

**37-2015**

**Inconstitucionalidad**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las diez horas con treinta y cinco minutos del día doce de agosto de dos mil quince.

Analizada la demanda presentada por los ciudadanos Genaro Isaac Ramírez Barrera, José Arturo Barrera Rivas, Juan Pablo Álvarez, Martín Baudilio Mejía, Roberto Orlando Pérez Soriano y Wilfredo Guevara Melgar, mediante la cual solicitan se declare la inconstitucionalidad, por vicios de contenido, del art. 5 números 1, 2, 3, 4, 5, 8, 23, 25, 27, 42, 43, 44, 45, 48, 49 y 57; art. 11 números 10 y 12; art. 74; art. 75 número 1 letra g), y número 2 letras a), b) y g), e incisos segundo y final; art. 77 inciso final; art. 79 inciso final; y art. 156 inciso final, todos del Reglamento General de Transporte Terrestre (RGTT, en lo que sigue), contenido en el Decreto Ejecutivo n° 35, de 14-II-2002, publicado en el Diario Oficial n° 32, Tomo 354, de 15-II-2002, *reformado* mediante Decreto Ejecutivo n° 84, de 1-XII-2014, publicado en el Diario Oficial n° 224, Tomo 405, de 1-XII-2014, por la supuesta vulneración a los arts. 1 Inc. 1°, 3 inc. 1°, 86 inc. 1°, 120, 131 ord. 5° y 246 inc. 1° de la Constitución (Cn., en adelante), así como el escrito de 11-VIII-2015, presentado por el señor Manuel Orlando Quinteros Aguilar, conocido por Gerson Martínez, en su carácter de Ministro de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, esta Sala hace las siguientes consideraciones:

Las *disposiciones impugnadas reformadas* prescriben *literalmente* lo siguiente:

“Art. 5.- Las definiciones de los términos contenidos en el presente Reglamento, serán las siguientes:

- 1. ADMINISTRADOR DE TERMINAL:** Persona natural o jurídica, de naturaleza pública o privada, autorizada por el Viceministerio de Transporte, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre, para la administración de dicha infraestructura.
- 2. ANDÉN:** Plataforma elevada de cemento, hormigón o en algunos casos de madera, que permite el fácil acceso a un medio de transporte masivo terrestre. Los andenes son las áreas por donde la gente circula para acceder a las unidades.
- 3. AUTOBÚS:** Vehículo automotor destinado al transporte colectivo de personas con comodidad y seguridad, con capacidad mayor de 40 pasajeros.
- 4. AUTOBÚS ARTICULADO:** Vehículo automotor de dos secciones o cuerpos, con una longitud de 21 metros aproximadamente y una capacidad promedio de 160 pasajeros,

la cual puede variar según modelo y marca del fabricante; y que disponen de puertas de acceso al lado izquierdo y/o derecho con piso alto (90 centímetros aproximadamente). Los autobuses articulados podrán disponer de rampas de acceso y espacios reservados para las personas con movilidad reducida.

**5. AUTOBÚS PADRÓN:** Vehículo automotor de un solo cuerpo con una longitud superior a la de los autobuses convencionales (13 metros aproximadamente). Su capacidad promedio es de 90 pasajeros, la cual puede variar según modelo y marca del fabricante y podrán disponer de rampas de acceso y espacios reservados para las personas con movilidad reducida y con puertas a uno o ambos lados.

**8. CARRILES SEGREGADOS EXCLUSIVOS Y/O PREFERENCIALES:** Carriles acondicionados especialmente para soportar el paso exclusivo de los buses articulados y padrones, los cuales se encuentran separados físicamente de los carriles para el tráfico mixto, disponibles para circulación del resto de vehículos particulares. La exclusividad o preferencia del uso de dichos carriles será establecida por la Autoridad competente, de acuerdo a la ley.

**23. CREACIÓN DE LA RUTA:** Acción que le compete al Órgano Ejecutivo, a través del Viceministerio de Transporte y operativizado por la Dirección General, por iniciativa propia y/o a solicitud de una persona natural o jurídica, mediante el que se establece y autoriza la ruta.

**25. ESTACIÓN DE TRASBORDO:** Punto donde convergen diferentes tipologías de ruta (troncal, pretroncal, alimentadora e interdepartamental) dentro de un sistema integrado de transporte.

**27. INSPECTOR DE TRANSPORTE TERRESTRE:** Persona natural que en virtud de acuerdo de la Dirección General, es nombrado y designado a realizar tareas de inspección y supervisión en el transporte terrestre, ya sea en la prestación del servicio, la legitimidad de documentación de la Institución, transparencia de trámites, eficiencia del servicio y aquellos aspectos que el Director General de Transporte Terrestre estime necesario inspeccionar.

**42. RUTA ALIMENTADORA:** La que tiene su origen en lugares de demanda de servicio público, movilizandolos pasajeros a las rutas troncales y pre-troncales de un sistema integrado. Estas rutas pueden ser servidas por unidades de bus estándar o microbús en

función de las características físicas del recorrido y del volumen de pasajeros. Son rutas con recorridos que circularán en tráfico mixto y con una definición fija de puntos de parada e integración operativa con la ruta troncal.

**43. RUTAS TRONCALES:** Son las que circulan por la totalidad del carril segregado desde cada una de las terminales, integrando las paradas elevadas de un sistema integrado. Podrán ser servidas tanto por unidades articuladas como por unidades padrón, en función de los requerimientos operacionales. Las rutas troncales podrán diversificarse en varios servicios, según la cantidad de paradas que realicen durante el recorrido. En este sentido, podrán ser expresas (con sólo parada en los puntos de máxima demanda) o paraderas (con paradas en todas las estaciones).

**44. RUTA PRE-TRONCAL:** Las rutas pre-troncales acercan la demanda de las terminales de un sistema integrado de transporte o conectan las terminales entre sí. Estas rutas serán servidas por unidades tipo padrón y su itinerario podrá transcurrir tanto en tránsito mixto, como en una definición fija de puntos de parada, como por el carril segregado.

**45. SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO DE PASAJEROS:** Constituye una actividad llevada a cabo por la administración o bajo control y regulación de ésta, desempeñada por personas naturales o personas jurídicas debidamente autorizadas por el órgano administrativo investido de la competencia necesaria, con el objeto de trasladar personas entre dos distintos puntos geográficos, mediante la utilización de vehículos automotores especialmente diseñados a tal fin, a cambio de una prestación económica.

**48. SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS:** Es un sistema de transporte público basado en bases de alta capacidad y un sistema de tecnología más limpia, que cuenta con derecho de paso exclusivo y/o preferencial para mejorar su eficiencia, reuniendo las características de ser un transporte rápido, confiable, eficiente y amigable con el medio ambiente.

**49. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO:** Es el sistema que comprende las acciones para la articulación, vinculación y operación integrada física y tarifariamente de los diferentes modos de transporte público, las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público;

así como para la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del sistema.

**57. TERMINAL DE INTEGRACIÓN:** Es un componente de los sistemas integrados de transporte, que consiste en una o varias edificaciones que contienen las instalaciones para embarque y desembarque de pasajeros, ya sea para terminar o iniciar el trayecto en este punto o bien como punto de conexión con otras tipologías de ruta (troncal, pretroncal, alimentadora).”.

“Art. 11.- La Dirección General, tendrá las siguientes atribuciones:

10. La regulación y control de las metas, paradas y puntos de retorno del transporte público colectivo de pasajeros que se establezcan. En caso de sistemas integrados de transporte, se realizará por medio del Centro de Control.

12. Autorizar la prestación de servicios de las terminales, así como la autorización y regulación de la publicidad en la infraestructura de las terminales y estaciones que componen los sistemas integrados de transporte”.

“Art. 74.- Los requisitos específicos por Categoría, Tipo, Subtipo y Clase de Servicio en la Naturaleza de Transporte Público de Pasajeros, son [...]”.

*[Debido a que los demandantes impugnaron dicha disposición en su totalidad, se omite por su extensión transcribir el contenido de la misma, la cual, en general, se refiere a los requisitos de unidades destinadas al transporte terrestre público de pasajeros].*

“Art. 75.- Los diferentes tipos y subtipos en la categoría de transporte público colectivo de pasajeros, tendrán las características siguientes:

### **1. TIPO Transporte por Microbuses**

g) Deberán estar equipadas con los dispositivos técnicos que permitan la accesibilidad de personas con discapacidad, según los porcentajes por ruta establecidos por la Dirección, no pudiendo ser inferiores al 10% de las unidades que presten el servicio.

### **2. TIPO Transporte por Autobús**

a) Vehículo con comodidad y seguridad, con capacidad mínima de 40 pasajeros sentados, excepto los vehículos tipo autobús articulado y padrón, cuya capacidad de pasajeros sentados al entrar a operar el servicio deberá ser autorizada por la Dirección General.

b) Color de la franja o banda especificado por cada subtipo y clase de servicio. Se

colocará una franja o banda por cada color especificado en todo el contorno de la unidad, dicha banda será de 30 centímetros de ancho, excepto los vehículos tipo autobús articulado y padrón, cuyas características de color al entrar a operar el servicio, deberán ser autorizadas por la Dirección General.

g) Deberán instalarse los dispositivos tecnológicos que permitan la implementación de un sistema de recaudo electrónico prepago, según lo establezca el Viceministerio de Transporte, a través de la resolución correspondiente.

[Inciso final] En caso que el prestatario del servicio no cumpla con las características de las unidades según la clase en la que actualmente ha sido autorizado, la Dirección General podrá realizar la modificación a la clase que le corresponda, según la unidad que en ese momento preste el servicio. El prestatario podrá presentar solicitud ante la Dirección General, para ser autorizado en una clase diferente según unidad ofertada y según estudio técnico de factibilidad.”.

“Art. 77 inciso final.- En cuanto a los buces articulados y padrones, las características mínimas físicas y mecánicas reguladas en este Capítulo, deberán ser determinadas y autorizadas por el Viceministerio de Transporte, en función de su compatibilidad con el sistema integrado de transporte a operar”.

“Art. 79 inciso final.- En los casos de sistemas integrados de transporte, el Viceministerio de Transporte establecerá las características específicas que deben cumplir las unidades articuladas y padrones según el tipo, subtipo, clase y servicio que presten.”.

“Art. 156 inciso final.- En el caso de las terminales y cualquier otra infraestructura que funcione dentro de un Sistema Integrado de Transporte que sean propiedad del Estado, la Dirección General la autorizará con la sola presentación de los requisitos establecidos en el artículo 161 de este Reglamento y los estudios técnicos de factibilidad que la Dirección General realice. En el caso anterior, la Dirección General autorizará y regulará la publicidad en dichas infraestructuras, a través de la respectiva autorización.”.

**I.** Los demandantes, además de hacer consideraciones sobre el contexto en que surgieron las disposiciones impugnadas —entre otros hechos, la creación de la Mesa Nacional de Transporte por parte del Viceministerio de Transporte (VMT), el surgimiento de la sociedad Sistema Integrado Prepago, S.A. de C.V. (SIPAGO) y los proyectos de modernización del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, como la utilización de la tarjeta prepago

otorgado a la sociedad SUBES, S.A. de C.V., y el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS)—, manifestaron que su pretensión de inconstitucionalidad se resume en tres motivos concretos, que a continuación se desglosan.

I. Vulneración al principio de reserva de ley por parte del art. 5 números 2, 8, 25 y 57, y art. 156 inc. final RGTT, al otorgar la explotación de infraestructura estatal sin concesión –arts. 86 inc. 1º, 131 ord. 5º y 246 Cn., en relación con el art. 120 Cn.–.

A. En cuanto a los arts. 5 números 2, 8, 25 y 57 RGTT, los actores sostuvieron que en dichas disposiciones se establecen y definen, vía reglamentaria, elementos de la infraestructura del SITRAMSS –financiada con recursos estatales–, en específico los andenes, los carriles segregados exclusivos y/o preferenciales, las estaciones de trasbordo y las terminales de integración.

Dichas disposiciones –dijeron– *vulneran el principio de reserva de ley*, por cuanto atribuyen competencias no contempladas en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LTTTSV), al poner infraestructura estatal al servicio de un tercero *autorizado* para su provecho y explotación por medio de la circulación de buses articulados o padrones, es decir *sin tener el título habilitante de la concesión que se requiere* para ello conforme el art. 120 Cn., cuyo otorgamiento corresponde a la Asamblea Legislativa, lo que a su vez implica una vulneración del art. 246 inc. 1º Cn., pues “ni siquiera la ley formal puede alterar las obligaciones contenidas en la Constitución, mucho menos una ley *infra* constitucional [sic]”.

Y es que –continuaron–, por la inversión millonaria del Gobierno de El Salvador en la infraestructura para el funcionamiento del SITRAMSS, la misma es propiedad del Estado como una obra material de uso público y, como tal, su explotación debe sujetarse a lo establecido en el art. 120 Cn., es decir a través de concesión que otorga el Órgano Legislativo, de la cual carece SIPAGO, quien explota las líneas, rutas e infraestructura estatal sin haber realizado inversión alguna.

B. En lo relativo al art. 156 inc. final RGTT, los ciudadanos dijeron que éste incurre en la misma vulneración señalada, esto es, otorgar el uso y explotación de terminales y cualquier otra infraestructura de propiedad estatal que funcione dentro del SITRAMSS mediante autorizaciones, obviando que por tratarse de obras materiales de uso público dicha utilización y explotación sólo puede realizarse por concesión aprobada por la Asamblea Legislativa, según el art. 120 Cn., en relación con el art. 131 ord. 5º Cn.

2. Vulneración al principio de reserva de ley –arts. 86 inc. 1° y 131 ord. 5° Cn.– por parte del art. 5 números 1, 23, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 RGTT, mediante la atribución de competencias relacionadas al SITRAMSS no previstas en la LTTTSV.

A. En este motivo, los impetrantes manifestaron que la creación de un sistema integrado de transporte altera, por su envergadura, el servicio público de transporte, por lo que su implementación y elementos esenciales tuvieron que haberse discutido y aprobado a través de una ley en sentido formal –y no mediante reformas a un reglamento–.

Aunado a esto, expresaron que las reformas al reglamento en mención crea y atribuye competencias a la Dirección General de Transporte Terrestre del VMT que no están contempladas en la LTTTSV y que, por su trascendencia, deben ser reguladas vía reforma legislativa y no reglamentaria.

B. Así, sostuvieron que en el art. 5 número 1 RGTT se atribuye la competencia al VMT a través de la Dirección General de Transporte Terrestre de autorizar las personas naturales o jurídicas, de naturaleza pública o privada, que fungirán como administradores de terminales, lo cual —aseveraron— “reforma” la ley señalada.

C. Por otra parte, indicaron que en el art. 5 número 23 RGTT se establece que corresponde al Órgano Ejecutivo, por medio del VMT y la mencionada Dirección General, crear y autorizar las rutas del sistema integrado de transporte.

Esto —según los demandantes— infringe lo señalado en el art. 3 número 2 LTTTSV, que indica que la ley regulará lo relativo a la autorización y establecimiento de rutas, así como la concesión de líneas que deba establecer el VMT; lo que la ley no ha regulado en este punto son los requisitos mínimos y criterios para otorgar dichas concesiones, lo cual sí debe ser desarrollado vía reglamentaria.

D. Finalmente —añadieron—, la creación de rutas alimentadoras, troncales y pre-troncales de acuerdo al art. 5 números 42, 43 y 45 RGTT implica la atribución de facultades que corresponde al legislador conforme al art. 3 número 2 LTTTSV, además de crear nuevos servicios públicos sin definir las reglas y requisitos en que operarán las unidades de transporte en el sistema integrado, dejando todo a arbitrio del VMT.

3. Vulneración a la seguridad jurídica y al principio de igualdad —arts. 1 inc. 1° y 3 inc. 1° Cn.—, por parte del art. 5 números 4 y 5, 77 inc. final, y 79 inc. final RGTT.

A. En relación con la supuesta vulneración a la seguridad jurídica —art. 1 inc. 1° Cn.—,

los actores expresaron que ello ocurre en las disposiciones reglamentarias impugnadas en tanto que “se despoja de la atribución conferida por el legislador y se la delega al VMT. Aun y cuando no existe una potestad habilitante [sic]”, aunado al hecho que en el RGTT se establecen condiciones materiales más rígidas para los vehículos del transporte público ordinario que para los buses articulados, cuyas condiciones requeridas dependerán del arbitrio del VMT.

B. Por otro lado, adujeron, las disposiciones reglamentarias cuya constitucionalidad se cuestiona vulneran el principio de igualdad —art. 3 inc. 1° Cn.—, porque crean un tratamiento diferenciado, sin un criterio justificado y razonable, entre las personas que prestan el servicio de transporte con buses y microbuses “ordinarios” y las que lo hacen con buses ‘padrón o articulados’.

En específico, dijeron que, en cuanto a los “propietarios de autobuses y microbuses ordinarios”, se regulan las condiciones de capacidad, estructura y antigüedad de las unidades, sin disponer de infraestructura estatal —arts. 5 número 3, 77 inc. 1° y 79 inc. 1° RGTT—; mientras que a los “propietarios de unidades articuladas y padrón” las condiciones de regulación las determina de forma discrecional el VMT, permitiéndoles el uso de infraestructura pública y del carril segregado —arts. 5 número 4 y 5, 77 inc. final y 79 inc. final RGTT—.

Los actores expresaron que dicho tratamiento diferenciado es arbitrario, porque al margen de las variables y características de las unidades de transporte mencionadas, pesan más las similitudes en la medida en que ambos son prestadores de un servicio público cuya finalidad es el transporte de personas, por lo que “[...] deberían de gozar de una regulación similar, y no una regulación que beneficie a unos [...] y perjudique a otros [...]”.

4. A. Por último, los ciudadanos solicitaron como *medida cautelar la suspensión provisional de los efectos positivos de las disposiciones impugnadas del RGTT que* —de acuerdo con su criterio— *vulneran lo dispuesto en el art. 120 Cn.*, es decir las que suponen el uso y explotación de la infraestructura pública del SITRAMSS exclusivamente a una empresa, de manera arbitraria y sin reglas claras o mínimas sobre los criterios para asignar el servicio público de transporte en cuestión; lo anterior, *supone la suspensión del uso de la infraestructura pública —carriles segregados, terminales y andenes— por parte de la empresa autorizada, para que pueda ser utilizada por toda la población.*

B. Como fundamento de la medida cautelar cuya adopción se solicita, los demandantes expresaron que en este caso se cumple el presupuesto de la apariencia de buen derecho —*fumus*



*boni iuris*—, pues las disposiciones impugnadas vulneran el principio de reserva de ley al desconocer la obligación que dispone el art. 120 Cn., relativa a que el uso y explotación de infraestructura pública requiere de concesión otorgada por la Asamblea Legislativa, además de infringir la seguridad jurídica y el principio de igualdad.

C. Asimismo, expresaron que en la medida requerida se cumple el presupuesto del daño que ocasionaría el desarrollo temporal del proceso en relación con él cumplimiento de la sentencia —*periculum in mora*—, en tanto que la continuidad de los efectos de las disposiciones impugnadas permite que se siga favoreciendo a que una sola empresa explote infraestructura pública sin concesión legislativa, beneficio económico que difícilmente será resarcido a la población que paga con sus impuestos dicha infraestructura, lo que además impide a otros empresarios de transporte colectivo de pasajeros el acceso a dicho sistema integrado.

II. Expuestos los argumentos comprendidos en la demanda, es pertinente hacer ciertas consideraciones sobre los requisitos que debe cumplir una pretensión de inconstitucionalidad para justificar el inicio del proceso y emitir, eventualmente, un pronunciamiento definitivo.

Como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Sala —v.gr., en auto del 20-XI-2013, Inc. 163-2013—, el proceso de inconstitucionalidad tiene por objeto realizar un análisis sobre la estimación o no de una pretensión de inconstitucionalidad, la cual consiste en un alegato sobre la supuesta contradicción entre el contenido normativo de una disposición o acto identificado como objeto de control y el contenido normativo de una disposición constitucional propuesta como parámetro.

Lo anterior implica —en coherencia con los requisitos establecidos en el art. 6 ords. 2° y 3° de la Ley de Procedimientos Constitucionales (L.Pr.Cn.)— que una pretensión de inconstitucionalidad debe contener un *fundamento jurídico*, que se configura con el señalamiento preciso de las disposiciones impugnadas y con la proposición de los respectivos parámetros de control, así como de un *fundamento material*, que conlleva dotar de contenido a las disposiciones en contradicción y, además, aportar los argumentos suficientes que evidencien dicha inconsistencia normativa, más allá de ligeras impresiones subjetivas, causadas por una lectura defectuosa o superficial de los enunciados respectivos, por una simple contraposición textual o por una interpretación aislada, inconexa o fragmentaria de las disposiciones en juego o, en definitiva, por la mera invocación de disposiciones sin que sean objeto de una genuina labor interpretativa.

III. 1. Aplicando lo anterior a la pretensión en análisis, se advierte en primer lugar que los demandantes *han propuesto como objetos de control ciertas disposiciones reglamentarias sobre las cuales no se ha realizado confrontación con parámetro de control alguno*, en específico los números 3 y 27 del art. 5 RGTT, así como el art. 11 números 10 y 12, y arts. 74 y 75 número 1 letra g), y número 2 letras a), b) y g), e incisos segundo y final RGTT.

Al tener por objeto el proceso de inconstitucionalidad, fundamentalmente, un contraste entre normas, la omisión de los demandantes de señalar las correspondientes confrontaciones internormativas con respecto a las disposiciones reglamentarias señaladas deviene en el incumplimiento del requisito establecido en la parte final del art. 6 ord. 3° L.Pr.Cn., es decir la cita de los artículos de la Constitución pertinentes que se estiman vulnerados, deficiencia formal que vuelve imposible el examen de constitucionalidad de las mismas, por lo cual estos puntos de la pretensión se declararán *inadmisibles*.

2. A. Sin perjuicio de lo anterior, en cuanto al primer motivo señalado, es decir la supuesta contravención al principio de reserva de ley por parte del art. 5 números 2, 8, 25 y 57, y art. 156 inc. final RGTT, por el otorgamiento de explotación de infraestructura estatal sin realizar licitación pública ni concesión, es de hacer notar que los actores han propuesto como parámetros, de forma conjunta, los arts. 86 inc. 1°, 131 ord. 5° y 246 Cn., en relación con el art. 120 Cn.

B. Al respecto, como se expresó en la Sentencia de 11-I-2013, Inc. 41-2005, en la Constitución existen disposiciones que atribuyen competencias normativas para cada órgano del Estado y que dan lugar a los distintos tipos de normas jurídicas —como las leyes en sentido formal y los reglamentos de ejecución, entre otros—, pero, además, existen disposiciones que atribuyen *facultades normativas concretas que deben ser ejercidas sobre materias determinadas*, es decir “*zonas de reserva*” de producción normativa, como las señaladas al Órgano Legislativo, de donde surge la *reserva de ley*.

De forma general, puede afirmarse que la reserva de ley —como fue expresado en Sentencia de 26-II-2002, Inc. 19-98—, es una técnica de distribución constitucional de potestades normativas a favor del Legislativo, como garantía de la institución parlamentaria frente a las restantes potestades normativas, que *asegura que determinadas materias, debido a su trascendencia, únicamente puedan ser reguladas por normas de rango legal y, no por preceptos de inferior jerarquía normativa, como modo de asegurar que su adopción venga acompañada necesariamente de un debate público en el que puedan concurrir libremente los distintos*

*representantes del pueblo.*

C. Ahora bien, *el problema consiste en determinar de manera precisa las materias que dentro del ordenamiento constitucional constituyen zona de reserva de ley.* En efecto, hay muchos casos en que la Constitución si bien señala que ciertas materias serán objeto de una “ley especial” o serán reguladas por “ley”, el término genérico utilizado para ello no resulta lo suficientemente claro en su contexto para determinar si es materia reservada a la Asamblea Legislativa; por tanto, interpretar que en estos casos el término está utilizado en sentido formal, es decir, creer que hay siempre reserva de ley, es invalidar las potestades normativas que la misma Constitución otorga a otros entes, como el Ejecutivo y los Municipios.

Entonces, se tiene que, de acuerdo con la Constitución salvadoreña, hay que entender que *existe reserva de ley expresa, únicamente cuando aquélla se refiere a materias reguladas por “decreto legislativo” —o simplemente “decreto”, pero en claro contexto legislativo—, o bien, cuando la disposición alude inequívocamente a la actividad emanada de la Asamblea Legislativa, es decir, a la potestad legislativa de dicho Órgano estatal.* En todos los demás casos, la identificación de los supuestos en que existe reserva de ley corresponde hacerlo a esta Sala, verificando, entre otras cosas, la existencia de los supuestos institucionales y procedimentales que priorizan a la Asamblea Legislativa sobre los otros órganos y entes investidos de potestades normativas.

D. En el presente caso, *se observa que los arts. 86 inc. 1º, 131 ord 5º y 246 Cn., propuestos como parámetros de control por los demandantes, no contienen ningún mandato o expresión que impliquen o sugieran una zona de reserva de ley sobre materias específicas.* En efecto, el art. 86 inc. 1º Cn. se refiere a la independencia de los órganos de Gobierno y a la indelegabilidad de sus funciones; el art. 131 ord. 5º Cn. establece de forma general la competencia de legislar de la Asamblea Legislativa, mientras que el art. 246 inc. 1º Cn. se refiere a la observancia de la proporcionalidad en cuanto a la limitación de principios y derechos constitucionales.

Al contrario, *en el art. 120 Cn. sí se observa una zona de competencia legislativa en concreto que es congruente con la pretensión de los demandantes, en tanto que en este motivo han argüido la explotación de obras materiales de uso público —que ellos identifican en la infraestructura creada para la implementación del SITRAMSS— sin previa concesión de la Asamblea Legislativa.*

En este sentido, al haberse logrado establecer los elementos de control constitucional suficientes en este punto de la pretensión con las acotaciones indicadas, la demanda se *admitirá* en cuanto a este motivo para enjuiciar la constitucionalidad del art. 5 números 2, 8, 25 y 57, y art. 156 inc. final RGTT, por la probable contravención a lo establecido en el art. 120 Cn., debiendo declararse la *improcedencia* de la pretensión en relación con la supuesta vulneración a lo dispuesto en los arts. 86 inc. 1°, 131 ord. 5° y 246 inc. 1° Cn.

3. El segundo motivo de inconstitucionalidad alegado —esto es, la presunta vulneración al principio de reserva de ley por parte del art. 5 números 1, 23, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 RGTT por la atribución de competencias relacionadas al SITRAMSS no previstas en la LTTTSV-adolesce del defecto señalado en el apartado anterior, por cuanto *los parámetros de control propuestos son los arts. 86 inc. 1° y 131 ord. 5° Cn., los cuales no contienen una zona de reserva de ley específica para la Asamblea Legislativa, en este caso en relación con la prestación del servicio público de transporte de pasajeros.*

Por lo anterior, al haber propuesto los actores parámetros de control que no son pertinentes para llevar a cabo la confrontación normativa que se requiere, este punto de la pretensión será rechazado por *improcedente*.

4. A. Sobre el tercer motivo de inconstitucionalidad alegado, es decir la supuesta vulneración a la seguridad jurídica y al principio de igualdad —arts. 1 inc. 1° y 3 inc. 1° Cn.— por parte del art. 5 números 4 y 5, art. 77 inc. final y art. 79 inc. final RGTT, se advierte por un lado que, más allá de citar jurisprudencia, *en este punto de la pretensión los argumentos de los ciudadanos se han vertido en relación con el segundo de los parámetros propuestos —art. 3 inc. 1° Cn.—, no así sobre la supuesta contravención a la seguridad jurídica.*

Como se advirtió en el romano II de esta resolución, una pretensión de inconstitucionalidad debe contener un fundamento jurídico y un fundamento material —con base en argumentos suficientes, coherentes y razonables—, en caso contrario la misma no será susceptible de análisis por parte de este Tribunal.

Por tal motivo, al no haber realizado ni de forma mínima una labor argumentativa para dotar de fundamento material el alegato de la supuesta vulneración a la seguridad jurídica, este punto de la pretensión deberá *rechazarse* mediante la figura de la *improcedencia*.

B. a. Por otro lado, en cuanto a los argumentos relativos a la vulneración al principio de igualdad en las disposiciones reglamentarias objeto de control, esta Sala considera que los

demandantes no han logrado identificar los elementos indispensables para llevar a cabo el *test de igualdad* que verifique la objetividad y razonabilidad de las situaciones contempladas en los artículos impugnados.

Al respecto, debe recordarse que un *juicio de igualdad* requiere como punto de partida determinar la existencia de una diferenciación o equiparación introducida en la norma y su relevancia constitucional, es decir el *término de comparación*, el cual debe ser aportado por el demandante para configurar adecuadamente su pretensión. El término de comparación es una herramienta de análisis que permite al Tribunal constatar que a determinados sujetos, ante situaciones de hecho iguales, se les ha dispensado un trato diferente sin justificación razonable o bien que en supuestos distintos se les ha equiparado injustificadamente.

Ahora bien, *para que un objeto, sujeto, situación o relación sirva como término de comparación es preciso que presente las cualidades de validez e idoneidad*. La validez se refiere a su conformidad con el ordenamiento jurídico, mientras que *la idoneidad hace referencia a la necesidad de que éste represente una situación fáctica o jurídica que comparta una esencial identidad, en sus propiedades relevantes, con el trato desigual que se denuncia, es decir que se traten de situaciones jurídicamente equiparables*.

b. En el presente caso, los ciudadanos han propuesto como término de comparación el carácter de propietario o titular de unidades utilizadas para el transporte colectivo “ordinario” de pasajeros, versus la calidad de propietario o titular de unidades de autobuses “padrones o articulados” utilizados en un sistema integrado de transporte.

Como se observa, *dicho término de comparación no resulta idóneo* para efectuar el juicio de igualdad respectivo, *ya que se proponen situaciones que no poseen cualidades, caracteres, rasgos o atributos comunes y que, por tanto, no son susceptibles de comparación en términos lógicos y jurídicos*.

c. En efecto, en sus alegatos los actores omiten considerar que en un sistema de transporte integrado existen factores diversos a los existentes en un sistema de transporte “ordinario” de pasajeros, que, en consecuencia, conllevan exigencias materiales y jurídicas muy particulares que dificultan su comparación.

Así, por ejemplo, se advierte que si bien ambos sistemas se dirigen al transporte masivo de pasajeros, el de índole integrada requiere unidades de transporte de una significativa mayor capacidad y con requerimientos especiales. Esto se observa de la misma normativa que se

impugna: según el art. 5 número 4 RGTT, un autobús articulado posee una capacidad promedio de 160 pasajeros y disponen de rampas de acceso y espacios reservados para personas con movilidad reducida; mientras que según el número 3 de la misma disposición, un autobús normal (u ordinario), tiene una capacidad mayor a 40 pasajeros y sin características especiales de acceso para personas con movilidad reducida.

Asimismo —sin ánimo de exhaustividad—, por funcionar bajo la modalidad de tránsito rápido y realizar conexiones entre “corredores” de diversas zonas y municipios, las unidades de transporte de un sistema integrado requieren de carriles con preferencia de circulación e infraestructura exclusiva —estaciones, terminales de integración, entre otras obras—, así como de sistemas modernos de recaudo.

En este sentido, se trata, pues, de un término de comparación propuesto que no es idóneo, en tanto que se refiere a situaciones fácticas y jurídicas que no comparten una esencial identidad en sus propiedades relevantes.

C. Por todo lo expuesto, *al haber propuesto los actores un término de comparación no idóneo para llevar a cabo el juicio de igualdad correspondiente* ante la supuesta vulneración alegada al art. 3 inc. 1° Cn., dicha pretensión se declarará *improcedente*.

5. A. Finalmente en cuanto a la demanda, en lo relativo a la *medida cautelar* solicitada consistente en la *suspensión provisional del uso exclusivo de la infraestructura pública del SITRAMSS —carriles segregados exclusivos y/o preferenciales, terminales, andenes y estaciones de trasbordo— por parte de los buses articulados y padrones de dicho sistema*, es menester reiterar —de acuerdo a lo sostenido en la resolución de 16-IX-2003, Inc. 4-2003—, que las medidas cautelares son herramientas procesales con las que se persigue dotar de eficacia a las resoluciones de los órganos jurisdiccionales encargados de pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones sometidas a su conocimiento, evitando la frustración tanto de la tramitación del proceso como de la efectividad de la sentencia que lo culmina, en caso de ser estimatoria.

En este sentido, teniendo en cuenta el verdadero efecto de una sentencia de inconstitucionalidad sobre la validez del objeto sometido a control, la adopción de medidas cautelares debe asegurar la posibilidad de que la sentencia tenga eficacia práctica en la realidad y, de ser estimativa, la posibilidad de producir efectos concretos.

De acuerdo con esto, partiendo de los supuestos de procedencia establecidos en materia procesal, en un proceso de inconstitucionalidad el planteamiento del demandante deberá

sustentar, por un lado, los motivos de inconstitucionalidad cuyos argumentos sean suficientemente convincentes para que este Tribunal estime la probable vulneración de una disposición constitucional o apariencia de buen derecho *–fumus boni iuris–*, y, por el otro, la posibilidad de que la sentencia, en caso de ser estimatoria, vea frustrada su incidencia en la realidad *–periculum in mora–*, como cuando el objeto de control del proceso lo constituyen normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada a un espacio de tiempo que pueda agotarse durante el transcurso del proceso, pudiendo hacer nugatorio lo dispuesto en la sentencia definitiva o que no obstante tratarse de disposiciones con vigencia indefinida puedan causar daños irreparables por la eventual sentencia *–Sentencia de 7-II-2014, Inc. 63-2013–*.

B. En el caso en análisis se cumple el supuesto de la apariencia de buen derecho, pues los demandantes han logrado establecer un contraste internormativo y verter argumentos suficientes en los motivos admitidos para advertir la probable existencia de una vulneración a la Constitución.

No obstante, debido a las peculiaridades del presente caso, se estima que *el supuesto de periculum in mora no se configura, pues por la expectativa de vigencia indefinida del decreto ejecutivo que se impugna no se revela la posibilidad que los efectos de una eventual sentencia estimatoria se vean frustrados, ni que el contenido de las disposiciones cuya inconstitucionalidad se alega puedan generar daños irreparables en relación con la prestación del servicio público de transporte de pasajeros.*

C. En consecuencia, esta Sala es del criterio que en el presente caso no se cumplen los supuestos de procedencia requeridos para decretar la medida cautelar solicitada por los impetrantes, por lo que *se declarará sin lugar* la misma en esta resolución.

6. Sobre el escrito presentado por el señor Manuel Orlando Quinteros Aguilar, conocido por Gerson Martínez, en su carácter de Ministro de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, en el cual, en lo medular, solicita tener intervención en el presente proceso en carácter de tercero, en razón de ser el funcionario que tiene entre sus atribuciones la aplicación de la normativa impugnada y, además, que se declare improcedente la medida cautelar solicitada por los actores por la afectación que ello causaría al interés público, este Tribunal aclara que se pronunciará sobre las peticiones formuladas cuando el objeto del proceso quede debidamente fijado, es decir cuando se hayan agotado las etapas procesales relativas a las intervenciones de la autoridad demandada y el Fiscal General de la República, de acuerdo a lo establecido en los arts.

7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales y art. 94 del Código Procesal Civil y Mercantil, de aplicación supletoria a este proceso.

**IV.** Con base en lo expuesto, y en virtud de los arts. 6 y 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **RESUELVE:**

1. *Admítase* la demanda presentada por los ciudadanos Genaro Isaac Ramírez Barrera, José Arturo Barrera Rivas, Juan Pablo Álvarez, Martín Baudilio Mejía, Roberto Orlando Pérez Soriano y Wilfredo Guevara Melgar, a fin de enjuiciar la constitucionalidad del art. 5 números 2, 8, 25 y 57, y del art. 156 inc. final del Reglamento General de Transporte Terrestre, por la supuesta vulneración al art. 120 de la Constitución.

2. *Declarase inadmisibile* la pretensión contenida en la demanda presentada por los ciudadanos mencionados, mediante la cual solicitan se declare la inconstitucionalidad del art. 5 números 3 y 27, así como del art. 11 números 10 y 12, y arts. 74 y 75 número 1 letra g), y número 2 letras a), b) y g), e incisos segundo y final del Reglamento General de Transporte Terrestre, por no haberse señalado los artículos de la Constitución presuntamente vulnerados por dichas disposiciones reglamentarias.

3. *Declárase improcedente* la pretensión contenida en la demanda relativa a que se declare la inconstitucionalidad del art. 5 números 2, 8, 25 y 57, y del art. 156 inc. final del Reglamento General de Transporte Terrestre, por la presunta vulneración a los arts. 86 inc. 1°, 131 ord. 5° y 246 inc. 1° de la Constitución, en tanto que dichos parámetros de control no contemplan una reserva de ley específica relativa al motivo alegado.

4. *Declárase improcedente* la pretensión contenida en la demanda relativa a que se declare la inconstitucionalidad del art. 5 números 4 y 5, art. 77 inc. final y art. 79 inc. final del Reglamento General de Transporte Terrestre, por la presunta vulneración a la seguridad jurídica, reconocida en el art. 1 inc. 1° de la Constitución, por no haberse aportado los argumentos para su fundamento material.

5. *Declárase improcedente* la pretensión contenida en la demanda relativa a que se declare la inconstitucionalidad del art. 5 números 1, 23, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 del Reglamento General de Transporte Terrestre, por la supuesta vulneración a los arts. 86 inc. 1° y 131 ord. 5° de la Constitución, en tanto que dichos parámetros de control no establecen una reserva de ley específica en cuanto a la regulación de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros.



6. *Declárase improcedente* la pretensión contenida en la demanda relativa a que se declare la inconstitucionalidad del art. 5 números 4 y 5, art. 77 inc. final y art. 79 inc. final del Reglamento General de Transporte Terrestre, por la supuesta vulneración al principio de igualdad reconocido en el art. 3 inc. 1° de la Constitución, pues se propone un término de comparación no idóneo, lo que impide llevar a cabo el juicio de igualdad correspondiente.

7. *No ha lugar a la medida cautelar solicitada por los demandantes*, consistente en la suspensión provisional del uso exclusivo de la infraestructura pública del SITRAMSS —carriles segregados, terminales y andenes— por parte de los buses articulados y padrones de dicho sistema, por no cumplirse los presupuestos necesarios para su adopción.

8. *Rinda informe* el Presidente de la República en el plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, en el cual justifique la constitucionalidad del art. 5 números 2, 4, 5, 8, 25 y 57, y arts. 77 inc. final, 79 inc. final y 156 inc. final, todos del Reglamento General de Transporte Terrestre, para lo cual deberá tomar en consideración los motivos explicitados por los demandantes y las acotaciones plasmadas en esta resolución.

9. *Aclárase* que las peticiones formuladas mediante escrito de 11-VIII-2015 por el señor Manuel Orlando Quinteros Aguilar, conocido por Gerson Martínez, en su carácter de Ministro de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, serán oportunamente resueltas por este Tribunal cuando el objeto del proceso quede debidamente fijado, es decir cuando se hayan agotado las etapas procesales relativas a las intervenciones de la autoridad demandada y el Fiscal General de la República, de acuerdo a lo establecido en los arts. 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales y art. 94 del Código Procesal Civil y Mercantil, de aplicación supletoria a este proceso.

10. *Tome nota* la Secretaría de este Tribunal del lugar señalado por los demandantes y por el señor Manuel Orlando Quinteros Aguilar, conocido por Gerson Martínez, para recibir actos de comunicación.

11. *Notifíquese.*

A. PINEDA-----J. B. JAIME -----E. S. BLANCO R.-----R. E. GONZALEZ-----  
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN.-----

---E. SOCORRO C.-----SRIA.-----RUBRICADAS.