

60-2005/3-2006

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las nueve horas con cincuenta y tres minutos del día veintiuno de septiembre de dos mil doce.

Los presentes procesos acumulados han sido promovidos por el ciudadano Jaime Ernesto Quintanilla Henríquez, para que en sentencia definitiva este Tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio en su forma, del *art. 15* del Decreto Legislativo n° 852, de 22-V-2002, publicado en el Diario Oficial n° 110, tomo 355, de 17-VI-2002, que contiene la *Ley Forestal (LEF)*, y de los *arts. 13, 15, 19 inc. 1° y 4°, 33 y 36 inc. 2°* del Decreto Municipal n° 44, de 16-XI-2004, publicado en el Diario Oficial n° 239, tomo 365, de 22-XII-2004, que contiene la *Ordenanza para la Protección del Patrimonio Arbóreo del Municipio de San Salvador (OPPARMSS)*, reformado por Decreto Municipal n° 27, de 5-IX-2006, publicado en el Diario Oficial n° 185, Tomo 373, de 5-X-2006; por la supuesta violación a los arts. 2, 8, 15 y 246 Cn.

Las disposiciones impugnadas prescriben:

Ley Forestal

"**Art. 15.-** La regulación sobre siembra, poda y tala de árboles en zonas urbanas será de competencia exclusiva de la municipalidad respectiva."

Ordenanza para la Protección del Patrimonio Arbóreo del Municipio de San Salvador

“Art. 13.- Objetivos De la Poda

La poda de árboles y arbustos comprende la eliminación de material vegetal, ramas, tallos o raíces, sin afectar la sobrevivencia de la planta, que puede ser de carácter leve o grave, dependiendo de los requerimientos fitosanitarios; y será autorizada mediante Permiso municipal, cuando se persigan los siguientes objetivos:

- a) Regular el crecimiento radicular e inducir mayor cantidad de follaje;
- b) Regular la altura de la copa y el desarrollo de la raíz;
- c) Suprimir ramas mal orientadas o equilibrar el crecimiento de la planta;
- d) Reducir el riesgo de plagas, enfermedades o accidentes;
- e) Evitar interferencia a estructuras de alto voltaje, así como para prevenir la interrupción de los servicios de telefonía, electricidad o similares;
- f) Para evitar la comisión de ilícitos de cualquier naturaleza;

g) Mejorar ornato y aspecto general en parques, carreteras, avenidas y calles, para tener mayor visibilidad en la circulación vehicular y en la señalización vial como semáforos, rótulos y otros.

No podrá realizarse ningún trabajo de poda mayor al cincuenta por ciento (50%) de su masa foliar, salvo por enfermedad del ejemplar que obligue realizar una poda extrema lo cual será comprobado mediante inspección por el Agente Ambiental Urbano."

"Art. 15.- Criterios para talar

La tala de ejemplares arbóreos deberá realizarse, previo permiso municipal, en base a los siguientes criterios:

- a) Cuando el árbol padezca una enfermedad fatal que pueda afectar a otros ejemplares arbóreos;
- b) Cuando sus raíces ocasionen daño en los servicios públicos o privados de determinada casa, instalación o lugar habitado;
- c) Cuando levante el nivel de la acera, calle o alguna porción de inmueble que contenga construcción mixta;
- d) Cuando sean nocivas para otras especies o ejemplares a su alrededor y que se encuentre clasificada como no permitida para la siembra en ese lugar;
- e) Cuando representen un peligro inminente a peatones y automovilistas;
- f) Cuando se trate de proyectos urbanos o viales de carácter municipal o nacional [redacción al momento de la interposición de la demanda];
- g) cuando se trate de proyectos emprendidos por medio de un Micro Plan de Ordenamiento Territorial, deberá especificarse el tratamiento y compensación de ejemplares, que no podrá ser menor a lo señalado en esta ordenanza, so pena de imponerse la multa respectiva, por cada ejemplar arbóreo, en el caso sea ejecutado por particulares;
- h) Cuando los ejemplares a talar no se encuentren entre las especies amenazadas o en peligro de extinción, de acuerdo a los criterios de las autoridades competentes; e,
- i) Cuando exista riesgo de desastre por el desplome de uno o varios ejemplares."

"Art. 19 [incs. 1° y 4°]: Proyectos urbanísticos

Todo proyecto urbanístico o de lotificación y /o construcción que se desarrolle en el municipio de San Salvador deberá contar con el correspondiente Permiso de Tala, que queda supeditado al cumplimiento de las condiciones señaladas en el mismo para minimizar el impacto ambiental a producirse.

[...]

Toda empresa dedicada a las actividades antes relacionadas, deberán obtener de parte de la Alcaldía

un finiquito ambiental como requisito para la recepción de obra, y para el otorgamiento de cualquier otro permiso o autorización posterior [redacción al momento de la interposición de la demanda]"

"Art. 33.- Criterios para sancionar

La cuantía de la multa por tala ilegal, se calculará sumando el valor consignado para cada uno de los siguientes literales que apliquen, debiendo además observarse los siguientes criterios:

a) En caso la tala se realice para beneficio de actuales o futuros proyectos urbanísticos se sancionará con ocho mil setecientos cincuenta colones (un mil dólares) por ejemplar.

b) En los demás casos la tala no permitida, se sancionará: Si existiere dolo en la acción, con cuatro mil trescientos setenta y cinco colones por ejemplar; y si únicamente mediare culpa, la multa será de un mil setecientos cincuenta colones por ejemplar.

c) Si se tratare de ejemplares históricos o de especial protección, se impondrá por cada ejemplar, una multa de diez mil colones.

En cualquier caso, deberá establecerse en el fallo condenatorio la compensación que corresponda de conformidad a lo dispuesto en el Art. 21 de esta ordenanza.

En aquellos casos que se realice una poda sin el correspondiente permiso, la multa será de doscientos colones por cada especie podada, sin perjuicio de imponer la sanción que correspondiere por tala si a consecuencia de la poda muriere el ejemplar; tal situación deberá determinarse mediante inspección.

La Alcaldía podrá, como medida de caución, dictar resolución en el sentido de suspender las obras de construcción o modificación que no cumplan con las disposiciones de esta ordenanza, hasta que las condiciones que generaron la resolución sean superadas. Caso contrario no se permitirá continuar con el desarrollo del proyecto y se denegarán los permisos requeridos.

En aquellos proyectos urbanísticos, lotificaciones o construcción de residenciales, donde se lleven a cabo acciones de tala sin haber sido previamente autorizadas por la Alcaldía, deberá ser compensada en relación de cinco ejemplares arbóreos por cada especie talada, los que deberán ser plantados en el mismo inmueble de forma oportuna y apropiada; si ello no fuere posible, los ejemplares compensados se entregarán al Vivero Municipal, sin perjuicio de la sanción que corresponda."

"Art. 36 [inc. 2º].- Sanción por reincidencia

Si el infractor fuere un desarrollista urbano, constructor o persona dedicada a actividades similares, se le suspenderá durante un año cualquier permiso que se le haya concedido de conformidad a la presente ordenanza. Dicho plazo se contará a partir de la imposición de la segunda sanción."

Han intervenido en el proceso, además del demandante, el Concejo Municipal de San Salvador, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República en funciones.

Analizados los argumentos, y considerando:

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

I. A. a. En el proceso con referencia 60-2005, el demandante afirmó que el art. 13 de la Ordenanza dispone una limitación a los derechos de propiedad, libertad de empresa y libertad en general, que no está autorizada ni prevista en alguna ley formal, por lo que tal disposición municipal transgrede el principio constitucional de reserva de ley. Luego, desarrolló el tema del principio de reserva de ley, sobre el cual citó numerosos precedentes de esta Sala. En particular, ahondó en la distinción entre reserva de ley absoluta y reserva de ley relativa.

Posteriormente, afirmó que el art. 13 OPPARMSS consagra la figura del permiso municipal de poda; por su parte este permiso de poda, constituye una exigencia previa para los particulares, esto es –afirma– una limitación al ejercicio de una de las manifestaciones básicas del derecho de propiedad (modificación del bien); y tal limitación de un derecho constitucionalmente protegido (derecho de propiedad) no está prevista o autorizada por ley formal previa.

En tanto que derecho debidamente consagrado en el texto fundamental, la limitación al derecho de propiedad que implica la exigencia del permiso municipal de poda debió establecerse por una ley en sentido formal (reserva de ley absoluta). Aunque la especificidad de los requisitos y trámites para la expedición del permiso pudieran ser emitidos con habilitación legal previa y suficiente (reserva de ley relativa), el permiso municipal de poda no está previsto por ninguna ley en sentido formal. Asimismo –agregó–, la delimitación de sus supuestos no cuenta con una previa autorización legal; en ese sentido, el permiso municipal de poda constituye una limitación y una restricción al derecho constitucional de propiedad que ha sido establecido en forma autónoma por el Concejo Municipal de San Salvador, sin respaldo legal de ninguna clase.

Por otra parte, el actor sostuvo que el art. 13 OPPARMSS también constituye una transgresión a la libertad de empresa, expresamente consagrada en el art. 102 Cn.

La libertad económica –expresó– implica que toda actividad económica se fundamenta en la libertad de los particulares y por ello resulta pilar esencial del sistema de protección de la libertad económica; libertad que en esencia se expresa básicamente en tres derechos: a. derecho y libertad de trabajo; b. derecho de propiedad; y c. libertad de empresa.

Añadió que el núcleo esencial de la *libertad de empresa* consiste en el derecho a emprender

y combinar los recursos en orden a la producción, transformación o distribución de bienes y servicios, estableciendo su organización y ejerciendo su dirección.

Explicó que la libertad de empresa tiene una vertiente subjetiva y una vertiente institucional. Según la primera, la libertad de empresa es un derecho de contenido económico propio y originario de los particulares; y, en específico, se trata de un derecho subjetivo a disponer libremente del destino de los factores de producción, que tiene como manifestaciones más concretas: a. emprender actividades económicas, lo que supone el derecho de acceso al mercado o el derecho a la libre iniciativa privada económica, la libertad de inversión y la libertad de organización, reunión y combinación de los factores de producción; y b. el ejercicio libre o antimonopólico de las actividades empresariales, que supone tanto la libre dirección de la organización empresarial como la participación no discriminatoria en el mercado.

Desde la segunda perspectiva –sostuvo–, la libertad de empresa supone que, interrelacionada con otros derechos de contenido económico, la misma no puede ser sometida a limitaciones que la hagan impracticable, o que la dificulte más allá de lo razonable o que la despojen de su necesaria protección.

Con base en lo anterior, afirmó que, en el presente caso, el permiso municipal para la poda de árboles constituye una limitación a la libertad de empresa, sobre todo cuando se trata de los *titulares* de los inmuebles sobre los cuales se pretende ejercer alguna actividad empresarial -que puede consistir desde el uso turístico o de recreación del inmueble hasta la lotificación y/o urbanización del mismo; por lo que, como limitación de un derecho constitucional, debe estar previamente previsto en una ley en sentido formal.

b. En relación con la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 15 y 19 inc. 1º OPPARMSS, el actor afirmó que dichas disposiciones consagran el denominado permiso municipal de tala, para diferentes supuestos pero con los mismos efectos, como exigencia administrativa limitativa de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa, que tampoco cuenta con el previo, debido y suficiente respaldo legal.

Profundizó en lo anterior, indicando que la exigencia de un permiso para talar árboles es un mecanismo a través del cual se restringe una de las manifestaciones esenciales del derecho de propiedad, en concreto, la posibilidad del titular de disponer del bien o, adicionalmente, se le impide ejercer la facultad de transformarlo; y, asimismo, constituye una limitación a la libertad de empresa, concreta manifestación de la libertad económica.

También precisó que los arts. 15 y 19 inc. 1° OPPARMSS establecen los supuestos de un permiso municipal de tala, que constituyen una limitación tanto al ejercicio del derecho constitucional de propiedad como a la libertad de empresa. El permiso en cuestión -afirmó- debió haber sido creado por una ley en sentido formal y, en todo caso, el desarrollo de las peculiaridades de procedencia y emisión de dicho permiso municipal de tala debió estar amparado en una norma legal habilitante que cumpliera con los parámetros que ha señalado la jurisprudencia constitucional.

c. Pasó el demandante a analizar la supuesta inconstitucionalidad del art. 19 inc. 4° OPPARMSS, en el que -manifestó- se ha creado una peculiar figura, que denomina *finiquito ambiental* sin que se especifiquen sus presupuestos, requisitos y vigencia, sino que solamente prescribe sus efectos.

Consideró que el finiquito ambiental municipal incide de manera importante en la esfera jurídica del afectado, ya que el mismo constituye un mecanismo que opera como limitación y/o restricción del derecho de propiedad sobre un inmueble, pues es una exigencia para la obtención de un permiso relacionado con el ejercicio del derecho de propiedad sobre un inmueble sobre el cual se ha desarrollado un proyecto urbanístico (construcción o lotificación)

Continúa diciendo que, como limitación al ejercicio del derecho constitucional de propiedad, el finiquito ambiental debió haber sido creado por una ley en sentido formal y, en todo caso, el desarrollo de las peculiaridades de procedencia y emisión de dicho finiquito debió estar amparado en una norma "habilitante" que cumpliera con los parámetros que ha señalado la jurisprudencia constitucional.

Además, estimó que el referido finiquito ambiental constituye una restricción o limitación a la libertad de empresa, específicamente en el sentido que al titular de la edificación o lotificación se le impone, como requisito para concederle la recepción de la obra (que es un permiso previsto legalmente), una exigencia que no está previamente autorizada por ley en sentido formal.

Por otro lado, arguyó que la exigencia del finiquito ambiental afecta la esfera jurídica del administrado, no sólo respecto del proyecto u obra al cual está referido, sino que además extiende sus efectos a cualquier otro permiso o autorización posterior, lo que constituye la previsión de efectos generalizados de una exigencia administrativa que, como tales, no se justifican y son contrarios al principio constitucional de proporcionalidad.

Luego, transcribió jurisprudencia de esta Sala relativa al principio de proporcionalidad, y sostuvo -en primer término- que los efectos previstos para el finiquito ambiental, esto es, la incidencia 'generalizadora' del finiquito ambiental deviene en injustificada, ya que impedir el ejercicio de toda actividad empresarial que requiera permiso municipal por la no obtención de dicho finiquito no

constituye el *medio idóneo* para coadyuvar a la protección de las especies arbóreas

Sobre la necesidad de la limitación para lograr el objetivo que con ella se persigue, afirmó que la incidencia generalizada del finiquito ambiental no responde a tal necesidad, ya que para la protección de las especies arbóreas no es necesario, ni indispensable ni conveniente, imponer a las empresas urbanizadoras la carga y el riesgo de no obtener permisos en el futuro por la no obtención del finiquito ambiental.

En cuanto a la exigencia de la proporcionalidad en sentido estricto, sostuvo que existe un desequilibrio entre el valor que aparentemente se pretende resguardar (la protección de las especies arbóreas) y la medida (incidencia generalizadora del finiquito ambiental), ya que ésta, al extender sus efectos más allá de un proyecto en concreto, materialmente opera como sanción, pero sin disponer todas las peculiaridades, mecanismos y garantías del derecho administrativo sancionador.

d. En relación con la supuesta inconstitucionalidad del art. 33 OPPARMSS, el demandante alegó que dicha disposición regula aspectos relativos a infracciones y sanciones por inobservancia a lo establecido en la citada OPPARMSS; sin embargo –agregó–, no se ha previsto cuál es la autoridad competente para el conocimiento y decisión sobre la infracción y la sanción, según el caso

Al respecto también señaló que el parámetro de constitucionalidad para enjuiciar la constitucionalidad del art. 33 OPPARMSS es el "derecho de audiencia", en su específica manifestación del denominado principio de "juez previo" contemplado en el art. 15 Cn.

Discurrió sobre la jurisprudencia de este Tribunal relativa al derecho administrativo sancionador, particularmente, sobre los principios del derecho penal aplicables a aquél, y enfatizó que "una de las principales garantías del derecho sancionatorio es el principio del juez previo, en el sentido que, para la tramitación y decisión de un proceso o procedimiento sancionatorio, es indispensable que previamente, tanto exista la entidad a cargo del juzgamiento o aplicación de la ley, como que la ley haya atribuido la potestad o competencia sancionadora a una entidad específica".

Concluyó que el art. 33 OPPARMSS no identifica qué autoridad municipal será la encargada de aplicar los denominados criterios para sancionar; con lo que, en efecto, no se sabe cuál será la entidad encargada de ventilar y decidir el procedimiento sancionatorio administrativo que ordena la OPPARMSS.

e. Finalmente, el actor planteó la inconstitucionalidad del art. 36 inc. 2° OPPARMSS, pues -en su opinión- establece una sanción por reincidencia sin que se vincule con la infracción y esto vulnera el principio de proporcionalidad, además –afirmó–, se consagran efectos sancionatorios sin previa audiencia y con infracción del debido proceso, que operan como

afectación a la intangibilidad de los actos administrativos favorables, lo que constituye una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, previsto en el art. 2 Cn.

En la norma cuestionada –consideró–, se acude nuevamente a la figura de una pretendida "incidencia generalizada" (a semejanza del finiquito ambiental), ya que en el art. 36 de la OPPARMSS se dispone que, si el infractor reincidente es un desarrollista urbano, constructor o persona dedicada a actividades similares, se le suspenderá durante un año cualquier permiso que se le haya concedido con base en la OPPARMSS.

Sobre este punto indicó que tal "incidencia generalizada" de la sanción transgrede el principio de proporcionalidad por las siguientes razones: a. los efectos generalizadores de la sanción no constituyen un *medio idóneo* para lograr el objeto de la norma (la protección de las especies arbóreas); b. la suspensión materialmente ilimitada -en cuanto a número- y temporalmente excesiva -un año- de todos los permisos concedidos con base en la OPPARMSS a un infractor reincidente carece de justificación razonable; y c. la suspensión por un año de todos los permisos municipales concedidos con base en la OPPARMSS *puede operar* como una causa de suspensión de pagos o quiebra del empresario (desarrollista, constructor) afectado.

Por otro lado, sostuvo que la norma controvertida al prever el efecto generalizador de la sanción por reincidencia viene a constituir, adicionalmente, una vulneración del derecho a la intangibilidad de los actos administrativos favorables, en cuanto sin previo procedimiento respecto de un permiso específico y concreto, éste resultaría afectado por efecto reflejo de la sanción impuesta por motivo de otra causa. Ello supone, indefectiblemente, una violación a la seguridad jurídica.

Finalmente, se explayó en consideraciones doctrinarias sobre la seguridad jurídica, señalando -entre otros aspectos- que una de las expresiones más contundentes de la seguridad jurídica es la intangibilidad de los actos administrativos favorables. Y sobre ello consideró que, en el presente caso, en el supuesto que las autoridades municipales de San Salvador emitan un permiso conforme a la OPPARMSS, dicho permiso constituiría un acto administrativo favorable para el particular beneficiado con el permiso; por lo que, una vez consolidada tal situación jurídica, la misma no puede ser afectada por la misma administración municipal, bajo pretexto de efectos extensivos de una sanción por reincidencia; ya que ello supondría convertir a ésta en un mecanismo para dejar sin efecto -durante un año- otros permisos previamente concedidos y que ya ingresaron de modo definitivo en la esfera jurídica del particular.

B. a. Mediante resolución pronunciada a las diez horas con cinco minutos del día seis de septiembre de dos mil cinco, se previno al ciudadano Jaime Ernesto Quintanilla Henríquez para que subsanara ciertas incorrecciones en su demanda en cuanto a: (i) señalar las disposiciones constitucionales infringidas por la supuesta violación a los principios de reserva de ley y de proporcionalidad; y (ii) explicar cuál era la contradicción evidenciada entre los arts. 13, 15, 19 inc. 1° y 4° OPPARMSS y los parámetros constitucionales referidos a los derechos de propiedad y libertad de empresa, o precisar si éstos solamente constituyen referentes normativos para justificar la procedencia del principio de reserva de ley.

b. Por resolución de 30-XI-2005, se resolvió: (i) declarar improcedente la pretensión en cuanto a la inconstitucionalidad de los arts. 13, 15 y 19 inc. 1° OPPARMSS, por la supuesta violación al art. 8 Cn., en virtud de haberse atribuido un sentido erróneo al parámetro de control propuesto; (ii) declarar improcedente la pretensión en cuanto a la inconstitucionalidad del art. 19 inc. 4° OPPARMSS, por la supuesta violación al art. 246 Cn. -principio de reserva de ley-, en virtud de no haberse evidenciado la limitación a los derechos de propiedad y libertad de empresa; y (iii) declarar improcedente la pretensión en cuanto a la inconstitucionalidad del art. 33 OPPARMSS, por la supuesta violación al art. 15 Cn., en virtud de haberse atribuido un sentido erróneo al parámetro de control propuesto.

En la misma resolución se resolvió admitir la demanda en lo relativo a: (i) la inconstitucionalidad por vicio en su forma de los arts. 13, 15 y 19 inc. 1° OPPARMSS, por la supuesta violación al art. 246 Cn. -principio de reserva de ley., en la medida que las disposiciones impugnadas aparentemente limitaban los derechos de propiedad y libertad de empresa (libertad económica), por lo que deberían ser consignadas en una ley formal; (ii) la inconstitucionalidad por vicio en su contenido del art. 19 inc. 4° OPPARMSS, por la supuesta violación al principio de proporcionalidad derivado del art. 246 Cn., en el sentido que aparentemente regula efectos generalizados que originan un desequilibrio entre el valor a proteger -los árboles- y la medida sancionatoria -incidencia generalizadora del finiquito ambiental-; y (iii) la inconstitucionalidad por vicio en su contenido del art. 36 inc. 2° OPPARMSS, por la supuesta violación al principio de proporcionalidad y el derecho a la seguridad jurídica, consignados en los arts. 246 y 2 Cn. respectivamente, en cuanto la suspensión de permisos carece de idoneidad, necesidad y proporcionalidad respecto del objetivo perseguido, y aplica una sanción que de forma refleja afecta otros actos administrativos favorables e independientes del que la originó.

2. A. a. El demandante presentó otra demanda (cuyo proceso se registró con referencia Inconstitucionalidad 3-2006), en la cual argumentó que el art. 15 LEF remite la regulación de la materia forestal municipal a una normativa de menor rango jerárquico. Esta circunstancia –dijo- constituye una

violación al principio constitucional de *reserva de ley*, pues la habilitación realizada por la ley impugnada no cumple con los requisitos de normativa constitucional, en tanto que no contiene una regulación material mínima, sino que se limita, única y exclusivamente, a designar -en forma abstracta- a la entidad aparentemente competente.

El art. 15 LEF –sostuvo- se refiere a un ámbito normativo sumamente específico: la regulación forestal (siembra, poda y tala) en zonas urbanas; pero apenas se limita a designar, en abstracto, la entidad estatal a la cual atribuye la competencia para disponer la regulación (municipalidades), sin establecer regulación material mínima sobre la materia.

El art. 15 LEF –siguió- no indica ni el contenido básico de la regulación sustantiva de la materia, como sería la mención de ámbito, objetivos, supuestos, condiciones y alcance de la siembra, poda y tala de árboles en zonas urbanas; tampoco dispone la configuración de alguna clase de permiso, licencia o autorización o exigencia administrativa de cualquier clase (como solvencias, finiquitos, etc.) que la municipalidad pudiera exigir en los supuestos de siembra, poda y tala de árboles; asimismo, la disposición impugnada no indica ningún criterio, base o principio que debe ser considerado por las municipalidades en las regulaciones forestales en zonas urbanas, como -por ejemplo- la delimitación de un espacio urbano al cual se aplicaría la regulación.

El actor insistió en que la disposición impugnada vacía el contenido del principio de reserva de ley, pues deslegaliza completamente la materia, y esto contraria la normativa constitucional; ya que la regulación forestal en zonas urbanas incide en una serie de derechos constitucionales -limitándolos o negando su ejercicio-, como el de propiedad, libertad de empresa, libertad de contratación y legalidad del derecho administrativo sancionador.

También precisó que el art. 15 LEF, al disponer que la regulación sobre siembra, poda y tala de árboles en zonas urbanas será de competencia exclusiva de la municipalidad respectiva, lo único que hace es fijar una competencia administrativa, pero no supone regulación sustantiva sobre la materia; por lo que, en definitiva, lo único que hace el art. 15 LEF es una mera habilitación competencial, pero, dada la ausencia de regulación sustantiva, la misma es constitucionalmente deficitaria.

b. Luego pasó a referirse a la inconstitucionalidad por conexión de los arts. 13, 15, 19 inc. 1° y 4°, 33 y 36 inc. 2° OPPARMSS, y expuso los mismos argumentos ya reseñados en la demanda anterior y en virtud de su conexión con el art. 15 LEF, invaden la materia reservada a la ley en sentido formal, pues la remisión hecha por este artículo no es constitucionalmente suficiente, en cuanto omite toda regulación material o sustantiva.

Finalmente citó algunos precedentes de esta Sala relacionados con la inconstitucionalidad por conexión, y concluyó que las normas controvertidas, en cuanto su única razón de ser es -por expresa indicación del mismo Concejo Municipal que emitió dicha Ordenanza- desarrollar o complementar el art. 15 LEF, en cuanto éste contraviene la Constitución, los artículos que contenidos en la ordenanza municipal se han especificado, devienen en inconstitucionales.

3. Mediante resolución de 1-II-2006 se admitió la demanda en lo relativo a la inconstitucionalidad del art. 15 LEF y, por conexión, de los arts. 13, 15, 19 inc. 1° y 4°, 33 y 36 inc. 2° OPPARMSS, por la supuesta violación al art. 246 Cn. Y de conformidad con el art. 7 L. Pr. Cn., se ordenó en ambos procesos acumulados que las autoridades emisoras de las disposiciones impugnadas rindieran el informe mediante el cual justificaran la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

A. En el *proceso 60-2005*, el Concejo Municipal de San Salvador señaló que la normativa que otorga competencia a las municipalidades para regular la poda y tala es -por un lado- el art. 4 ord. 10° del Código Municipal, que establece como una de las competencias de los municipios el incremento y protección de los recursos renovables y no renovables, y -por el otro- el art. 15 de la Ley Forestal, que otorga a las municipalidades la facultad de regular la siembra, poda y tala.

A lo anterior agregó que la facultad reguladora de los municipios se fundamenta en el art. 204 ord. 5° Cn. y los arts. 4 ord. 28° y 13 del Código Municipal, en virtud de los cuales los municipios son autónomos para regular y administrar, dentro de su territorio, la materia de su competencia. En esa línea -afirmó-, la municipalidad ha promulgado la normativa en cuestión en la que se establece los criterios de procedencia de la poda y tala, las sanciones y los recursos, a fin de lograr el manejo racional de las especies arbóreas plantadas.

En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 13, 15 y 19 inc. 1° OPPARMSS, consideró que no existe vulneración a ninguno de los derechos mencionados, pues la ordenanza permite tanto la tala como la poda y establece criterios de procedencia y regulación; con lo cual, lo único que se pretende es proteger y potenciar los recursos existentes y futuros.

Insistió que en la demanda el actor pretender hacer ver que la tala y poda está prohibida en la ordenanza impugnada; aspecto este que no es cierto, pues la regulación no puede entenderse como sinónimo de prohibición, sino que -por el contrario- establece permisos para realizarla con simples restricciones como cualquier otra actividad. Agregó que el derecho de propiedad constituye un bien jurídico protegido por la Constitución, pero este derecho no es absoluto, su pleno ejercicio tiene limitantes que la misma Constitución prevé y las cuales traslada para su regulación a la norma secundaria, en este caso la Ley Forestal y el

Código Municipal.

Cuando se alega violación a la reserva de ley –manifestó- y se comprueba la existencia de una habilitación por parte de la ley hacia una fuente de derecho distinta, este Tribunal en su resolución debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de la primera, por lo que, para considerar adecuadamente configurada la pretensión de inconstitucionalidad, el peticionario debe impugnar tanto la normativa que invade la materia reservada como la ley obligada a regularla.

En virtud de ello, solicitó que esta Sala declarara improcedente la pretensión, en lo relativo a la inconstitucionalidad de los arts. 13, 15 y 19 inc. 1° de la OPPARMSS, "en vista de que el peticionario únicamente solicita la inconstitucionalidad de la norma remitida (OPPARMSS) y no de la norma remitente (Ley Forestal)".

En relación con el art. 19 inc. 4° OPPARMSS apuntó que, para los efectos de la ordenanza, el finiquito funciona como un requisito para la recepción de la obra, y que en esa línea el art. 4 del Código Municipal establece que compete a los municipios "la autorización y fiscalización de las obras particulares".

Explicó que la disposición precitada faculta a los municipios a autorizar y fiscalizar las obras que se ejecutan dentro de su circunscripción territorial lo que se traduce en verificar que se haya cumplido con todos los requisitos que las distintas leyes y ordenanzas establecen. El finiquito –continuó- es el comprobante de que el constructor, urbanista o lotificador ha cumplido con todos los requisitos impuestos por todos los permisos y autorizaciones que requería.

Luego, pasó a discurrir sobre la técnica autorizatoria administrativa y señaló -entre otros aspectos- que la autorización opera sobre actividades y derechos de titularidad privada, por lo tanto no incide en el derecho mismo, sino en la posibilidad de su ejercicio. Asimismo, indicó que el legislador, mediante esta técnica, persigue algún fin de carácter público: recurre a ella para proteger determinados intereses colectivos, según la naturaleza de las actividades de que se trate.

Sobre la supuesta inconstitucionalidad del art. 36 inc. 2° OPPARMSS, el Consejo Municipal manifestó que el bien jurídico protegido por la norma es el medio ambiente o patrimonio arbóreo, por ello es posible sancionar la reincidencia con suspensión del permiso, por lo que consideró el artículo cuestionado es constitucional.

Finalmente, también hizo alusión a la seguridad jurídica y reseñó jurisprudencia de esta Sala sobre el tema. Al respecto, citó el art. 131 del Código Municipal, en relación con los arts. 2, 35 y 36 OPPARMSS, para concluir que efectivamente existe seguridad jurídica para los administrados, pues el

Código Municipal y la Ordenanza establecen quién es la autoridad aplicadora, los procedimientos, las sanciones y los recursos.

B. En el *proceso 3-2006*, el Concejo Municipal de San Salvador y la Asamblea Legislativa rindieron sus respectivos informes -el primero, como autoridad emisora de los arts. 13, 15, 19 inc. 1° y 4°, 33 y 36 inc. 2° OPPARMSS, y la segunda, como autoridad emisora del art. 15 LEF-.

a. El *Concejo Municipal de San Salvador* citó el art. 101 Cn. y manifestó que la Ley Forestal tiene como objetivo estimular a los diferentes actores (públicos o privados) a que contribuyan a crear y mantener el patrimonio arbóreo. Cuando la LEF le otorga a las municipalidades la facultad de regular la siembra, poda y tala en zonas urbanas, lo hace en la lógica del desarrollo local y de la descentralización, y para ese cometido, nada mejor que una de las entidades del Estado que están más cerca de las comunidades —más cerca de los problemas—.

Como cuerpo normativo sistemático, la LEF contiene todo lo relativo al Patrimonio Arbóreo Nacional: la autoridad competente para su aplicación, registro forestal, infracción y sanciones; cuando se refiere a áreas urbanas, a través del art. 15 cuestionado, delega la competencia a las Municipalidades para que -en complemento con los planes de desarrollo- proteja el patrimonio arbóreo.

Con base en lo anterior, concluyó que la LEF (ley remitente) no violenta el principio de reserva de ley, pues la Ordenanza también (norma remitida) es un cuerpo normativo sistemático, concatenado, ordenado que únicamente regula la competencia otorgada por la ley a los municipios.

Agregó que la competencia de las municipalidades para regular y proteger el patrimonio arbóreo deviene también del art. 4 ord. 10° del Código Municipal: La regulación y el desarrollo de planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de acuerdo a la ley. Se entiende por Recursos Naturales -acotó- todo componente de la naturaleza susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial para el mercado, tales como: el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, *forestales* y de protección.

b. Por su parte, la *Asamblea Legislativa* sostuvo que no existe la inconstitucionalidad alegada, porque la misma Constitución establece en el art. 203 que los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y lo administrativo. Asimismo, el art. 204 Cn. determina que la autonomía municipal comprende —entre otras— decretar las ordenanzas y reglamentos

locales; razón por la cual el legislador, con el propósito de no violentar la autonomía municipal, estableció en la Ley Forestal que la regulación sobre siembra, poda y tala de árboles en zonas urbanas será competencia de la municipalidad respectiva.

Por lo anterior, dictaminó que no existe la supuesta violación alegada por el impetrante, sino que por el contrario se dio la competencia a otra institución del Estado, con facultades Constitucionales y así no se violenta el principio de reserva de ley establecido en el art. 246 Cn.

4. De conformidad con el art. 8 Pr. Cn., en ambos procesos acumulados se confirió traslado al Fiscal General de la República para que emitiera su opinión sobre las inconstitucionalidades alegadas.

A. En el *proceso 60-2005*, manifestó que la OPPARMSS establece el marco técnico-normativo para regular los trabajos de arborización o siembra, poda y tala de ejemplares arbóreos en el espacio público, en cumplimiento de las potestades conferidas por la Ley General Tributaria, Ley Forestal y en armonía con la Ley del Medio Ambiente, con la finalidad de regular las actividades relacionadas con la autoridad municipal, generar en la población conciencia económica respecto al tratamiento adecuado que debe darse a estas especies y demás vegetación, así también, instruir en el manejo ambientalmente responsable y sostenible de los recursos arbóreos.

Por lo anterior —afirmó— es indudable, que la referida ordenanza desarrolla la Ley General Tributaria Municipal, pues no contiene mandatos nuevos, ni más restrictivos que los contenidos en la ley que la remite, ni afecta el contenido de la misma.

Los argumentos esbozados por el demandante —sostuvo— constituyen una apreciación errónea, en cuanto a que el otorgamiento del permiso municipal para la poda de árboles y arbustos, limita los derechos de propiedad y libertad empresarial o económica; pues, dicha potestad corresponde a las municipalidades, y ha sido conferida expresamente por el art. 15 de la Ley Forestal, con el propósito de establecer una medida protectora de carácter preventivo. En efecto, a la Administración Pública le corresponde el ejercicio de roles de control y seguimiento de la actividad de los administrados, y se relaciona con ellos a través de las técnicas permisivas de control (como permisos licencias, concesiones, etc.), y junto a éstas, se erige la posibilidad que la misma Administración pueda aplicar las denominadas sanciones administrativas ante determinados incumplimientos (acciones u omisiones), y así tutelar los intereses sociales.

Por lo anterior, concluyó que los arts. 13, 15 y 19 inc. 1° OPPARMSS no vulneran lo dispuesto en el artículo 246 de la Constitución, en relación con el principio de reserva de ley.

En relación con el principio de proporcionalidad, el Fiscal General reseñó jurisprudencia de

este Tribunal sobre el tema y argumentó que los criterios en que el demandante sustenta su pretensión, no son válidos, al decir que el finiquito ambiental no es un medio para coadyuvar a la protección de las especies arbóreas, sino por el contrario constituye una limitación a la propiedad y a la libertad empresarial; pues es importante tomar en cuenta que —con la extensión del finiquito ambiental— el legislador pretende evitar el uso irracional e indiscriminado de los recursos naturales, es decir, la tala indiscriminada de bosques o áreas protegidas, por parte de los particulares. En ese sentido, dicha regulación en ningún momento limita el derecho de propiedad en forma absoluta, pues la misma ordenanza permite que se realicen trabajos de siembra, poda y tala de especies arbóreas en el municipio, con respeto de los criterios establecidos por la misma, las cuales van encaminadas en este caso a proteger el medio ambiente. Por tal razón, el art. 19 inciso 4° de la OPPARMSS, no es contrario al principio de proporcionalidad, establecido en el artículo 246 de la Constitución.

Asimismo, analizó la seguridad jurídica y la jurisprudencia de esta Sala al respecto, y expuso que, en las Ordenanzas que a tal efecto dicten, los Municipios regulan las sanciones en materia de urbanismo, siendo que, tales sanciones patentizan ese control posterior que las Alcaldías están llamadas a ejercer ante una determinada infracción urbanística, por parte de los particulares. En tal sentido, los órganos ejecutivos de los Municipios tienen atribuida una potestad "punitiva", concretada en la imposición de sanciones pecuniarias como la multa, y por la imposición de sanciones de otra naturaleza, como la orden de paralización de una obra determinada, la demolición u otras medidas de restitución del medio ambiente.

Sobre el mismo tema acotó que la sanción administrativa por infracción de mandatos o normas ambientales se somete al régimen sancionador general, en el que rigen los clásicos principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, entre otros. Así, la sanción prevista por el artículo 36 inciso 1° de la OPPARMSS, no contraviene lo dispuesto en el artículo 246 y 2 de la Constitución de la República.

B. En el *proceso 3-2006*, el Fiscal General se limitó a citar los arts. 101 Cn., 3 y 4 del Código Municipal, y 2, 63 y 142 de la Ley General Tributaria Municipal, y a hacer referencia al objeto de la LEF. Finalmente, solicitó que en sentencia definitiva se declare la constitucionalidad del art. 15 LEF y, por conexión, de los arts. 13, 15, 19 inc. 1° y 4°, 33 y 36 inc. 2° OPPARMSS, por no existir vulneración al art. 246 Cn., que regula el principio de reserva de ley.

II. Luego de expuestos los motivos de inconstitucionalidad planteados por el demandante, las razones aducidas por el Concejo Municipal de San Salvador y la Asamblea Legislativa para justificar las disposiciones impugnadas, y la opinión del Fiscal General de la República en funciones, es

necesario abordar algunas cuestiones preliminares. En primer lugar, debe hacerse referencia a los elementos de la pretensión de inconstitucionalidad, los vicios de los que ella puede adolecer y las consecuencias procesales de ello (1).

En segundo lugar, en el caso *sub iudice*, se tiene que el actor, en ambos procesos acumulados, ha alegado vicios de forma sobre normas de distinta jerarquía —la LEF (ley en sentido formal) y la OPPARMSS (ordenanza municipal)—. Por otro lado, respecto de algunas disposiciones —el art. 36 inc. 2° OPPARMSS— ha esgrimido vicios de forma y de contenido.

Por ello, previo al análisis de fondo de la pretensión planteada, es necesario establecer si tales vicios deben conocerse en algún orden lógico, a fin de evitar un inútil despliegue de la actividad jurisdiccional. Para responder a la cuestión del orden en que se deben analizar los vicios de forma de normas de distinta jerarquía (2), se hará una reseña de la figura de la inconstitucionalidad por conexión. Luego (3), se abordará el problema del orden en que se deben estudiar los vicios de forma y de contenido. Evacuados ambos puntos (4), se sistematizará los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos por el actor, para finalmente (5), indicar el orden lógico de esta sentencia.

I. *Á.* En relación con los elementos objetivos de la pretensión de inconstitucionalidad, entre otros, esta debe dirigirse contra una disposición de carácter general, aprobada antes o después de la entrada en vigor de la Constitución, y vigente, ya que, tratándose de disposiciones derogadas, el proceso de inconstitucionalidad carece de objeto. Por ello, existe un vicio en la demanda cuando la disposición objeto de control ya estaba reformada o derogada al momento de presentarse la demanda o es reformada o derogada en el desarrollo del procedimiento.

B. En cuanto a los efectos procedimentales de los vicios de una demanda de inconstitucionalidad, esta Sala ha sostenido que el incumplimiento de los elementos que la caracterizan -porque concurre tal vicio en su formulación o en etapas procesales posteriores- origina un idéntico resultado: el rechazo de la demanda de inconstitucionalidad sin trámite completo. Si el vicio es advertido en la prosecución del procedimiento, habrá que repeler la demanda a través de la figura del sobreseimiento.

C. Trasladando las anteriores consideraciones al caso en estudio, se tiene que el demandante solicita que se declaren inconstitucionales —entre otros— los arts 15 y 19 incs. 1° y 4° de la OPPARMSS. Sin embargo, la letra f) del art. 15 de la OPPARMSS fue reformada mediante el Decreto del Concejo Municipal de San Salvador n° 27 del 5-IX-06, publicado en el Diario Oficial n° 85, tomo 373, del 5-X-06, mientras que el inc. 4° del art. 19 de la OPPARMSS fue derogado por el decreto municipal antedicho.

a. En cuanto a la primera disposición, se advierte que su contenido normativo no ha sufrido una modificación sustancial. La redacción original decía: "La tala de ejemplares arbóreos deberá realizarse, previo permiso municipal, en base a los siguientes criterios: f) Cuando se trate de proyectos urbanos o viales de carácter municipal o nacional". La nueva redacción dice: "La tala de ejemplares arbóreos deberá realizarse, previo permiso municipal, en base a los siguientes criterios: f) El o los proyectos urbanos o viales de carácter municipal o nacional, que cumplan con todos los requisitos establecidos en esta Ordenanza". Más que de una modificación del contenido normativo, la frase agregada parece una aclaración (significado al que podía llegarse haciendo una interpretación sistemática de la disposición respectiva en su redacción original). Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el art. 15 de la OPPARMSS ha sido impugnado por considerar el demandante que, en la medida en que, por un lado, limita el derecho de propiedad y la libertad económica, y por otro lado, no tiene cobertura legal para ello, vulnera el principio de reserva de ley. Este argumento es perfectamente trasladable al art. 15 letra f) de la OPPARMSS en su nueva redacción sin que se altere el objeto del proceso.

Por la razón anterior, siguiendo el criterio establecido en el Auto de Inc. 60-2003 del 16-III-2005, *es procedente, a pesar de su reforma, pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del art. 15 letra f) de la OPPARMSS por los motivos planteados en la demanda.*

b. Con respecto al art. 19 inc. 4º de la OPPARMSS, este ha perdido su vigencia, por lo que carece de sentido continuar conociendo sobre dicho punto de la pretensión, y mucho menos entrar al fondo del mismo, pues la disposición impugnada ya no tiene existencia material.

En vista de lo anterior, y en aplicación supletoria del art. 31 de la L. Pr. Cn, *debe sobreseerse respecto de dicho punto de la pretensión, pues la disposición objeto de control ha perdido su vigencia, lo que constituye una causal insubsanable e inhibe emitir sentencia sobre lo pedido.*

2. A. En términos generales, la inconstitucionalidad por conexión consiste en la extensión de la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición hacia otras que están vinculadas tanto por cuestiones de forma como por sus contenidos con la originalmente impugnada.

Sin ánimo de taxatividad, la inconstitucionalidad por conexión o derivada puede presentarse cuando: (a) la declaración de inconstitucionalidad se extiende hacia otras disposiciones que coinciden con la impugnada en el *efecto* considerado como inconstitucional; y (b) la supervivencia de las disposiciones con respecto a las cuales se extiende el pronunciamiento estimatorio plantee una *incompatibilidad* con la resolución estimatoria, sobre todo con las

finalidades que con la misma se han querido alcanzar, ya sea *por contener el mismo reproche de inconstitucionalidad* o por constituir disposiciones que son una *regulación instrumental o complementaria* de la que es declarada inconstitucional.

Ahora bien, la operatividad de la "inconstitucionalidad por conexión" dentro de un proceso concreto puede deberse a que el mismo actor la haya planteado expresamente, es decir que haya solicitado que, en caso de estimarse su pretensión, no sólo se declare inconstitucional la norma objeto de control, sino también aquellas que le son conexas o derivadas. O bien, puede ocurrir que el demandante no advierta la conexidad, pero sí lo haga este Tribunal, y en tal supuesto, de oficio se haga extensiva la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma impugnada a un cuerpo normativo o a ciertas disposiciones conexas con aquélla.

B. En el caso bajo estudio, el actor ha propuesto la conexión del art. 15 LEF con los arts. 13, 15, 19 inc. 1º, 33 y 36 inc. 2º OPPARMSS, por considerar que "su única razón de ser es —por expresa indicación del mismo Concejo Municipal que emitió dicha Ordenanza— desarrollar o complementar el Art. 15 [LEF]".

Se trata, entonces, del supuesto antes mencionado: que ciertas disposiciones —las que se pretende conectar— tengan como única razón constituirse en una regulación complementaria o instrumental de la norma principal impugnada. A criterio del actor, esta circunstancia vulnera el art. 246 Cn., pues el art. 15 LEF remite deficitariamente a otra normativa, de menor rango jerárquico, la regulación de la materia forestal municipal, pues no contiene una regulación material mínima, sino que se limita, única y exclusivamente, a designar —en forma abstracta— la entidad aparentemente competente.

Siendo, pues, que la inconstitucionalidad planteada consiste en una violación al principio de reserva de ley, en el sentido que ésta no puede habilitar a una norma inferior a desarrollar ciertas materias si aquélla no contiene una regulación material mínima, lo lógico es que primero se examine si la norma superior es inconstitucional, ya que en caso de estimarse tal punto de la pretensión, no tendría más sentido examinar la legitimidad de las normas inferiores, pues éstas indefectiblemente serían inconstitucionales por la peculiar naturaleza del vicio alegado.

Es más, en esta clase de pretensión, aunque el demandante únicamente impugne la norma superior -la que hace la remisión-, esta Sala está habilitada para pronunciarse de oficio respecto de la constitucionalidad de la norma inferior -la remitida- (Sentencia de 15-III-2002, Inc. 30-96).

3. Corresponde ahora esclarecer la segunda cuestión: si al plantearse vicios de forma y de contenido respecto de una misma disposición —como sucede con el art. 36 inc. 2º OPPARMSS—, debe respetarse algún orden lógico para entrar al conocimiento de los mismos.

En reiterada jurisprudencia —por ejemplo, la Sentencia de 27-III-2001, Inc. 22-97-, este Tribunal ha manifestado que al solicitarse la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma por vicio de forma y por vicio de contenido, es indispensable separar el análisis de cada uno de ellos, comenzando con el estudio de la supuesta inconstitucionalidad por vicio de forma.

Las infracciones a las normas sobre producción jurídica -vicios de forma- pueden ser de tres tipos: (i) las que atribuyen *competencia* para la producción de otras normas; (ii) las que determinan el *procedimiento* para el ejercicio de esa competencia, y (iii) las que circunscribe el *ámbito material o territorial* en que puede ejercerse dicha competencia.

En caso de confirmarse una violación a las disposiciones constitucionales que rigen el procedimiento de formación de la norma impugnada, es inútil pasar al análisis de los vicios de contenido, pues en virtud de aquella violación, la pretensión de inconstitucionalidad ya es estimable, independientemente de su contenido. *Contrario sensu*, tendrá sentido entrar a enjuiciar si la norma es inconstitucional por el vicio de contenido sólo si se desestima la inconstitucionalidad por vicio de forma.

4. Los motivos de inconstitucionalidad apuntados por el actor, *en ambos procesos*, pueden sistematizarse así:

(i) la inconstitucionalidad *formal* del art. 15 LEF, por supuesta violación al art. 246 Cn., al efectuar una *remisión* de la materia forestal a las ordenanzas municipales, sin contener una regulación material mínima; y la inconstitucionalidad por conexión de los arts. 13, 15, 19 inc. 1°, 33 y 36 inc. 2° OPPARMSS, en relación con el mismo motivo;

(ii) la inconstitucionalidad *formal* de los arts. 13, 15 y 19 inc. 1° de la OPPARMSS, por supuesta violación al art. 246 Cn., al limitar el derecho de propiedad y la libertad económica;

(iii) la inconstitucionalidad *material* del art. 36 inc. 2° de la OPPARMSS, por la supuesta violación al art. 2 Cn. —derecho a la seguridad jurídica— y al art. 246 Cn. —violación al principio de proporcionalidad—.

Respecto de este último motivo, debe recordarse que el juicio de proporcionalidad supone, por un lado, una intervención legislativa para la realización de un principio constitucional, y por otro lado, un derecho fundamental que resulta obstaculizado con dicha intervención.

Aunque el actor no menciona expresamente cuáles son los derechos limitados por la medida contenida en el art. 36 inc. 2° OPPARMSS, se deduce del resto de la demanda. En efecto, al referirse a la inconstitucionalidad de los arts. 13, 15 y 19 inc. 1° OPPARMSS sostiene que los derechos

fundamentales afectados son el derecho de *propiedad* y la *libertad económica*, y en la medida que el art. 36 inc. 2° OPPARMSS versa sobre el mismo aspecto -siembra, poda y tala de árboles-, puede deducirse fácilmente que tales derechos son los que subyacen -según el demandante- a la supuesta violación del art. 36 inc. 2° OPPARMSS al principio de proporcionalidad.

5. Aclarado todo lo anterior, es procedente señalar el *iter* lógico de esta sentencia: Primeramente **(III)**, se expondrán los principales aspectos de la relación entre los derechos fundamentales y la ley; así como **(IV)** las nociones pertinentes sobre el principio de *reserva de ley*, especialmente se hará referencia a la técnica autorizatoria administrativa, por su posible vinculación con el contenido material de las disposiciones impugnadas. Luego **(V)**, se analizarán los criterios que autorizan al legislador para limitar los derechos. Y finalmente **(VI)**, se aplicarán las consideraciones teóricas al caso en estudio, para poder emitir el fallo que corresponda.

III / Una notable característica de los derechos fundamentales es que, tratándose de barreras frente al legislador, su plena eficacia está también necesitada de colaboración legislativa. Más en general, puede decirse que la mera presencia de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico trae inevitablemente consigo que muchas leyes incidan sobre ellos, regulando su ejercicio o restringiendo su contenido en determinados supuestos -Sentencia de 13-X-2010, Inc. 17-2006-.

A. Así, los derechos fundamentales son a la vez límite frente a la ley y objeto de regulación de la misma. Claro ejemplo de ello es la idea que el legislador no es una amenaza para los derechos fundamentales, sino que también puede operar como garantía de los mismos a través de la reserva de ley y la determinación de competencias, procedimientos y garantías normativas.

En efecto, frente a la vinculación negativa de la ley a los derechos fundamentales, en tanto que éstos operan como tope o barrera a la libertad legislativa de configuración del ordenamiento jurídico, existe también una llamada vinculación positiva que impone al legislador una tarea de promoción de los derechos fundamentales -Sentencia de 26-I-2011, Inc. 37-2004-.

Esta vinculación positiva al legislador se justifica por la relativa indeterminación de los enunciados constitucionales que proclaman los derechos fundamentales, pues en lugar de dejar enteramente la determinación de sus alcances en manos de la casuística jurisdiccional, es preferible que estas cuestiones sean abordadas de manera general por el legislador.

Desde esta perspectiva, las normas que consagran derechos fundamentales desempeñan el papel central en el control de constitucionalidad de las leyes que los desarrollan. En este tipo de control se trata de establecer si las leyes que *intervienen* en el ámbito de los derechos están viciadas de

inconstitucionalidad. Desde el punto de vista formal, la respuesta a esta interrogante depende de si la ley ha cumplido todas las exigencias de competencia y de procedimiento prescritas por la Constitución y, en el plano material, de si la ley vulnera el derecho fundamental en el que interviene.

2. Como se advierte, la atribución del carácter de intervención en un derecho fundamental al objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad es un presupuesto tanto para valorar las posibles violaciones a la reserva de ley por limitación de derechos, como para la aplicación del principio de proporcionalidad.

La idea de afectación negativa tiene una extensión destacable, pues comprende las *desventajas* que una norma *pueda producir en un derecho*, tales como suprimir, eliminar, impedir o dificultar el ejercicio del mismo. Para que se produzca esa desventaja resulta necesario que, entre la norma y la afectación del elemento fundamental al derecho, medie un nexo de causalidad o de idoneidad negativa.

En otros términos, es pertinente que la norma sea idónea para suprimir o eliminar jurídicamente la posición o elemento esencial en el derecho afectado -afectación normativa-, o bien, que sea idónea para impedir o dificultar el ejercicio de las acciones que habilita el derecho o menoscabar el status de las propiedades o situaciones pertenecientes al derecho afectado -afectación fáctica-.

Una disposición guarda una relación de causalidad negativa con el derecho fundamental, si conduce a un estado de cosas en que la realización del derecho fundamental se ve disminuida, en relación con el estado de cosas que existía antes de la norma que le afecta -Sentencia de 13-X-2010, Inc. 17-2006-.

En conclusión, toda ley -en sentido material- que afecte de manera negativa a una norma o una posición que pueda adscribirse al ámbito de protección inicial de un derecho fundamental, debe ser considerada como una limitación a ese derecho y por tanto, susceptible de ser controlada por las supuestas infracciones a la reserva de ley o al principio de proporcionalidad, si la fuente es adecuada constitucionalmente.

3. En efecto, la catalogación de una disposición como una intervención negativa en un derecho fundamental no implica automáticamente su inconstitucionalidad, sino sólo presupone que contra dicha norma pueden hacerse valer las garantías y los mecanismos de protección materiales de los derechos fundamentales. Por ello es importante señalar las diferencias entre regulación y limitación de derechos.

A. La regulación normativa o configuración es la dotación de contenido material a los derechos fundamentales -a partir de la insuficiencia del que la Constitución les otorga-, lo cual lleva a adoptar disposiciones que establezcan sus manifestaciones y alcances, las condiciones para su ejercicio, así como la organización y procedimientos que sean necesarios para hacerlos efectivos, y sus garantías. Desde esta

perspectiva, puede afirmarse que un derecho constitucional puede ser regulado por las disposiciones infraconstitucionales provenientes de aquellos órganos estatales o entes públicos que se encuentran constitucionalmente facultados para ello.

El establecimiento de condiciones para el ejercicio de un derecho forma parte de la libertad de configuración del legislador, y no crea derechos, así como tampoco es el cumplimiento de tales condiciones en un caso concreto lo que hace surgir el derecho en la práctica. El derecho existe independientemente de tales condiciones ya que éstas lo único que hacen es regular las formas para su ejercicio.

B. La limitación de un derecho fundamental es un caso específico de regulación que se caracteriza por las siguientes propiedades: es directa, instituye una disciplina general del derecho o, aún siendo parcial, afecta alguno de sus elementos sustanciales o de sus aspectos esenciales. La limitación o restricción de un derecho implica la modificación de su objeto o sujetos -elementos esenciales del derecho fundamental- de forma que implica una obstaculización o impedimento para su ejercicio, con una finalidad justificada desde el punto de vista constitucional.

A diferencia de la regulación, la limitación sólo es susceptible de ser realizada por la propia Constitución o por la ley entendida en sentido formal, es decir, la fuente jurídica emanada de la Asamblea Legislativa.

C. La simple regulación —por el contrario— afecta elementos no necesarios al derecho y no incide directamente sobre su ámbito y límites, o se refiere sólo a algunas condiciones para facilitar sus modos de ejercicio. La simple regulación se presenta en aquellos casos que resulta palmario que el legislador ha disciplinado sólo algunos aspectos aledaños al derecho, de manera poco intensa o ha afectado sólo algunas acciones habilitadas por el derecho sin que deje de ejercerse.

IV. 1. En abundante jurisprudencia, esta Sala ha indicado que la Constitución establece una zona de reserva para cada uno de los órganos fundamentales del Estado, es decir, un ámbito de competencias propias y exclusivas de cada órgano en el que no pueden interferir los otros —v. gr. Sentencias de 6-IX-2001 y de 25-VIII-2010, pronunciadas en los procesos de Inconstitucionalidad 27-99 y 1-2010, respectivamente—.

A. En este contexto surge la "reserva de ley", que 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. Esta preferencia hacia la Ley surge de los principios que rigen a dicho órgano, v. gr.: la democracia, el pluralismo, la contradicción, el libre debate y la publicidad, que le proporcionan una legitimación reforzada que el órgano legisferante ostenta respecto de los demás órganos estatales y entes

públicos con potestad normativa—Sentencia de 21-VIII-2009, Inc. 24-2003—.

En ese sentido, la reserva de ley —aunque no opera de la misma forma en los distintos ordenamientos jurídicos— es la garantía de que un determinado ámbito vital de la realidad dependa exclusivamente de la voluntad de los representantes de aquellos involucrados necesariamente en dicho ámbito: los ciudadanos —Sentencia de 25-XI-2011, Amp 150-2009—.

En términos normativos y respecto de ciertas materias, una "reserva" implica la conjunción de tres normas: (i) una atribución de potestades a un órgano determinado, que puede traducirse en una obligación constitucional de desarrollo —Sentencia de 26-I-2011, Inc. 37-2004—; (ii) el establecimiento de una prohibición dirigida a los restantes, que no deben dictar decisiones sobre la materia o área reservada; y (iii) la prohibición de que el órgano titular de la reserva la delegue en otro órgano (art. 86 Cn.) —Sentencia de 25-VIII2010, Inc. 1-2010—.

B. Ahora bien, en el sistema constitucional salvadoreño, 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.

Es por ello que el establecimiento de las materias reservadas depende, en buena medida, de la claridad con que se haya expresado el constituyente al respecto. Sin embargo, no puede entenderse que cada vez que el constituyente utiliza el vocablo "ley", manda 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.

Por ello, únicamente cuando el texto constitucional alude a "decreto legislativo" podría concluirse, sin equívocos, que se está ante un caso expreso de reserva de ley. En los demás casos en que el constituyente utiliza el término "ley", la determinación de si se está ante un caso implícito de reserva de ley, o si la materia respectiva puede ser regulada por cualquier órgano o ente público con potestad normativa, corresponde hacerla a esta Sala, como intérprete máximo de la Constitución.

Para ello, se puede acudir a los principios informadores de la labor legislativa, la interpretación integral y profunda de cada precepto —en conexión con los valores y principios básicos de la Constitución—, la regulación histórica de la materia, así como las coincidencias doctrinales —Sentencia de 15-III-2002, Inc. 30-96—.

Con base en lo anterior, tal como se sostuvo en la sentencia de 6-IX-2001, pronunciada en el proceso de Inc. 27-99, esta Sala ha determinado que se encuentran reservados a

la ley —v. gr.— el establecimiento de los impuestos, la expropiación, el Derecho Administrativo Sancionador, *la limitación a los derechos fundamentales*, la configuración esencial del proceso jurisdiccional y las regulaciones relativas al mantenimiento tanto de la paz social como de la seguridad; así como los supuestos que habilitan al Estado a privar de la libertad —vía pena de prisión— o a afectar el patrimonio — vía pena de multa—.

C. Una vez que se identifica por cualquier vía que una materia, de acuerdo a la Constitución, está reservada a ley, debe analizarse el grado de pureza que incorpora la reserva específica. En este sentido, la reserva de ley puede funcionar de dos maneras: como "reserva absoluta" y como "reserva relativa".

a. La reserva en sentido estricto o *absoluta* implica que la ley —en sentido formal— regula por sí misma toda la materia reservada, de tal suerte que queda completamente exenta de la acción del Ejecutivo y de los entes autónomos y, en consecuencia, de sus productos normativos. En estos supuestos, los acuerdos ejecutivos o municipales no podrán entrar a regular las materias reservadas, ni tampoco, desde otra perspectiva, el legislador podrá librarse de regular la materia reservada. De acuerdo a esta doctrina, la reserva absoluta *crea* una obligación al legislador de regular él mismo la totalidad de la materia.

b. Pese a ello, la reserva de una materia a la ley no supone siempre la prohibición total de acceso a ella de otros entes con potestades normativas, ya que, en algunos supuestos, la reserva de ley puede admitir la colaboración de dichos entes, lo cual implica la existencia de una reserva *relativa*.

Desde esa perspectiva, la reserva *relativa* implica que la ley —decreto legislativo— no regula exhaustivamente la materia, sino que se limita a lo esencial y, para el resto, se remite a reglamentos, acuerdos o tratados, a los que invita, ordena o habilita a colaborar en la normación.

Ahora bien, debe aclararse que la norma remitida debe respetar los límites establecidos por la ley formal en la colaboración normativa, pues si estos límites no se respetan se produce una violación a la reserva de ley, lo cual resulta inadmisibles porque una regulación normativa independiente y no claramente subordinada a la ley supondría una degradación de la reserva formulada expresa o tácitamente por la Constitución.

Ahora bien, también es cierto que si la ley que incorpora la reserva debe contener una cierta regulación de la materia —al menos su "núcleo"— para no incurrir en una deslegalización de la materia reservada a ley, el Legislador no se hace cargo de su potestad constitucional de desarrollar la materia respectiva y habilita en blanco a una fuente constitucionalmente inadecuada.

2. Dentro de este esquema, resulta pertinente analizar si la técnica autorizatoria administrativa es una materia que debe ser desarrollada solamente por la ley, si admite colaboración normativa infralegal o

si no es materia exclusiva del Legislador.

A. En la Sentencia de 3-XII-2002, dictada en el proceso de inconstitucionalidad 14-99, se explicó que la técnica autorizatoria es una forma de incidencia en la esfera jurídica de los particulares, en el sentido que el ente con potestades normativas regula el ejercicio de determinadas actividades que les son propias, y que sólo podrán llevarlas a cabo previa intervención de la Administración, encaminada a constatar el cumplimiento de las condiciones materiales, formales y procedimentales previstas al efecto por el ordenamiento jurídico.

Dichas condiciones persiguen, en rigor, un fin de carácter público: se recurre a ellas para proteger determinados intereses colectivos, según la naturaleza de las actividades de que se trate. Por ello, la técnica autorizatoria lleva ínsita la posibilidad de que la Administración Pública haga cesar el ejercicio de las actividades reguladas en los casos en que no exista la autorización debida. También comprende la facultad de aplicar las consecuencias de la inobservancia de las condiciones estipuladas para el ejercicio de la actividad autorizada, ya sea mediante la suspensión, no renovación, cancelación o revocación de la autorización, permisos o lincencias. De lo contrario, no se alcanzaría el fin que persigue la disposición que instituye la autorización en cada caso.

B. Por otro lado, en la Sentencia citada, también se explicó que la técnica autorizatoria debe diferenciarse de las actividades administrativas de sanción.

La potestad sancionadora de la Administración está, en efecto, relacionada directamente con aquella capacidad del Estado de ejercer un control social coercitivo y se caracteriza, entonces, por normar sanciones frente a conductas constitutivas de infracción, es decir, conductas ilegales de los administrados por atentar contra los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en los cuales se concreta el interés general.

En estos términos, la sanción administrativa es un mal infligido como consecuencia de una actuación que constituye el supuesto hipotético de la infracción y que consiste, básicamente, en la privación de un bien o de un derecho, la imposición de una obligación o, incluso, el arresto del infractor.

Por su lado, y como ya se expuso, la técnica autorizatoria está en relación directa con el ejercicio de actividades que requieren intervención estatal y se caracteriza por establecer, en términos generales, los requisitos y *las condiciones de dicho ejercicio*. Esta técnica de intervención, además, abarca el control del despliegue de la actividad del particular, de tal suerte que dentro de su cobertura material se incluye la potestad de *ejecutar las consecuencias del incumplimiento de aquellos requisitos y condiciones, para contrarrestar el estado de ilegalidad del administrado*.

La diferencia, pues, entre una y otra está en su génesis: la potestad sancionatoria surge — generalmente— ante las conductas del administrado tipificadas previamente como ilegales; en cambio, la técnica autorizatoria se crea para regular el ejercicio de derechos o actividades que normalmente competen a los administrados, para lograr que aquél se realice apegado al interés común y sin lesionar derechos de terceros.

C. Habiendo explicado, en líneas generales, la técnica autorizatoria administrativa y su diferencia con la potestad sancionadora de la Administración, es menester hacer una acotación.

Se dijo que la técnica autorizatoria, dentro de su cobertura material, abarca la fiscalización de la actividad del particular, lo que puede traducirse en la suspensión, no renovación, cancelación o revocación de la autorización respectiva. Ahora bien, en el desarrollo normativo, al ejercicio irregular de la actividad autorizada a veces se atribuyen consecuencias que reúnen las características de una sanción administrativa.

En tales casos, aun cuando la consecuencia se haya generado en el marco de la técnica autorizatoria, le serán aplicables los principios generales del derecho administrativo sancionador. Así, por ejemplo, en la Sentencia de 3-XII-2002, emitida en el proceso de inconstitucionalidad 14-99, se estableció que la multa merece un tratamiento diferente a las demás consecuencias jurídicas del incumplimiento, ya que en el art. 14 Cn. se encuentra expresamente tipificada como "sanción administrativa".

Especial mención merece la exigencia de que las consecuencias del incumplimiento de la actividad autorizada respeten el principio de reserva de ley cuando materialmente sean sanciones. Contrario a lo que sucede con la técnica autorizatoria clásica, la cual puede emanar de cualquier órgano con potestad normativa reconocida por el ordenamiento jurídico, pues no priva ni limita derecho alguno, sino que simplemente estipula los requisitos para el ejercicio de un derecho, sin ingresar un nuevo derecho en la esfera jurídica del particular.

Ello porque el derecho administrativo sancionador es materia reservada a ley en la medida que priva o limita un derecho fundamental; pero si no existe tal restricción —como en el caso de la técnica autorizatoria—, la materia puede ser objeto de regulación por parte de cualquier ente público con potestad normativa.

V. Ahora bien, en aquellos casos en que si nos encontramos frente a leyes formales que *limiten* derechos fundamentales deben verificarse las siguientes condiciones: (i) atender a un criterio constitucional que autorice limitar derechos fundamentales, (ii) observar el principio de proporcionalidad, y (iii) no alterar el contenido esencial del derecho. A continuación, se explicará cada una de estas condiciones.

I. La Constitución no indica expresamente cuáles son los criterios legítimos para restringir los

derechos fundamentales. Sin embargo, no debe olvidarse que la Constitución tiene un sustrato ético-ideológico que le da unidad y sentido al resto de sus disposiciones y del ordenamiento jurídico.

En ese sentido, los valores superiores del ordenamiento (la dignidad humana, la seguridad jurídica, la justicia y el bien común) son pautas válidas para limitar los derechos. Ahora bien, no puede exigirse al legislador que cada uno de sus productos normativos esté orientado específicamente a la satisfacción de uno de esos valores; su libertad de configuración le permite perseguir cualquier fin legítimo que no esté proscrito en la Norma Fundamental o que no sea manifiestamente incongruente con su trasfondo filosófico.

2. *A.* En su tarea de limitar los derechos fundamentales, el legislador debe remitirse al conjunto de normas constitucionales, pues la Constitución conforma una unidad normativa que debe ser interpretada de forma armónica. Es decir, no se puede articular la limitación de un derecho constitucional, sin antes tomar en cuenta la existencia de otros valores, principios, derechos, deberes, etc. que reconoce la Ley Suprema. Para la solución de estas coordinaciones normativas nace doctrinalmente el principio de proporcionalidad.

Aunque el principio en cuestión no ha recibido una tipificación expresa en la Constitución salvadoreña, podemos deducirlo del art. 246 Cn., en el que se establece como un límite al desarrollo legislativo de las disposiciones constitucionales la prohibición de *alterar* los derechos y principios que en ellas se consagran, con lo cual el constituyente ha pretendido racionalizar las concreciones legislativas que sobre las disposiciones constitucionales se realicen.

En ese sentido, el principio de proporcionalidad es una *herramienta interpretativa* que determina si un contenido constitucional ha sido alterado, o dicho de otro modo, es un criterio estructural que sirve para articular las tensiones entre las disposiciones constitucionales —de poca densidad normativa— y las concreciones interpretativas que hace la ley sobre las mismas.

B. A su vez, el principio en comento aparece como un conjunto articulado de tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Cada uno expresa una exigencia que toda intervención en los derechos fundamentales debe cumplir.

a. Según el subprincipio de *idoneidad*, toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada a contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. Por ende, la aplicación de este subprincipio consiste en un análisis acerca de la capacidad que tiene el medio escogido —la limitación— para fomentar esa finalidad.

Entonces, la idoneidad de una medida consiste en una relación positiva —de eficacia— con su fin inmediato, es decir, que facilite su realización de algún modo, con independencia de su

grado de rapidez, plenitud o seguridad.

Ahora bien, no debe olvidarse que el legislador, en la tarea de configurar el ordenamiento jurídico a partir de la Constitución, dispone de un ámbito de apreciación fáctica muy amplio para adoptar las medidas normativas que considera más adecuadas. En ese sentido, no se trata de evaluar la efectividad de la limitación a nivel empírico, ni tampoco de imponer a la Asamblea Legislativa determinados medios —los que la jurisdicción constitucional estime más "adecuados"— para conseguir el fin propuesto; más bien, *el examen de idoneidad debe circunscribirse a repudiar aquellas limitaciones que — incluso en abstracto— carecen de aptitud para cumplimentar la finalidad que las justifica.*

b. De acuerdo con el subprincipio de *necesidad*, entre varias medidas adecuadas para conseguir la misma finalidad, la medida legislativa examinada debe ser la menos gravosa para el derecho correspondiente. El examen de necesidad presupone la existencia de, por lo menos, un medio alternativo con el cual comparar la medida adoptada.

Por tanto, en esta comparación se examina si alguno de los medios alternativos logra cumplir dos exigencias: en primer lugar, si reviste por lo menos el mismo grado de idoneidad que la medida legislativa para la obtención del fin inmediato; y, en segundo lugar, si afecta al derecho fundamental en un grado menor. Si existe un medio alterno —aun hipotético— que llene estas dos exigencias, la medida legislativa debe ser declarada inconstitucional.

Ahora bien, tal como ocurría con la idoneidad, la sede natural del juicio de necesidad es la libertad de configuración del legislador, ya que éste, previo a la emisión de la ley respectiva, ha tenido la oportunidad de estudiar varias medidas, consultar a los sectores afectados, discutir propuestas de las distintas fuerzas políticas, etc. Por ello, *se admitirá la necesidad de la limitación, a menos que aparentemente genere un daño gratuito para el derecho en cuestión.*

c. Mediante el último subprincipio —*proporcionalidad en sentido estricto*— se determina si la intervención en el derecho fundamental está justificada por la importancia del fin perseguido —partiendo de la idea fundamental de que no es posible trazar relaciones de jerarquía entre las normas constitucionales—.

En ese sentido, mediante este test se trata de verificar si las ventajas que se obtienen mediante limitación al derecho fundamental logran compensar los sacrificios que aquella implica para sus titulares. Básicamente, consiste en un juicio de ponderación entre el derecho afectado y el otro principio o derecho que fundamenta la intervención negativa.

En líneas generales, puede decirse que mientras más intensa sea la intervención legislativa en el

derecho fundamental, mayor peso tendrá éste en el juicio de ponderación; y del mismo modo, que mientras más efectiva sea la medida legislativa para la consecución del fin inmediato, mayor peso habrá que otorgársele a éste en la ponderación. Es decir, *si la afectación al derecho es mayor que los frutos alcanzados con la medida, ésta resulta desproporcionada y deberá declararse inconstitucional.*

3 A Finalmente, la ley que limita, además de orientarse a un fin legítimo y de ser razonable, debe respetar *el contenido esencial* del derecho —principio que también dimana del art. 246 inc. 1° Cn.—. Es decir, ninguna intervención legislativa, por muy efectiva que sea para la realización de un principio constitucional, puede sacrificar la esencia del derecho fundamental limitado. En estos casos, el juicio de proporcionalidad deviene en superfluo, pues una intervención que destruye de raíz el núcleo de un derecho, no puede justificarse con principio alguno.

Por otro lado, debe examinarse si tras la intervención legislativa, el derecho limitado sigue siendo reconocible como derecho fundamental, esto es, como derecho que se encuentra al mismo nivel que los otros derechos y principios reconocidos en la Constitución y que, por tanto, no puede ser desplazado permanentemente por el legislador ordinario.

B. La Constitución no delimita el contenido esencial de los derechos fundamentales, sino que se limita a enunciarlos genéricamente, pero ello no significa que aquél contenido sea indeterminado. Al contrario, cada derecho incluye un conjunto de facultades que permiten identificarlo en abstracto bajo esa denominación, en un determinado momento histórico, el cual, en ningún caso, puede ser alterado por los poderes públicos que intervienen en los derechos. Así, al aplicar o interpretar los derechos, todos los poderes públicos deberán adoptar una postura en cuanto a su contenido esencial.

Sin embargo, corresponde a esta Sala —como intérprete supremo de la Constitución— la labor de definir el contenido esencial de los derechos, para lo cual deberá basarse en las convicciones generalmente admitidas entre los juristas, adecuándolas a las peculiaridades de nuestro sistema jurídico, y respetando el pluralismo ético, ideológico y político.

VI. A partir de las consideraciones teóricas realizadas, se entrará a estudiar el caso concreto. Para tal efecto, se seguirá este orden: primero (1), se harán algunas consideraciones sobre los derechos materiales subyacentes a los vicios formales alegados; luego (2), se pasará a examinar si el art. 15 LEF, mediante la remisión que hace de la materia regulada a las ordenanzas municipales, vulnera el principio de reserva de ley; finalmente (3), se enjuiciará la constitucionalidad de los arts. 13, 15, 19 inc. 1°, 33 y 36 inc. 2° OPPARMSS, siguiendo las diversas confrontaciones internormativas propuestas por el actor.

1. Según el demandante, el art. 15 LEF incide en una serie de derechos constitucionales,

como la propiedad, *libertad de empresa*, libertad de contratación y "legalidad del derecho administrativo sancionador", pues los limita y niega su ejercicio. Con base en tal premisa, argumenta que, al remitir la materia regulada a las ordenanzas municipales, la norma en cuestión vulnera el principio de reserva de ley.

Ahora bien, el análisis del vicio formal —reserva de ley— no puede hacerse exitosamente, sin previamente verificar que el art. 15 LEF se relaciona con el derecho de propiedad, la libertad de empresa y la libertad de contratación. Hay que aclarar que si bien el actor habla de "libertad de empresa", en auto de 30-XI-2005, pronunciada en el presente proceso, esta Sala admitió la demanda en el entendido que el actor hacía referencia a la *libertad económica*.

Por otro lado, no se entrará en este momento a estudiar lo relativo a la "legalidad del derecho administrativo sancionador", pues no es un derecho fundamental, sino que un aspecto del principio de reserva de ley.

A. El derecho de propiedad se encuentra reconocido en los arts. 2 inc. 1° y 103 inc. 1° Cn., y recae sobre toda cosa, material o inmaterial, útil, apropiable y dentro del comercio, que incluye la facultad de poder ocuparla, servirse de ella de cuantas maneras sea posible, y la de aprovechar sus productos y acrecimientos, así como la de modificarla y disponer jurídicamente de ella.

Desde una perspectiva subjetiva, el reconocimiento constitucional del derecho de propiedad asegura a su titular que no será privado ilegítimamente de su derecho —y las facultades que éste comprende— por parte de los poderes públicos o de los particulares.

Partiendo del supuesto de que los árboles cuya siembra, poda y tala se pretende regular se ubicaran en un inmueble de titularidad privada, es indudable que la previsión del art. 15 LEF incide sobre el derecho de propiedad —configurando o limitando—, ya que los árboles referidos, en principio, pertenecen al propietario, y la regulación de la siembra, poda y tala de los mismos incide en la facultad de servirse de ellos, aprovechar sus productos o modificarlos.

B. Desde una perspectiva constitucional, la libertad económica es una manifestación más del derecho general de libertad, entendido como la *posibilidad de obrar o de no obrar*, sin ser obligado a ello o sin que se lo impidan otros sujetos, que constituye lo que se conoce como *libertad negativa* —según se dijo en la sentencia del 14-XII-1995, Inc. 17-95—.

En cuanto a la connotación que tiene la manifestación de tal libertad en el orden económico, se advierte que la misma se encuentra en relación directa con el proceso económico que vive un país. De ahí que son tres las grandes etapas de manifestación: la primera, referida a la iniciativa de *producción* de bienes

y servicios destinados a satisfacer necesidades humanas; segunda, la *distribución* de esos bienes y servicios puestos al alcance de los consumidores en la cantidad y en el tiempo que son requeridos; y la tercera, el *consumo o uso, utilización y aprovechamiento* de esos bienes o servicios.

Ahora bien, la libertad económica, en cuanto libertad jurídica, únicamente puede existir y operar con sujeción a límites constitucionales y legales, encaminados a asegurar su ejercicio armónico y congruente con los derechos de los demás, con el interés y el bienestar de la comunidad, con el medio ambiente, así como con los derechos de los trabajadores y de los consumidores en general —Sentencia de 13-X-2010, Inc. 17-2006—.

En efecto, la libertad económica —al igual que los restantes derechos fundamentales— no puede ser considerada como un derecho absoluto y por lo mismo puede y debe ser objeto de regulaciones y limitaciones legales que no afecten el contenido esencial del mismo. En ese sentido, es importante señalar que es un error confundir libertad económica con la licencia y el desenfreno y creer que únicamente existe un derecho general de libertad, en donde la iniciativa privada puede ser absoluta e ilimitada.

Para lo que al presente caso interesa, si se puede partir del mismo supuesto anterior —que los árboles se sitúen en un inmueble de propiedad privada—, en este caso también es innegable que lo dispuesto en el art. 15 LEF se relaciona con la libertad económica, ya que la regulación de la siembra, poda y tala de ejemplares arbóreos incidiría en la posibilidad del dueño de producir bienes —como, por ejemplo, madera— para la satisfacción de necesidades humanas, sin la intervención del Estado.

C. Por su parte, la libertad de contratación tiene reconocimiento constitucional autónomo en el art. 23 Cn., a partir del cual se proscribe tanto al Estado como a los mismos particulares negar u obstaculizar en la decisión de contratar o no, sobre todo dentro de las relaciones privadas; precisamente porque, en este ámbito, la autonomía de la voluntad nos muestra al contrato como un reparto (o manera de distribuir cargas jurídicas) autónomo y como fuente de producción de obligaciones jurídicas.

En ese punto de ejercicio (reparto de cargas y beneficios jurídicos entre particulares), la autonomía de la voluntad resulta ser una voluntad jurídica, es decir, aquella que el legislador reconoce como apta para producir consecuencias tendentes a la realización de los valores sociales.

Este principio de la autonomía de la voluntad consiste en la posibilidad de que los particulares celebren convenciones de cualquier tipo, aún no reglamentadas expresamente por la ley. Pero este

principio no se reduce únicamente a permitir la celebración de contratos no tipificados en la ley, sino que sus efectos se extienden hasta la libertad que tienen los particulares para la determinación del *contenido* de los contratos, es decir, la libertad para el establecimiento de las obligaciones que de él derivan. Es en este sentido en el que revisten mayor relevancia las limitaciones que se establecen al principio de autonomía de la voluntad, pues las mismas están referidas más al contenido de las obligaciones contractuales que a la tipología del contrato que les da nacimiento.

El principio de autonomía de la voluntad, por tanto, consiste en el poder que la ley reconoce a los particulares para reglamentar por sí mismos (libremente y sin injerencias externas) el contenido y modalidades de las obligaciones que se imponen contractualmente. Es así como en materia de contratos, la mayor parte de las normas son de carácter supletorio o dispositivo y no imperativas; pero que también se complementa con la exigencia de la ley de que ciertos contratos revistan una determinada forma, en consideración a su importancia, y, aun más, que en algunos casos la forma sea elevada a solemnidad.

Asimismo, la autonomía de la voluntad como centro del contrato no debe en modo alguno absolutizarse ni sacralizarse. La presencia razonable del Estado es necesaria, porque son múltiples las áreas donde actualmente sobreabundan situaciones de disparidad y asimetría entre las partes contratantes. La intervención del Estado en los contratos se moviliza con carácter permanente y anticipado, poniendo determinados marcos a la autonomía de la voluntad, y no reconociéndola más que dentro de ellos.

Esta Sala ha señalado que los aspectos que ofrece el derecho a la libre contratación son: (i) el derecho a decidir si se quiere o no contratar, esto es, el derecho a decidir la celebración o no celebración de un contrato; (ii) el derecho a elegir con quién se quiere contratar; y (iii) el derecho a determinar el contenido del contrato, es decir la forma y modo en que quedarán consignados los derechos y obligaciones de las partes (Sentencia de 13-VIII-2002, Inc. 15-99).

Visto así, el derecho a la libertad contractual implica que: a) ninguna de las partes del contrato puede imponer unilateralmente a la otra el contenido de las obligaciones que lo conforman, pues el contrato debe ser fruto de un acuerdo previo entre las partes; b) las partes tienen la facultad de autodisciplinarse, aunque sin lesionar normas jurídicas imperativas; y c) las partes están facultadas para concluir contratos con finalidades prácticas aún no previstas por la ley.

Ahora, esta libertad, no obstante ser una actividad humana —y en cuanto humana, privada, es decir, librada a la iniciativa de los particulares—, puede estar limitada (regulada) por razones de interés público y de

distintos modos. Así, el Estado puede eventualmente alterar *ex post facto* los efectos de los contratos celebrados con anterioridad al pronunciamiento de una norma, puede establecer de forma obligatoria el contenido de los contratos (derechos y obligaciones), como sucede comúnmente con los servicios públicos, seguros, etc.; y puede, finalmente, imponer razonablemente a determinados individuos la celebración o no de un contrato, aún en contra de la voluntad de los interesados (Sentencia de 13-VIII-2002, Inc. 15-99, Considerando VI 3).

A diferencia de los casos anteriores, este Tribunal considera que el art. 15 LEF no guarda ninguna relación con la libertad de contratación —como manifestación específica de la libertad económica—, ya que la regulación de la siembra, poda y tala de árboles no incide en el derecho del propietario de decidir si celebra o no un contrato, con quién contrata y cómo contrata. Ello no obsta a que la norma impugnada sí se relacione con la libertad económica, puesto que el contenido de ésta es mucho más amplio.

2. El art. 15 LEF —ya citado— dispone: "La regulación sobre siembra, poda y tala de árboles en zonas urbanas será de competencia exclusiva de la municipalidad respectiva".

Se explicó anteriormente que el término "regulación" utilizado en el art. 246 Cn. tiene un sentido amplio: abarca tanto "configuración" —dotación de contenido material a los derechos— como "limitación" —una obstaculización al ejercicio del derecho—.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha interpretado el art. 246 Cn. en el sentido que todos los órganos y entes públicos con potestad normativa reconocida por la Constitución pueden *configurar* los derechos, pero sólo la Asamblea Legislativa puede limitarlos. Desde luego, esta última exigencia —como se explicó— no es absoluta, ya que las fuentes del derecho jerárquicamente inferiores a la ley pueden colaborar con ésta en la regulación de aspectos complementarios o instrumentales.

Entonces, habría que preguntarse si el vocablo "regulación" ha sido empleado en el art. 15 LEF en un sentido amplio —abarcando configuración y limitación—, o si ha sido utilizado en un sentido restringido —como sinónimo de configuración—.

En cuanto a la primera posibilidad, hay que notar que aparte del precepto impugnado, no existe en la LEF otra disposición que se refiera a la regulación sobre la siembra, poda y tala de árboles en *zonas urbanas*. Ello significa que el art. 15 LEF agota el desarrollo normativo desplegado por el legislador respecto a tal materia.

Por tanto, si se toma el término "regulación" en su sentido amplio, resulta que la Asamblea Legislativa, mediante el art. 15 LEF y al no existir otra regulación, delegaría a los Concejos Municipales la "competencia exclusiva" —como dice la disposición impugnada— no sólo de

configurar, sino también de *limitar* el derecho de propiedad y la libertad económica, lo cual sería inconstitucional, porque los municipios —de conformidad con el art. 246 Cn.— únicamente están facultados a "colaborar normativamente" con la ley en la *limitación de derechos*.

En cambio, si se asume que el término "regulación" ha sido empleado en el sentido restringido —como equivalente a "configuración de derechos"—, no habría violación al principio de reserva de ley, ya que los Concejos Municipales, como entes con potestad normativa reconocida por la Constitución —art. 204 ord. 6º—, están facultados por el mismo art. 246 Cn. para configurar derechos fundamentales.

La Asamblea Legislativa, como órgano emisor de la LEF, no aclara en su informe cuál es el sentido que le ha dado a la palabra "regulación" en el art. 15 LEF. Los Considerandos y el texto de la Ley tampoco nos ilustran al respecto. En ausencia, pues, de elementos fácticos, esta Sala debe, primeramente, interpretar la norma impugnada hasta donde su formulación lingüística lo permita, en forma tal que se respete y potencie la normativa constitucional —lo que en doctrina se conoce como "interpretación conforme a la Constitución" (Sentencia de 14-II-1997, Inc. 15-96). Y sólo si no es posible aplicar este criterio interpretativo, deberá admitirse la confrontación internormativa planteada por el actor y declararse inconstitucional el precepto cuestionado.

Pues bien, utilizando el criterio hermenéutico aludido, este Tribunal interpreta que el art. 15 LEF cuando dice que "[l]a regulación sobre siembra, poda y tala de árboles en zonas urbanas será de competencia exclusiva de la municipalidad respectiva", lo que quiere significar es que los Concejos Municipales pueden "configurar", es decir, dotar de contenido material a los derechos afectados por la siembra, poda y tala de árboles —derecho de propiedad y libertad económica—, mas no limitarlos, es decir, denegar su ejercicio.

Se ha insistido anteriormente que todos los entes públicos a los que la Constitución reconoce potestad normativa están habilitados para configurar los derechos fundamentales, siendo ése el caso de los Concejos Municipales, a los que el art. 204 ord. 6º Cn. faculta para crear disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto denominadas "ordenanzas municipales". Por tanto, *debe desestimarse este punto de la pretensión, ya que el art. 15 LEF admite una interpretación conforme al art. 246 Cn.*

3. A. Advierte esta Sala que, en el *proceso acumulado 3-2006*, el demandante solicitó que se declarara la inconstitucionalidad de los arts. 13, 15, 19 inc. 1º, 33 y 36 inc. 2º OPPARMSS por su conexión con el art. 15 LEF, por cuanto "la única razón de ser" de los primeros era la de

"desarrollar o complementar" el segundo. Ahora bien, *habiéndose desestimado la inconstitucionalidad del art. 15 LEF, y habiendo planteado el actor la inconstitucionalidad de los arts. 13, 15, 19 inc. 1º, 33 y 36 inc. 2º OPPARMSS como una consecuencia directa y exclusiva de aquélla, por el principio de congruencia procesal, debe sobreseerse este punto de la pretensión.*

B. Hay que notar, empero, que estamos ante una acumulación de procesos, en los que parcialmente coinciden las normas objeto de control —los arts. 13, 15, 19 inc. 1º y 36 inc. 2º OPPARMSS— y el parámetro de control —el art. 246 Cn.—, pero la *argumentación* es diferente.

En el *proceso 60-2005* se alegó autónomamente que: (i) los arts. 13, 15 y 19 inc 1º OPPARMSS violan el art. 246 Cn., pues limitan el derecho de propiedad y la libertad económica, y (ii) el art. 36 inc. 2º OPPARMSS viola el art. 2 Cn. —derecho a la seguridad jurídica— y el art. 246 Cn. —pues contiene una limitación desproporcionada al derecho de propiedad y libertad económica—.

En cambio, en el *proceso 3-2006*, alega que los arts. 13, 15, 19 inc. 1º, y 36 inc. 2º OPPARMSS son inconstitucionales *como consecuencia* de que el art. 15 LEF es inconstitucional. Por tanto, tratándose de dos pretensiones con un fundamento material diferente, aunque se haya desestimado la inconstitucionalidad de los arts. 13, 15, 19 inc. 1º, y 36 inc. 2º OPPARMSS en el *proceso 3-2006*, es procedente examinar nuevamente la constitucionalidad de dichas disposiciones a la luz de los argumentos planteados en el *proceso 60-2005*.

C. Como se explicó, la regulación —en sentido amplio— sobre poda y tala de árboles en inmuebles de titularidad privada se relaciona de alguna manera con el derecho de propiedad y la libertad económica, ya que, por un lado, incide en las facultades del dueño de servirse, aprovechar y modificar dichos árboles, y por otro, en la posibilidad del dueño de producir bienes —como, por ejemplo, madera— para la satisfacción de necesidades humanas, sin la interferencia del Estado. Ahora bien, debe analizarse si las regulaciones contenidas en los arts. 13, 15 y 19 inc. 1º OPPARMSS son "configuración" —dotación de contenido material al derecho de propiedad y la libertad económica— o "limitación" —obstaculización al ejercicio de esos derechos—.

Según lo expuesto en el Considerando VI 1, los "permisos", es decir, las autorizaciones de la Administración a los particulares para el ejercicio de una actividad típica de su esfera, pero restringidas en razón de un fin público o interés colectivo, caen dentro la "técnica autorizatoria administrativa", la que —de acuerdo con lo sostenido por esta Sala anteriormente— constituye "configuración" de derechos fundamentales, mas no limitación. Ciertamente, los *permisos* de poda y de tala no son más que el

establecimiento de condiciones para el ejercicio del derecho de propiedad y la libertad económica en aras de la satisfacción de otro principio constitucional la protección del patrimonio arbóreo, como manifestación del principio proteccionista del derecho al medio ambiente para los recursos naturales —Sentencia de 26-VI-2011, Inc. 37-2004—.

En sus informes, el Concejo Municipal de San Salvador —como autoridad demandada— justifica la emisión de las normas impugnadas argumentando que las mismas tienen por objeto la protección de los "recursos renovables y no renovables", las "especies arbóreas plantadas", los "recursos existentes y futuros", el "patrimonio arbóreo" o los "recursos naturales".

Al respecto, en la Sentencia de 26-VI-2003, pronunciada en el proceso de amparo 242-2001, esta Sala expuso que la protección del medio ambiente es un principio constitucional consagrado en el art. 117 Cn., que comporta para los poderes públicos las siguientes exigencias: (i) el *principio proteccionista*, el cual tiene relación con las medidas preventivas que impidan el deterioro de los bienes ambientales cuya conservación se pretende —v. gr., la regulación de actividades clasificadas como contaminantes o la evaluación del impacto ambiental—; (ii) el *principio conservacionista*, que implica, en general, la retirada del mercado de algunos bienes naturales cuya utilización racional prácticamente se reduce al exclusivo ejercicio del derecho a disfrutar del medio —v. gr. los parques nacionales y los espacios naturales protegidos—; (iii) el *principio de restauración o sustitución de recursos*, que implica el fomento de las actuaciones encaminadas a regenerar los deterioros y degradaciones producidos en el medio ambiente a través de medidas represivas que sustituyan el uso irracional y contaminante de los recursos naturales por el saneamiento y recuperación de dichos espacios —v. gr., la sustitución de técnicas productivas e industriales contaminantes por técnicas no contaminantes—; y (iv) la *garantía de la utilización racional de los recursos naturales*, es decir, la generación de riqueza mediante la utilización de los mismos, procurando su protección, a fin que tal aprovechamiento beneficie no sólo a la presente sino también a las nuevas generaciones, así como al mayor número de habitantes.

En cuanto a la relación del principio de la protección del medio ambiente con el derecho de propiedad y la libertad económica, en la misma Sentencia se señaló: "[E]l derecho al medio ambiente colinda con el ejercicio de otros muchos derechos y con intereses y bienes protegidos. Sin embargo, aun cuando la protección del entorno sea un interés de rango constitucional, su posición en el universo de bienes jurídicos no puede considerarse de rango superior, y ha de compaginarse en la inevitable ponderación con los demás. El reconocimiento del derecho al medio ambiente plantea dos problemas fundamentales. El primero es el de las relaciones recíprocas entre el derecho al medio ambiente y otros derechos

constitucionales —en especial el de propiedad y el de libertad económica— y el segundo —derivado del anterior— es la necesaria ponderación entre derechos que habrá de hacerse en los casos concretos por el aplicador del derecho (entiéndase autoridades jurisdiccionales y no-jurisdiccionales). Asimismo, cabe resaltar también que corresponde al legislador llevar a cabo una previa y general ponderación que asegure la fuerza expansiva de los bienes jurídicos en tensión".

Con base en los anteriores precedentes, se puede decir que el Concejo Municipal, al crear los permisos de poda y de tala en los arts. 13, 15 y 19 inc. 1° OPPARMSS, efectuó una "ponderación" entre el derecho de propiedad y la libertad económica —arts. 2 inc. 1° y 102 Cn.—, por un lado, y el principio de la protección del medio ambiente —art. 117 Cn.—, por el otro, llegando a una suerte de equilibrio entre los derechos y el principio en pugna. En efecto, al estatuirse un permiso para las actividades mencionadas, ni se obstaculiza el ejercicio de los derechos fundamentales respectivos, ni tampoco quedan desprotegidos los recursos forestales. Esto confirma lo dicho anteriormente: que las disposiciones impugnadas sólo "configuran" el derecho de propiedad y la libertad económica, mas no los limitan; pues una vez cumplidas las circunstancias que el permiso requiere para su otorgamiento, se pueden ejercer los derechos en cuestión.

Por lo dicho anteriormente, *debe desestimarse este punto de la pretensión, ya que los arts. 13, 15 y 19 inc. 1° OPPARMSS "configuran" el derecho de propiedad y la libertad económica, para lo cual el Concejo Municipal de San Salvador está habilitado como ente público al que la Constitución reconoce potestad normativa, de conformidad con el art. 246 —relacionado con el 204 ord. 5°—, ambos de la Cn.*

D. a. En relación con el art. 36 inc. 2° OPPARMSS el demandante sostiene que vulnera el principio de proporcionalidad —art. 246 Cn.—, en síntesis, porque establece una medida limitadora del derecho de propiedad y la libertad económica —la suspensión de los permisos concedidos— que carece de los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, para lograr el objetivo perseguido —la protección de las especies arbóreas—.

Por su parte, el Concejo Municipal de San Salvador defendió la constitucionalidad de la norma cuestionada, manifestando: "[D]ado que el bien jurídico protegido es el medio ambiente o patrimonio arbóreo es dable sancionar la reincidencia con suspensión del permiso".

b. La prescripción contenida en el art. 36 inc. 2° lleva por título "sanción por reincidencia"; sin embargo, más allá de su nomenclatura y de la afirmación del Concejo en cuanto a que se trata de una "sanción", es necesario examinar detenidamente el tipo de norma que contiene la disposición impugnada.

Hay que traer a cuento que en esta Sentencia se ha insistido que la *técnica autorizatoria* comprende el control del despliegue de la actividad del particular, de modo que dentro de su cobertura material se incluye la potestad de ejecutar las consecuencias del incumplimiento de los requisitos y condiciones que se han requerido para el ejercicio de la actividad autorizada, a fin de contrarrestar el estado de ilegalidad del administrado, ya sea mediante la suspensión, no renovación, cancelación o revocación de la autorización misma.

En ese sentido, la suspensión de permisos prevista en la disposición impugnada no pertenece al campo de las potestades sancionadoras de la administración, sino que es una consecuencia derivada del ejercicio irregular de una actividad de los particulares —la poda y tala de árboles—, es decir que es un aspecto integrante de la denominada técnica autorizatoria.

Hay que recordar, por otra parte, que la técnica autorizatoria está fuera del ámbito de las materias reservadas a la ley, pues no es posible advertir alguna privación o limitación a derechos fundamentales, que es precisamente el presupuesto material que lleva a considerar al derecho administrativo sancionador como materia sujeta a reserva legal. En ese sentido, se tiene — como primer punto del análisis— que el Concejo Municipal, como ente público al que la Constitución reconoce potestad normativa —art. 204 ord. 5°—, estaba habilitado por el art. 246 inc. 1° Cn. para disponer la consecuencia jurídica establecida en el art. 36 inc. 2° OPPARMSS.

Ahora bien, habiéndose determinado que la consecuencia establecida en la disposición impugnada no constituye una limitación de derechos fundamentales, la argumentación utilizada por el demandante para demostrar la violación al principio de proporcionalidad no es idónea, según la construcción que de dicho principio ha elaborado esta Sala, pues dicha argumentación parte de la existencia, por un lado, de una intervención legislativa, y por el otro, de un derecho cuyo ejercicio se ve limitado en mayor o menor grado por dicha intervención.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que la argumentación esgrimida por el demandante, orientada a demostrar la confrontación internormativa que éste plantea, forma parte del fundamento material de la pretensión. En consecuencia, una argumentación incoherente con el derecho o principio invocado — en este caso, el principio de proporcionalidad— lleva a considerar que la pretensión de inconstitucionalidad no ha sido configurada adecuadamente. Y no pudiendo esta Sala suplir tal defecto, pues ello supondría configurar de oficio el objeto procesal, *debe sobreseerse este punto de la pretensión.*

c. Por último, el actor sostuvo que el art. 36 inc. 2° OPPARMSS violenta la seguridad jurídica —art. 2 Cn.—, lo que fundamentó del siguiente modo: "En el presente caso, en el supuesto que las

autoridades municipales de San Salvador emitan un permiso conforme a la OPPARMSS, dicho permiso constituiría un acto administrativo favorable para el particular beneficiado con el permiso, por lo que, una vez consolidada tal situación jurídica, la misma no puede ser afectada por la misma administración municipal, bajo pretexto de efectos extensivos de una sanción por reincidencia, ya que ello supondría convertir a ésta en un mecanismo para dejar sin efecto —durante un año— otros permisos previamente concedidos y que ya ingresaron de modo definitivo en la esfera jurídica del particular".

Sobre dicho aspecto, este Tribunal nota que el demandante se equivoca cuando afirma que la suspensión de los permisos constituye una violación al principio de la intangibilidad de los actos favorables, pues —como se expuso en la Sentencia de 27-XI2003, pronunciada en el proceso de amparo 421-2002— en la medida que "el acto de autorización opera sobre actividades y derechos de titularidad privada, sin incidir en el derecho mismo, sino sólo en la posibilidad de su ejercicio, [...] los mismos pueden ser objeto de revocación en sede administrativa en cualquier momento, siempre que se comprueba el incumplimiento de los requisitos que generaron en su oportunidad la citada autorización".

En ese sentido, la técnica autorizatoria permite al órgano o ente público establecer un régimen de consecuencias —impropiamente denominadas "sanciones"— que coadyuvan a la realización del fin público que protegen las disposiciones que instituyen la autorización en cada caso. Se trata de otro mecanismo —el más gravoso, desde luego— para encauzar la actividad regulada conforme a las condiciones estipuladas en la autorización respectiva.

Ahora bien, cabría preguntarse si es legítimo que el Concejo Municipal suspenda durante un año no sólo el último permiso concedido, sino también todos los concedidos anteriormente. Hay que insistir que las autorizaciones se rigen por el principio *rebus sic stantibus*, es decir que se mantienen siempre y cuando los hechos y circunstancias que motivaron su otorgamiento no se alteren. *A contrario sensu*, en caso que la situación que originó el permiso se modifique o desaparezca, la Administración está facultada para aplicar la consecuencia jurídica que prevé el ordenamiento jurídico, ya sea la suspensión, no renovación, cancelación o revocación del permiso en cuestión.

Si bien es cierto que, de conformidad con los arts. 13 y 15 OPPARMSS, las causas que motivaron el otorgamiento de cada permiso pueden ser muy diversas, una vez se hayan concedido, la prohibición de realizar determinadas conductas —las que prevé el art. 33, y que constituyen el presupuesto del art. 36 inc. 2º, ambos OPPARMSS— pasan a integrarse al régimen de cada autorización. Por tanto, existe un sustrato normativo común entre los diversos permisos, aunque éstos se concedan en diferentes momentos y según criterios diferentes.

Y es que los efectos de una autorización como la estudiada —poda y tala de árboles— no pueden agotarse con el simple acto formal de su otorgamiento, pues así difícilmente se protegería la finalidad de dicho régimen autorizador —la protección de los árboles—. Al contrario, es plenamente coherente con dicha finalidad, que la autorización prolongue su vigencia mientras se ejecuta la actividad respectiva —la poda o tala—, creándose así un vínculo permanente entre el Concejo Municipal de San Salvador y el particular autorizado, encaminado a tutelar la finalidad en cuestión frente a los hechos que en el transcurso del tiempo puedan ocurrir y que eran difíciles de vislumbrar al momento de otorgar el permiso.

En consecuencia, *debe desestimarse este punto de la pretensión, pues la consecuencia jurídica establecida en el art. 36 inc. 2º OPPARMSS no violenta la seguridad jurídica, sino que se enmarca en el ámbito legítimo de la técnica autorizatoria administrativa, teniendo como finalidad la protección de los recursos forestales — concreción del principio de la protección del medio ambiente, consagrado en el art. 117 Cn.—.*

Por tanto,

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

Falla:

1. *Declárase que en el art. 15 del Decreto Legislativo n° 852, de 22-V-2002, publicado en el Diario Oficial n° 110, tomo 355, de 17-VI -2002, que contiene la Ley Forestal, no existe la inconstitucionalidad alegada, consistente en violación al principio de reserva de ley, pues aquél admite una interpretación conforme al art. 246 Cn., en el sentido de que únicamente faculta al Concejo Municipal de San Salvador a "configurar" el derecho de propiedad y la libertad económica, mas no a limitarlos.*

2. *Declárase que en los arts. 13, 15 y 19 inc. 1º de la Ordenanza para la Protección del Patrimonio Arbóreo del Municipio de San Salvador, contenida en el Decreto Municipal n° 44, de 16-XI-2004, publicado en el Diario Oficial n° 239, tomo 365, de 22-XII-2004, y reformada, entre otros, mediante el Decreto Municipal n° 27, de 5-IX-2006, publicado en el Diario Oficial n° 185, Tomo 373, de 5-X-2006, no existe la inconstitucionalidad alegada, consistente en violación al principio de reserva de ley, pues aquéllos no limitan el derecho de propiedad y la libertad económica, sino que únicamente los "configuran", para lo cual el Concejo Municipal de San Salvador está*

habilitado como ente público al que la Constitución reconoce potestad normativa, de conformidad con el art. 246 —relacionado con el 204 ord. 5°—, ambos de la Cn.

3. *Declárase que en el art. 36 inc. 2° de la Ordenanza para la Protección del Patrimonio Arbóreo del Municipio de San Salvador, no existe la inconstitucionalidad alegada*, consistente en violación a la seguridad jurídica —art. 2 Cn.—, pues la consecuencia jurídica establecida en aquél —suspensión de todos los permisos por un año— se enmarca en el campo legítimo de la técnica autorizatoria administrativa, teniendo como finalidad la protección de los recursos forestales —concreción del principio de la protección del medio ambiente, consagrado en el art. 117 Cn.—.

4. *Sobreséese la inconstitucionalidad del art. 19 inc. 4° de la Ordenanza para la Protección del Patrimonio Arbóreo del Municipio de San Salvador*, en virtud de la inexistencia del objeto de control.

5. *Sobreséese la inconstitucionalidad de los arts. 13, 15, 19 inc. 1°, 33 y 36 inc. 2° de la Ordenanza para la Protección del Patrimonio Arbóreo del Municipio de San Salvador*, por supuesta violación por conexión al art. 246 Cn. —principio de reserva de ley—, en virtud de haberse desestimado la inconstitucionalidad del art. 15 LEF

6. *Sobreséese la inconstitucionalidad del art. 36 inc. 2° de la Ordenanza para la Protección del Patrimonio Arbóreo del Municipio de San Salvador*, por supuesta violación al principio de proporcionalidad —art. 246 Cn.—, en virtud de haberse advertido un vicio insubsanable en el fundamento material de este punto de la pretensión.

7. *Notifíquese la presente decisión a todos los sujetos procesales.*

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

J. S. PADILLA.-----J. B. JAIME.-----E. S. BLANCO. R.-----R. E. GONZALEZ.-----FCO. E. ORTIZ. R.-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN.-----E. SOCORRO. C.-----RUBRICADAS.