

110-2017

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las once horas con treinta minutos del quince de octubre de dos mil veintiuno.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el ciudadano Rafael Alfonso Herrera Valle, a fin de que este Tribunal declare la inconstitucionalidad de los arts. 31 inc. 1°, 32 inc. 3° y 33 incs. 1° y 2° de la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas¹ (LERPCABA), por la supuesta violación al límite de la potestad tributaria previsto en el art. 262 Cn.

Analizados los argumentos y considerando:

I. Objeto de control.

“Art. 31 [inc. 1°].- La licencia por cada establecimiento de venta deberá renovarse cada año, previo pago de la tarifa a la Alcaldía respectiva. Si el interesado no cancelare dicha tarifa en los primeros quince días del mes de enero de cada año, no podrá efectuar ese tipo de operaciones hasta que cancele el derecho correspondiente y será sancionado con una multa igual al cien por ciento (100%) del valor total de la tarifa de licencia por semana o fracción de atraso en el pago”.

“Art. 32 [inc. 3°].- La licencia para vender bebidas alcohólicas para esta clase de establecimientos será el equivalente a un salario mínimo mensual urbano por cada puesto de venta por año”.

“Art. 33 [incs. 1° y 2°].- Los restaurantes, bares, cafés, hoteles, clubes nocturnos y demás establecimientos similares podrán solicitar a las municipalidades licencias para vender bebidas alcohólicas fraccionadas.

¹ Dicha ley fue emitida mediante el Decreto Legislativo n° 640, de 22 de febrero de 1996, publicado en el Diario Oficial n° 47, tomo 330, de 7 de marzo de 1996, y reformada en la tercera disposición impugnada por el Decreto Legislativo n° 543, de 16 de diciembre de 2004, publicado en el Diario Oficial n° 239, tomo 365, de 22 de diciembre de 2004.

Se establecen derechos anuales de las licencias referidas en el inciso anterior en el equivalente a un salario mínimo mensual asignado al sector comercio por cada puesto de distribución o venta anual”.

Han intervenido en el proceso el demandante, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

II. Alegaciones de los intervinientes.

1. El demandante adujo que las disposiciones impugnadas violan el art. 262 Cn. Esto se debe a que crean una tasa a favor de todos los municipios del país mediante una ley emitida con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley General Tributaria Municipal (LGTM). Para él, la competencia del Legislativo en materia de tasas municipales debe analizarse a partir de los arts. 204 ord. 1° y 262 Cn., según los cuales existe autonomía municipal y, en consecuencia, una prohibición constitucional para la Asamblea Legislativa de aprobar tasas a favor de algún municipio una vez que entre en vigencia la ley general mencionada por el último de esos artículos, pues de lo contrario se constriñe la potestad tributaria municipal. En consecuencia, la Asamblea Legislativa no tenía competencia para aprobar las disposiciones impugnadas, lo que deviene en su inconstitucionalidad.

2. La Asamblea Legislativa sostuvo que la LERPCABA regula materias que por su contenido no podrían estar comprendidas dentro de la LGTM. Esto se debe a que su aplicación no es competencia exclusiva de los concejos municipales, pues también concierne a los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social y Hacienda, y al Consejo Superior de Salud Pública. Adujo que el art. 31 de la normativa impugnada prevé que la licencia de cada establecimiento debe renovarse cada año, previo pago a la municipalidad respectiva. Según la autoridad demandada, la tarifa a pagar no es señalada por la ley. Además, la multa que prevé se calcula con base en el pago principal de la infracción, que no es determinado por la LERPCABA. De igual forma, los arts. 32 y 33 se refieren al pago de derechos de licencia, no a una tasa. Así, el pago de tales derechos es un impuesto.

3. El Fiscal General de la República expuso que las disposiciones objeto de control no violan el art. 262 Cn., ya que la Asamblea Legislativa, al crear la ley especial que estaba obligada a cumplir, actualizó el marco aplicable a los establecimientos que realicen la venta y comercialización de bebidas alcohólicas en sus diferentes manifestaciones. Esto significa que no

habría excedido sus facultades. De igual forma, sostiene que la asamblea tampoco está impedida para decretar tasas municipales generales.

III. Referencia al precedente constitucional y delimitación del problema jurídico.

I. A. Antes de establecer el problema que será resuelto, este Tribunal debe referirse a la existencia de un precedente en el que, al igual que en este caso, el objeto de control era una disposición de la LERPCABA. Se trata de la sentencia de 18 de septiembre de 2015, inconstitucionalidad 34-2012, en la que esta Sala conoció de la inconstitucionalidad del art. 43 LERPCABA por violación al art. 3 inc. 1° Cn. Es posible advertir ciertas diferencias medulares entre el precedente antedicho y este caso: (i) el objeto de control difiere totalmente, aun cuando está contenido en la misma ley —los arts. 31 inc. 1°, 32 inc. 3° y 33 incs. 1° y 2° en el presente y el art. 43 en el anterior—; (ii) el parámetro de control, ya que en este caso se alega la violación al art. 262 Cn., mientras que en el precedente se alegaba la del art. 3 inc. 1° Cn.; (iii) en último lugar, y como consecuencia de las dos diferencias mencionadas, también carece de similitud la confrontación normativa. Esto descarta la posibilidad de sobreseer el caso por existencia de cosa juzgada constitucional².

B. Por otro lado, es necesario referirse a la inadmisibilidad de 23 de agosto de 2017, inconstitucionalidad 47-2017. En ella, el actor —que es el mismo de este proceso— alegó que los arts. 31 inc. 1°, 32 inc. 3° y 33 incs. 1° y 2° LERPCABA violaban el art. 262 Cn. La comparación entre tal precedente y el caso actual arroja las siguientes semejanzas: (i) el parámetro de control inicialmente alegado es el mismo, aunque en la inconstitucionalidad 47-2017 se previno para que se “aparejara” al art. 262 Cn. alguna otra disposición constitucional; (ii) en ambos se apela a la idea de seguridad jurídica y legalidad, con la sola diferencia de que en este proceso no se hizo ninguna argumentación que pretendiera incluir los arts. 1 y 86 Cn.; y (iii) en ambos se alega que existe un exceso de la potestad tributaria de la Asamblea Legislativa. Esto obliga a esta Sala a hacer una consideración al respecto, ya que, en principio, esta demanda debería correr igual suerte que la anterior.

Al respecto, los precedentes constitucionales no son estáticos, sino que pueden ser modificados³. Esta Sala advierte un error en la interpretación realizada en el precedente reseñado, pues la prevención resultaba innecesaria, en tanto que el art. 262 Cn. sirve plenamente como

² Sobre el tema, resolución de 18 de marzo de 2015, inconstitucionalidad 76-2013.

³ Sentencia de 25 de agosto de 2010, inconstitucionalidad 1-2010.

parámetro de control. La razón es que esta disposición, en principio, establece por sí misma una limitación a la potestad tributaria de la Asamblea Legislativa, por lo que era innecesario el requerimiento de un contenido constitucional adicional al que esta disposición posee autónomamente. Si se aceptase la tesis del precedente —que es necesario aparejar al art. 262 Cn. otra disposición constitucional—, se incurriría en un error, porque significaría que hay ciertos artículos de la Constitución que no pueden servir nunca como parámetro de control, lo cual es un equívoco en tanto que cada uno de ellos, ya sea en forma individual o en conjunto, es vinculante. En consecuencia, este Tribunal continuará con el trámite de este proceso y obviará pronunciar el sobreseimiento que en principio correspondería, en el entendido de que la inconstitucionalidad 47-2017 contiene errores interpretativos que hacen necesario superar el precedente.

2. El problema constitucional que se debe resolver consiste en determinar si la Asamblea Legislativa excedió sus potestades tributarias al establecer en la LERPCABA una tasa de alcance general para todos los municipios del país, en contravención al límite fijado por el art. 262 Cn., por ser posterior a la LGTM. Para resolver ese problema jurídico, se seguirá este orden: primero, (IV) se tratará lo referido a la potestad tributaria en la forma en que lo han hecho los precedentes de este Tribunal; luego, (V) se evaluará la corrección de las premisas usadas en los precedentes reseñados para determinar si es pertinente su modificación; a continuación, (VI) se establecerán las clases de tributos que existen; y, después, (VII) se resolverá sobre la inconstitucionalidad planteada.

IV. Potestades tributarias según la jurisprudencia constitucional.

I. A. El art. 131 ord. 6° Cn. establece que “[c]orresponde a la Asamblea Legislativa: [...] Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa [...]”. Esto significa que una de las materias reservadas a la ley formal es la denominada materia tributaria, fiscal o impositiva, la cual tiene como finalidad, por un lado, garantizar el derecho de propiedad frente a injerencias arbitrarias del poder público —dimensión individual—; y, por otro lado, garantizar el principio de autoimposición, es decir, que los ciudadanos no paguen más contribuciones que las que sus legítimos representantes han consentido —dimensión colectiva—⁴.

El Estado, en ejercicio de su poder de imperio y en virtud de una ley, puede establecer y exigir prestaciones en dinero o pecuniariamente evaluables para cubrir los gastos que requiere el

⁴ Sentencia de 26 de junio de 2015, inconstitucionalidad 46-2012.

cumplimiento de sus fines⁵. Esta potestad tributaria se sujeta a una serie de límites materiales y formales. Del lado de los primeros se encuentran los contenidos en el art. 131 ord. 6° Cn., que son los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, no confiscación y proporcionalidad⁶. Del lado de los segundos se encuentra el principio de legalidad tributaria y la reserva de ley. Como esos límites existen, el control de las normas que prevén tributos es característico de la materia. En ese sentido, el tributo que la Constitución exige es el que no transgrede los límites para su configuración y determinación, y que busque ser un medio efectivo de financiamiento para el Estado.

B. La Constitución también reconoce poder tributario a los concejos municipales. En efecto, el art. 204 ord. 1° Cn. prescribe que “[l]a autonomía del Municipio comprende: [...] Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca”. La disposición transcrita establece que el ejercicio de la potestad tributaria municipal debe hacerse dentro de los límites establecidos por una ley general, que es la LGTM.

Esto significa que si bien se admite la intervención normativa municipal, esta supone una competencia derivada de la ley. Por tanto, existirá habilitación normativa para el municipio solo si la ley correspondiente efectúa una remisión o habilitación expresa o inequívoca, concreta y específica, así como delimitada —hecha de modo que precise los términos materiales de la cuestión que se remite, de tal forma que su ámbito de actuación quede claramente circunscrito—. Cumplidos tales requisitos, la norma municipal habilitada o remitida debe respetar los límites establecidos o la cuantía admitida por la ley. Si estos límites no se respetan, se produce una deslegalización de la materia reservada, lo cual es inadmisibles, porque una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley en materia de impuestos municipales supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución⁷. Ahora bien, la ley debe respetar la autonomía municipal. Esto significa que no puede contener regulaciones que la interfieran o anulen de forma desproporcionada, pues volvería ineficaz el contenido del art. 204 ord. 1° Cn.

⁵ Sentencia de 4 de mayo de 2011, inconstitucionalidad 61-2005.

⁶ Sentencia de 9 de julio de 2010, inconstitucionalidad 35-2009; y sentencia de 26 de abril de 2006, amparo 134-2005.

⁷ Sentencia de 22 de mayo de 2013, inconstitucionalidad 25-2009.

2. Este Tribunal ha emitido una serie de precedentes que se refieren al tema analizado. De todos ellos conviene destacar los que aluden al alcance del poder tributario de la Asamblea Legislativa en relación con el de los concejos municipales, con el fin de analizar su corrección y de modificarlos en caso de ser necesario.

En sentencia de 14 de octubre de 2003, inconstitucionalidad 42-2000, esta Sala afirmó que “[el art. 204 ord. 1° Cn.] complementa el art. 131 ord. 6° Cn., en tanto que las tasas y contribuciones especiales a nivel local son excepciones a la reserva de ley en materia tributaria, puesto que la Constitución misma realiza un reparto de competencia a favor del [m]unicipio. Es decir, que la reserva de ley en materia tributaria está referida a las tasas y contribuciones aplicables en todo el territorio nacional, mas no a las tasas y contribuciones municipales. Finalmente, en cuanto a los impuestos, ya sean nacionales o locales, el órgano competente para su emisión es únicamente la Asamblea Legislativa, ya que el [m]unicipio [solo] goza de iniciativa de ley de conformidad con el art. 133 ord. 4° de la Constitución”. Esta misma idea se expresó, aunque con otras palabras, en la sentencia de 26 de octubre de 2015, inconstitucionalidad 110-2013.

En sentencia de 22 de mayo de 2013, inconstitucionalidad 25-2009, este Tribunal también estableció que “de conformidad con el principio de subsidiaridad, la Asamblea Legislativa no ha de regular en detalle lo relacionado con las tasas de un municipio específico, ya que eso provocaría la anulación de la autonomía municipal en la materia relacionada. Pero, en virtud de dicho principio, tal ente sí podría emitir, supletoriamente, una normativa que desarrolle detallada y específicamente tasas de algún municipio concreto, cuando la comuna respectiva no lo haya hecho por sí misma”. Finalmente, en sentencia de 1 de octubre de 2014, inconstitucionalidad 87-2010, esta Sala argumentó que “la intensidad de la intervención normativa de la Asamblea Legislativa y, por consiguiente, la manera en que opere la reserva legal dependerá del tipo de tributo del cual se trate. Así, el legislador deberá regular al máximo los impuestos [...] y las tasas y contribuciones especiales a nivel nacional, mas no las tasas y contribuciones especiales municipales”.

En resumen: (i) la reserva de ley absoluta recae sobre los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales de alcance nacional, mientras que la reserva de ley relativa lo hace sobre las tasas y contribuciones especiales municipales⁸; (ii) el art. 204 ord. 1° Cn. confiere poder

⁸ Sentencia de inconstitucionalidad 42-2000, ya citada en el cuerpo principal de esta sentencia.

tributario a los municipios en lo relativo a tasas y contribuciones especiales cuyos efectos se circunscriban a los límites territoriales municipales⁹; y (iii) en el ejercicio de su poder tributario, la Asamblea Legislativa puede emitir normas que desarrollen detallada y específicamente tasas de algún municipio concreto, bajo la única condición de que el concejo municipal de este no lo haya hecho por sí mismo.

V. Análisis y cambio de precedente.

I. Como se dijo, los precedentes constitucionales no son estáticos e invariables, sino que pueden ser modificados ante determinadas circunstancias, ya que con el paso del tiempo se pueden revelar deficiencias o falencias que obliguen a la reevaluación de los argumentos aducidos¹ en las resoluciones pasadas para, a futuro, formar una jurisprudencia constitucional con una más depurada pretensión de corrección. En ese sentido, este Tribunal se ha percatado de que en sus decisiones anteriores no ha evaluado ciertos argumentos que podrían favorecer otra posibilidad interpretativa que goza de mayor solidez y corrección, en tanto que incluye la evaluación de todas las disposiciones constitucionales en juego, y no solamente los arts. 131 ord. 6° y 204 ord. 1° Cn. —que, como se puede advertir, han sido los que se han considerado en las resoluciones previas acerca del tema—.

A. El primer argumento proviene de lo establecido en el art. 262 Cn. Esta disposición prevé que “[l]a creación, modificación y supresión de tasas y contribuciones públicas a que se refiere el ordinal 1° del [a]rt. 204 de esta Constitución, serán aprobadas por la Asamblea Legislativa mientras no entre en vigencia la ley general a que se refiere la misma disposición constitucional”. En consecuencia, al emitir dicha ley este órgano perdió la competencia para emitir tasas y contribuciones especiales de alcance municipal, con lo que solamente persistió la competencia para emitir las de alcance nacional, lo que excluiría la alternativa del principio de subsidiariedad¹⁰.

B. El segundo argumento proviene de la opinión vertida en las discusiones previas a la aprobación de la Constitución de la República. Según consta en el tomo VII de las versiones taquigráficas que contienen la discusión y aprobación del proyecto de la Constitución de la República de 1983, que es instrumento fidedigno para la interpretación de la Constitución (art.

⁹ Sentencia de inconstitucionalidad 110-2013, ya citada en el cuerpo principal de esta sentencia.

¹⁰ En la jurisprudencia de este Tribunal han ocurrido cambios de precedente en el que la justificación descansa en la falta de consideración de otra disposición constitucional relevante. Esto ocurrió en la sentencia de 9 de febrero de 2018, inconstitucionalidad 6-2016.

268), el licenciado Rey Prendes, al referirse a la iniciativa de ley de los concejos municipales, sostuvo que “si nosotros queremos fortalecer al municipio, tenemos que preservar la disposición que el proyecto señala en el art. 201 [art. 204 en la Constitución aprobada] en donde le da la facultad a los concejos municipales de crear, modificar y suprimir tasas”. Luego, agregó que “la Asamblea daría una ley de carácter general para las tasas y las contribuciones, para que dentro de esa ley general, el municipio pueda actuar con toda autonomía en cuanto a la disposición de imponer las tasas y las contribuciones, de acuerdo que los impuestos que también imponen los municipios, queden reservados a la Asamblea Legislativa, solo los impuestos, no las tasas y las contribuciones”.

C. Como tercer argumento —en conexión con el anterior— se encuentra la autonomía municipal. La jurisprudencia de esta Sala ha establecido que los municipios son distribuciones territoriales donde se organiza institucionalmente el ejercicio de las potestades de la administración pública¹¹. 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. Esto supone, por un lado, cierto ámbito de decisión y, por otro, la atribución de competencias sobre la base de la participación o intervención del municipio en cuantos asuntos le afecten¹².

Lo que conformaciones anteriores de este Tribunal no habían considerado al establecer el principio de subsidiaridad fue que la autonomía municipal también se puede manifestar negativamente. Es decir, no solo comprende la opción de establecer tasas o contribuciones especiales, sino también la de decidir no crearlas por razones que obedezcan a valoraciones de oportunidad, conveniencia o de otra índole que sean consideradas por el concejo municipal respectivo. Este razonamiento resulta de la aplicación del criterio de corrección funcional, que implica no contradecir la distribución constitucional de funciones, atribuciones y competencias entre los órganos de Estado¹³.

D. Otro argumento viene provisto por la naturaleza de ciertas disposiciones constitucionales, como la del art. 131 ord. 6° Cn. en relación con el art. 262 Cn. En la teoría de la Constitución se reconoce que hay ciertas disposiciones constitucionales con una aptitud

¹¹ Sentencia de 23 de octubre de 2007, inconstitucionalidad 35-2002.

¹² También en la sentencia de inconstitucionalidad 35-2002.

¹³ Sentencia de 24 de octubre de 2014, inconstitucionalidad 33-2012.

regulativa limitada en el tiempo. Se trata de enunciados normativos que no se crean con la pretensión de normar indefinidamente ciertas situaciones o estado de cosas, sino que obedecen a necesidades temporales y contingentes que carecen de permanencia. Son normas que de alguna forma permiten la adaptación legislativa secundaria o la normalización o consecución de un estado de cosas que, una vez alcanzado, hace innecesaria la perpetuación de su aptitud regulativa. La Constitución salvadoreña ofrece varios ejemplos de esta clase de disposiciones (arts. 250, 256 y 259, por mencionar unos).

Dentro de este grupo de normas se encuentra la parte del art. 131 ord. 6° Cn. que otorga competencia, al menos en principio, a la Asamblea Legislativa para normar sobre los tributos municipales. Si esta disposición se interpreta en armonía con el art. 262 Cn., se concluye que tal disposición otorgó competencia a la Asamblea Legislativa para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones municipales únicamente hasta que se emitió la ley general mencionada, que es la LGTM. Una vez que la LGTM fue emitida, se cumplió con el supuesto de hecho que dio lugar a la consecuencia jurídica de sustraer dicha competencia tributaria legislativa.

E. Finalmente, el tema también debe ser visto desde las jerarquías normativas. Entre las ordenanzas municipales que establecen tasas o contribuciones especiales de alcance municipal y las leyes que pretenden hacer lo mismo, existe una relación de jerarquía material, es decir, la idea de que una norma jurídica es jerárquicamente superior a otra cuando, en caso de conflicto, la primera prevalece sobre la segunda¹⁴. En este caso, esto se debe a que hay una norma superior a ambas —Constitución— que le otorga a las primeras una posición jerárquica preferente al reconocer la autonomía municipal en materia tributaria (art. 204 n° 1 Cn.) y limitar los alcances de la potestad tributaria legal (art. 205 Cn.), de lo que deriva que, en caso de conflicto, las ordenanzas municipales prevalecen.

2. La reevaluación de los argumentos utilizados en los precedentes reseñados y el examen de los que quedaron excluidos del análisis da lugar a cambiar el precedente en el sentido de que *la Asamblea Legislativa carece de competencia para establecer tasas y contribuciones especiales amparándose en la aplicación del principio de subsidiaridad. Esto implica que la sola inexistencia de una tasa o contribución establecida por el municipio no habilita al ente legislativo para emitirla por sí mismo. Además, tampoco puede establecer tasas o contribuciones especiales que en principio tengan alcance nacional, pero que en realidad se refieran a asuntos*

¹⁴ Sentencia de 14 de diciembre de 2020, inconstitucionalidad 159-2015 Ac.

que sean estrictamente municipales y gravables por el concejo municipal respectivo — alumbrado público, ornato, aseo, entre otros—.

A. Una contribución especial de alcance nacional que no entra en el espectro de las municipalidades es la establecida mediante Decreto Legislativo n° 396, de 13 de junio de 2013, publicado en el Diario Oficial 116, tomo 399, de 26 de junio de 2013, que establece la contribución que deberán aportar los productores de caña y centrales azucareras o ingenios por libra de azúcar extraída durante la zafra 2012/2013, para financiar el presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2013 del Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera.

B. Una tasa que, al igual que la contribución especial mencionada en el párrafo anterior, tiene alcance nacional y por tanto puede establecerse por la Asamblea Legislativa, es la contenida en el Decreto Legislativo n° 829, de 26 de enero de 2000, publicada en el Diario Oficial n° 33, tomo 346, de 16 de febrero de 2000, consistente en las tasas por la prestación de servicios del Cuerpo de Bomberos de El Salvador. Estos ejemplos pretenden dar cuenta del alcance y sentido del precedente nuevo que esta Sala establecerá en materia tributaria. Esto significa que no se agotan todas las opciones posibles de las normas en circulación compatibles con el estándar fijado en esta decisión, ni se prejuzga la corrección de la forma de establecer tributos por la Asamblea Legislativa y concejos municipales.

VI. Clases de tributos.

I. Los tributos han sido clasificados en la jurisprudencia de este Tribunal y en la doctrina como impuestos, tasas y contribuciones especiales. Sobre ello, la jurisprudencia ha sostenido¹⁵ que el impuesto es el tributo cuyo hecho imponible es definido sin referencia alguna a servicios o actividades de la administración. Por ende, el impuesto es el tributo por antonomasia: se paga porque se ha realizado un hecho indicativo de capacidad económica, sin que la obligación tributaria se conecte causalmente con actividad administrativa alguna.

La tasa, por su parte, es el tributo cuyo hecho imponible consiste en la prestación de un servicio o la realización de una actividad por el Estado, que afecta o beneficia de modo particular al sujeto pasivo. De ese modo, las tasas muestran las siguientes características: (i) su hecho imponible lo conforma un servicio o actividad que realiza el Estado y que está vinculado con el sujeto obligado al pago; (ii) se trata de un servicio o actividad divisible, lo que posibilita su

¹⁵ Por ej., en sentencia de 15 de febrero de 2012, inconstitucionalidad 66-2005.

particularización; y (iii) la actividad o servicio es inherente a la soberanía estatal, es decir, que nadie más que el Estado está facultado para realizarla¹⁶.

Finalmente, la contribución especial es el tributo cuyo hecho imponible consiste en la obtención de un beneficio por parte de los sujetos pasivos, como consecuencia de la realización de obras o actividades especiales del Estado, encaminadas a la satisfacción de intereses generales. Respecto de este tributo, resulta irrelevante que el sujeto pasivo obtenga o no, en el caso concreto, el beneficio previsto, pues basta que la obra o actividad pública de que se trate sea idónea para producir dicho beneficio¹⁷.

2. A. Al haber referido las características de cada clase de tributo, se consignarán sus diferencias desde el punto de vista de su hecho imponible y del principio de capacidad económica. El impuesto se diferencia de las tasas y las contribuciones especiales en que el hecho imponible del primero es una situación que revela capacidad económica, referida exclusivamente al obligado, sin relación alguna con la actividad del Estado. Por el contrario, el hecho imponible de las tasas y contribuciones especiales es una situación que necesariamente se relaciona con la realización de una actividad del Estado. Asimismo, las tasas se diferencian de las contribuciones especiales en que, si bien en el hecho imponible de ambas está presente un servicio o actividad administrativa, en las primeras dicha actividad está motivada por el particular y pretende la solución de necesidades individuales; en cambio, en las segundas el Estado actúa principalmente para la satisfacción de los intereses generales, aunque también genere un beneficio especial a determinadas personas.

En cuanto a la capacidad económica, entendida como la aptitud económico-social de una persona para contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado, es una exigencia predicable de todo el orden tributario. Pero, no está presente de la misma forma ni con la misma intensidad en los distintos tipos de tributos¹⁸. En el caso de los impuestos, este principio despliega toda su eficacia, pues su hecho imponible se define únicamente a partir de la capacidad económica del contribuyente. En cuanto a las contribuciones especiales, tiene aplicación únicamente en los supuestos en que la obra o actividad estatal aumenta el valor de los bienes del sujeto pasivo. Finalmente, en el caso de las tasas, no existe, en principio, obligación para el ente que las crea de

¹⁶ Sentencia de inconstitucionalidad 35-2009, ya citada.

¹⁷ Sentencia de 1 de octubre de 2014, inconstitucionalidad 87-2010.

¹⁸ Sentencia de 14 de enero de 2003, inconstitucionalidad 23-99.

tomar en cuenta la capacidad económica del contribuyente, aunque puede hacerlo voluntariamente o si la ley se lo exige¹⁹.

B. Esta Sala ha indicado reiteradamente²⁰ que las tasas se rigen por el principio de beneficio, en el sentido que, si bien son coercitivas, su hecho imponible incluye una actividad estatal que favorece de manera particular al sujeto pasivo, un beneficio específico para el obligado al pago que puede ser de naturaleza jurídica o mixta —en tanto incluya otros elementos, por ejemplo, de índole económica—. De modo que en las tasas no se exige el principio de capacidad económica —como con los impuestos—, pero en ciertos supuestos puede tomarse en consideración como un elemento para establecer su monto, cuando la actividad que las origina pueda traducirse en aprovechamiento económico²¹.

VII. Resolución del problema jurídico.

En este punto corresponde resolver el problema jurídico. Esto significa que debe determinarse si la Asamblea Legislativa excedió sus potestades tributarias al establecer en la LERPCABA una tasa de alcance general para todos los municipios del país, en contravención al límite fijado por el art. 262 Cn., por ser posterior a la LGTM. Para ello se debe analizar el contenido del tributo establecido en la LERPCABA y verificar si este es una tasa municipal general establecida por la Asamblea Legislativa.

De acuerdo con el art. 1 LERPCABA, el fin de la ley es regular aspectos relativos al funcionamiento, registros sanitarios, controles de calidad, pago de impuestos y garantía al consumidor, relacionados con la producción, elaboración, y venta de alcohol etílico o industrial, de alcohol metílico, isopropílico, butílico, bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas, tanto nacionales como importados, sin perjuicio de las demás disposiciones relativas a esas materias que les sean aplicables. La cuestión tributaria es competencia del Ministerio de Hacienda (art. 2 LERPCABA).

El art. 30 LERPCABA inicia con el desarrollo de la tasa por la licencia para venta de bebidas alcohólicas. Si se observa, esta disposición estatuye los requisitos que debe cumplir la solicitud presentada por quien desee establecer una venta de bebidas alcohólicas. Pero, es destacable que la solicitud se presenta a la municipalidad, quien deberá resolver en un plazo no mayor de 30 días contados a partir de la fecha en que se presente la solicitud y notificar lo

¹⁹ Sentencia de 7 de junio de 2013, inconstitucionalidad 56-2009.

²⁰ Por ej., en sentencia de 10 de octubre de 2012, inconstitucionalidad 15-2012.

²¹ Sentencia de 17 de abril de 2013, inconstitucionalidad 1-2008.

resuelto, con las razones pertinentes, al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Tras la obtención de la licencia, debe renovarse anualmente previo pago de la tarifa a la alcaldía respectiva (art. 31 LERPCABA).

En el art. 32 inc. 3° LERPCABA se establece una tasa distinta, que es la que debe pagarse para obtener la licencia para vender bebidas alcohólicas en almacenes de bebidas alcohólicas y abarrotes. Según esta disposición, la tasa es equivalente a un salario mínimo mensual urbano por cada puesto de venta por año. Lo mismo ocurre con el art. 33 incs. 1° y 2° del mismo cuerpo normativo, que prescribe que “[l]os restaurantes, bares, cafés, hoteles, clubes nocturnos y demás establecimientos similares podrán solicitar a las municipalidades licencias para vender bebidas alcohólicas fraccionadas. Se establecen derechos anuales de las licencias referidas en el inciso anterior en el equivalente a un salario mínimo mensual asignado al sector comercio por cada puesto de distribución o venta anual”.

De las anteriores disposiciones se advierte que: (i) la LERPCABA establece auténticas tasas, pues existe una contraprestación individualizada —licencia— que recibe el contribuyente por la realización de una actuación ligada indiscutiblemente con la soberanía estatal; (ii) esta tasa exige la realización de actuaciones por parte de los municipios, ya que son ellos quienes expiden la licencia, verifican el cumplimiento de los requisitos de la solicitud para su obtención y notifican al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; y (iii) la cuantía de la tasa es establecida directamente por la LERPCABA, al menos las que están establecidas en sus arts. 32 y 33. *De ahí que se puede concluir razonablemente que la Asamblea Legislativa es quien ha estatuido una tasa municipal de alcance general, ya que mediante una ley formal se obliga a los contribuyentes a pagarla y al municipio a exigirla.*

Esta regulación infringe el art. 262 Cn., porque, como ha quedado establecido, esta disposición es una limitación del poder tributario de la Asamblea Legislativa, que tiene sentido al considerar la idea de la autonomía municipal, que comprende no solo la facultad para establecer tributos, sino también la opción de no establecerlos. Una cuestión es el control sanitario, de salud o de cualquier otra índole al que pueden estar sujetos los establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas y otra distinta es gravar la expedición de la licencia para la realización de esta actividad. La Asamblea Legislativa no puede fijar tasas municipales de alcance general cuando se trate de prestaciones que corresponden exclusivamente a cada municipio. *Por tanto, los arts. 31*

inc. 1º, 32 inc. 3º y 33 incs. 1º y 2º LERPCABA son inconstitucionales y así se declarará en esta sentencia.

VIII. Aclaración.

Se aclara que esta sentencia no tendrá efectos retroactivos, es decir, el pago de la tasa declarada inconstitucional no puede ser exigido al Estado o a los municipios del país, por vía de devolución u otra distinta, por parte de quienes lo hayan realizado. Además, a futuro, las municipalidades podrán hacer los ajustes normativos necesarios —emisión de ordenanzas municipales o reforma de las preexistentes— para establecer, si lo desean, la tasa municipal que se ha declarado inconstitucional por medio de esta sentencia.

Para facilitar el conocimiento de esta resolución, se estima pertinente que, además de la publicación de esta decisión en el Diario Oficial, se requiera a la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) que, dentro de un plazo de 15 días hábiles siguientes a la notificación, la haga saber a todos los concejos municipales de El Salvador, a efecto que tomen las medidas legales que correspondan²². Para ello, la secretaría de este Tribunal deberá remitir a COMURES los oficios que sean necesarios.

Es importante aclarar que el criterio establecido en esta sentencia no implica que esta Sala le reste o quite competencias tributarias a la Asamblea Legislativa. Lo que ocurre es que el poder tributario de dicho órgano sobre las tasas o contribuciones municipales expiró una vez que él mismo creó la Ley General Tributaria Municipal, a la que todos los municipios deben ceñirse. En virtud de ese criterio, también es pertinente hacer saber que, en lo sucesivo, las impugnaciones que se hagan a leyes que establezcan tasas y contribuciones especiales que tengan el mismo vicio que las que fueron conocidas en este proceso, si en caso las hubiere, se tramitarán mediante seguimiento de esta sentencia. Esto tendrá por finalidad asegurar la eficacia de esta decisión y evitar que haya pronunciamientos contradictorios²³.

Por tanto,

Con base en las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y el artículo 10 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **FALLA:**

²² Tal como se hizo en la sentencia de 25 de enero de 2016, inconstitucionalidad 95-2013.

²³ Además, esta medida ya ha sido adoptada por esta Sala en casos anteriores al presente. Por ejemplo, en la sentencia de inconstitucionalidad 95-2013, ya citada.

1. *Decláranse inconstitucionales*, de un modo general y obligatorio, los artículos 31 inciso 1°, 32 inciso 3° y 33 incisos 1° y 2° de la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, por infringir lo dispuesto en el artículo 262 de la Constitución. La razón es que la Asamblea Legislativa carece de competencia para establecer tasas y contribuciones especiales con base en el principio de subsidiaridad, esto es, que la sola inexistencia de una tasa o contribución municipal no habilita a la Asamblea Legislativa para emitirla por sí misma. Además, tampoco puede establecer tasas o contribuciones especiales que en principio tengan alcance nacional, pero que en realidad se refieran a asuntos que sean estrictamente municipales y gravables por el concejo municipal respectivo.

2. *Aclárase* que esta sentencia no tiene efectos retroactivos, es decir, el pago de la tasa declarada inconstitucional no puede ser exigido al Estado o a los municipios del país, por vía de devolución u otra distinta, por parte de quienes lo hayan realizado. Además, a futuro las municipalidades podrán hacer los ajustes normativos necesarios —emisión de ordenanzas municipales o reforma de las preexistentes— para establecer, si lo desean, la tasa municipal que se ha declarado inconstitucional por medio de esta sentencia.

3. *Aclárase* que, en lo sucesivo, las impugnaciones que se hagan a leyes que establezcan tasas y contribuciones especiales que tengan el mismo vicio que las que fueron conocidas en este proceso, se tramitarán mediante seguimiento de esta sentencia. Esto tendrá por finalidad asegurar la eficacia de esta decisión y evitar que haya pronunciamientos contradictorios.

4. *Notifíquese* la presente decisión a todos los intervinientes y a la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador para que, dentro de un plazo de 15 días hábiles siguientes a la notificación, esta última la haga saber a todos los concejos municipales de El Salvador, para que tomen las medidas que correspondan.

5. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de ella al Director del Diario Oficial.

-----A. L. J. Z.-----DUEÑAS-----J.A PÉREZ -----LUIS JAVIER SUÁREZ MAGAÑA-----H. N. G.-----
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----
-----RENÉ ARISTIDES GONZÁLEZ BENÍTEZ.-----SECRETARIO INTERINO-----RUBRICADAS-----
