezaltepeque, departamento de La Libertad, emitida por Decreto Municipal n° 35 de 10-VIII-2010, publicado en el Diario Oficial n° 157, Tomo 388, de 25-VIII-2010, porque supedita la posibilidad de prestar el servicio alternativo de transporte público a la observancia de múltiples mandatos que únicamente pueden ser cumplidos si la persona interesada en la prestación del servicio pertenece a una asociación o cooperativa domiciliada en el municipio de Quezaltepeque, con lo cual conculca la libertad de asociación en su faceta negativa reconocida en el art. 7 de la Constitución.

4. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio el art. 7 de la Ordenanza Reguladora del Sector de Transporte Local Alternativo de Moto-Taxis del Municipio de Quezaltepeque, departamento de La Libertad, emitida por Decreto Municipal n° 35 de 10-VIII-2010, publicado en el Diario Oficial n° 157, Tomo 388, de 25-VIII-2010, porque reitera el mandato arriba reseñado, de manera que también vulnera la libertad de asociación en su faceta negativa, consagrada en el art. 7 de la Constitución.

5. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio las secciones "h" e "i" del art. 11 de la precitada ordenanza, porque para la prestación del servicio de transporte respectivo requieren la pertenencia del prestador a una entidad colectiva; de manera que inciden restrictivamente en la libertad de asociación en su faceta negativa, establecida en el art. 7 de la Constitución.

6. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio la letra "f" del art. 12 de la Ordenanza Reguladora del Sector de Transporte Local Alternativo de Moto-Taxis del Municipio de Quezaltepeque, departamento de La Libertad, porque la obligación de portar el distintivo de una entidad colectiva presupone la pertenencia a esta, para poder prestar el servicio de transporte alternativo local, con lo cual también se conculca la libertad de asociación en su faceta negativa, reconocida en el art. 7 de la Constitución.

7. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio el inc. 2° del art. 23 de la aludida ordenanza municipal, porque establece que para poder prestar el servicio de transporte concernido, los interesados deben asociarse dentro del plazo otorgado por el citado precepto normativo, lo cual vulnera la libertad de asociación en su faceta negativa, prevista en el art. 7 de la Constitución.

8. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes y al Concejo Municipal de Quezaltepeque.

9. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse su copia al Director de dicho órgano oficial.