

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**



**DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LA
ESTABILIZACIÓN DE LAS TARIFAS DEL SERVICIO PÚBLICO DEL
TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO(A) EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTADO POR:

**BRENDA CAROLINA FLORES
ADA NOEMY HUEZO MARÍN
JUAN CARLOS IRAHETA LEIVA**

DOCENTE ASESOR:

LIC. EUGENIO TEVEZ CASTILLO

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, NOVIEMBRE DE 2016

TRIBUNAL CALIFICADOR

**MSC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA
(PRESIDENTE)**

**LIC. SAMUEL MERINO GONZÁLEZ
(SECRETARIO)**

**LIC. EUGENIO TEVEZ CASTILLO
(VOCAL)**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

**Lic. José Luis Argueta Antillón
RECTOR INTERINO**

**Lic. Roger Armando Arias Alvarado
VICERRECTOR ACADÉMICO INTERINO**

**Ing. Carlos Armando Villalta Rodríguez
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO INTERINO**

**Dra. Ana Leticia Zavaleta de Amaya
SECRETARIA GENERAL INTERINA**

**Licda. Nora Beatriz Meléndez
FISCAL GENERAL INTERINA**

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

**Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata
DECANA**

**Dr. José Nicolás Ascencio Hernández
VICEDECANO**

**Msc. Juan José Castro Galdámez
SECRETARIO**

**Lic. René Mauricio Mejía Méndez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**Lic. Miguel Ángel Paredes Bermúdez
DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACIÓN**

**Licda. María Magdalena Morales
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA
DE CIENCIAS JURÍDICAS**

AGRADECIMIENTOS

A DIOS por guiarme en cada momento de mi vida y en especial durante este proceso, permitiéndome culminar esta meta.

A mi Abuela María Ramírez por su amor incondicional y sus oraciones que siempre me han acompañado.

A mi Madre Elvira Flores por ser mi ejemplo de lucha y amor, por estar siempre junto a mí.

A mis Hermanos Evert, Carlos y Lorena, por su amor, apoyo y comprensión, no solo durante la realización de este proceso sino en cada etapa de mi vida.

A toda mi Familia por su apoyo incondicional y por creer siempre en mí, en especial a mis sobrinos a quienes amo con locura, de quienes recuerdo que en la sencillez esta la verdadera felicidad.

A mis Compañeros Ada y Juan Carlos, por su amistad, paciencia y comprensión durante la realización de este trabajo. ¡Los quiero!

“Todo tiene su tiempo, y todo lo que se quiere debajo del cielo tiene su hora.” Eclesiastés 3:1

Brenda Carolina Flores

AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios por su amor y su bondad que no tienen fin, todos mis logros son el resultado de su ayuda; cuando caigo y me pone a prueba, aprendo de mis errores y me doy cuenta que los pone para que mejore como ser humano y crezca de diversas maneras.

Gracias a mis padres que han dado todo el esfuerzo para que ahora este culminando esta etapa de mi vida, gracias por apoyarme en todos los momentos difíciles, por estar siempre junto a mí, ya que gracias a ellos soy lo que ahora soy, con su esfuerzo y mi esfuerzo, ahora puedo ser una profesional.

Querido hermano gracias por creer en mí cuando las situaciones parecían colosales, gracias por tu apoyo incondicional, por tu amor; gracias por estar presente no solo en esta etapa tan importante de mi vida, sino en todo momento, ofreciéndome lo mejor y buscando lo mejor para mí; gracias también a tu amada esposa por ser como una hermana para mí y apoyarme en todo momento.

Gracias a mis compañeros de tesis por compartir este proceso, convirtiendo los momentos tensos en momentos inolvidables, por su apoyo y su comprensión gracias.

Gracias a todas las personas que directa o indirectamente ayudaron a la culminación de este proyecto, “gracias a todos los que confiaron en mí”.

Ada Noemy Huevo Marín

AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios por guiarme en todo momento, por permitirme culminar una meta más en la vida, por siempre estar a mi lado y con su bondad seguir obteniendo muchas bendiciones, ya que sin Él, nada somos y nada podemos hacer.

Gracias a mi familia, padres, abuelos y hermanos; por estar siempre junto a mí y coadyuvar tanto en el aspecto emocional y económico, gracias por haberme brindado todo lo necesario para poder llegar hasta este momento entregando una valiosa herramienta para aspirar a un futuro cada vez mejor, ya que sin su esfuerzo no hubiese podido obtener este logro.

Gracias a esa persona especial, a mi novia que me ha acompañado a lo largo de esta etapa, que a pesar de todas las circunstancias o dificultades siempre ha estado a mi lado apoyando en infinidad de aspectos materiales, sentimentales, espirituales, etc., gracias por estar siempre a mi lado, por la comprensión y amor que siempre me ha entregado.

Gracias a mis compañeras por formar parte de esta última etapa de mi carrera y por haber hecho de ésta una gran experiencia en mi vida, llena de altos y bajos, de alegrías, molestias, enojos, dificultades, frustraciones, etc., pero siempre seguir juntos luchando y esforzándonos hasta culminar esta meta.

Juan Carlos Iraheta Leiva

ÍNDICE

RESUMEN	
LISTA DE SIGLAS	
INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO I	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.....	1
1.1. Transporte Colectivo de Pasajeros	
1.1.1. Definición de transporte	
1.1.2. Clasificación del transporte.....	2
1.1.2.1. Según su naturaleza	
1.1.2.2. Según el tipo de servicio de transporte que ofrecen	
1.1.2.3. Según el nivel de servicio o clase.....	3
1.1.2.4. Según el radio de acción.....	4
1.2. Origen del transporte a nivel mundial.....	5
1.2.1. Origen del transporte terrestre	
1.2.2. Origen del Transporte Colectivo de Pasajeros.....	7
1.2.2.1. El Omnes Ómnibus.....	8
1.2.2.2. Colectivo o Autobús.....	9
1.2.3. Origen del Transporte Colectivo de Pasajeros en El Salvador...	10
1.3. Intervención del Estado en el Transporte Público de Pasajeros.....	14
1.3.1. Formas de Prestación del Servicio Público del Transporte Colectivo.....	17
1.4. Noción de la Concesión de los Servicios Públicos.....	18
1.4.1. Naturaleza Jurídica de la Concesión.....	25
1.4.2. Marco Legal para la Prestación del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros.....	26

1.4.2.1. Responsabilidades del VMT	
1.4.2.2. Concesión	
1.4.2.3. Requisitos para las Unidades del Transporte Público.....	27
1.5. Importancia de la prestación del servicio de Transporte Colectivo de Pasajeros	
CAPÍTULO II	
ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS.....	
	29
2.1. Subsidio	
2.1.1. Definición de subsidio	
2.1.2. Intervención del Estado en el otorgamiento de subsidio.....	31
2.1.3. Tipos de subsidios.....	33
2.1.3.1. Subsidio a la oferta.....	34
2.1.3.1.1. Teoría del subsidio a la oferta	
2.1.3.1.2. Modalidades del subsidio a la oferta.....	35
2.1.3.2. Subsidio a la demanda	
2.1.3.2.1. Teoría del subsidio a la demanda	
2.1.3.2.2. Modalidades de subsidio a la demanda	
2.2. Origen del subsidio al Transporte Público.....	38
CAPÍTULO III	
PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO AL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS EN EL SALVADOR.....	
	52
3.1. Requisitos para ser beneficiario del subsidio al Transporte Público	54
3.1.1. Unidad de Caja Única del Viceministerio de Transporte.....	55
3.1.1.1. Registro en Caja Única	
3.2. Requisitos para el pago del subsidio.....	59
3.2.1. Solicitud de pago del subsidio.....	60

3.2.2. Verificación de la solicitud de pago del subsidio.....	61
3.3. Intervención de las instituciones estatales en el procedimiento de distribución del subsidio al Transporte Colectivo de Pasajeros	62
3.3.1. Esquema del funcionamiento de la contribución especial para la estabilización de las tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros.....	65
3.4. Mecanismos de Control en la distribución del subsidio.....	67
3.4.1. Control externo.....	68
3.4.1.1. Unidad de Inspectoría del VMT.....	71
3.4.2. Control interno.....	73
3.5. Potestad Sancionadora de la Administración.....	76
3.5.1. Procedimiento Administrativo Sancionatorio.....	78
3.6. Deuda por parte del Estado del subsidio al Transporte Colectivo.	83
3.7. Problemática del Transporte Público en El Salvador.....	86
3.8. Dificultades Prácticas y Jurídicas del Subsidio al Transporte Público de Pasajeros.....	89
3.8.1. Dificultades Prácticas	
3.8.2. Dificultades Jurídicas.....	91
3.9. Focalización del subsidio al Transporte Colectivo de Pasajeros...	93
3.10. Eficacia de la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros.....	97
3.11. La operatividad y eficiencia distributiva como parámetros para valorar la eficacia de los Mecanismos de Control.....	100
3.12. Eliminación del Subsidio al Transporte Colectivo de Pasajeros....	104
CAPÍTULO IV	
EL SUBSIDIO A LAS TARIFAS DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS EN EL DERECHO COMPARADO.....	
4.1. Argentina.....	111
4.2. Chile.....	114

4.3. Panamá.....	122
4.4. Semejanzas y diferencias.....	124
4.4.1. Semejanzas.....	125
4.4.2. Diferencias	
CAPÍTULO V	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	127
5.1. Conclusiones	
5.2. Recomendaciones.....	129
BIBLIOGRAFÍA.....	134
ANEXOS.....	144

RESUMEN

En el trabajo de investigación se desarrolla la compensación económica que otorga el Estado Salvadoreño a los concesionarios del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, lo cual resulta de beneficio a la población, especialmente para aquellos que no cuentan con los recursos económicos para pagar una tarifa no subsidiada a este servicio. Por otro lado está el déficit económico que genera a las finanzas públicas el pago de dicha compensación y encontrar un equilibrio entre estas dos vertientes resulta difícil cuando no existe un rol activo de las instituciones encargadas de realizar la fiscalización a este sector. El sistema de distribución del subsidio que actualmente sigue operando, es inadecuado pues se están otorgando transferencias directas a los concesionarios del servicio público, sin utilizar parámetros de focalización y control de dichos recursos.

Con los datos obtenidos en la División de Contabilidad del Ministerio de Hacienda y la Unidad Financiera Institucional del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano; se constató que la deuda a los concesionarios del transporte colectivo de pasajeros en concepto de subsidio es de \$7, 542,925.00 dólares, total que ha sido acumulado entre los años 2012, 2013 y 2014.

La implementación de un nuevo sistema de distribución del subsidio al transporte colectivo de pasajeros, orientado a la demanda genera un alto grado de focalización del subsidio y como consecuencia una maximización de los recursos estatales, así también; la ejecución de mecanismos de control ayuda a fiscalizar el desempeño de obligaciones las cuales los concesionarios deben dar fiel cumplimiento para poder gozar de dicho beneficio, caso contrario son objeto de suspensión del subsidio.

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AEAS	Asociación de Empresarios de Autobuses Salvadoreños
AETMISAL	Asociación de Empresarios de Transporte de Microbuses Salvadoreños
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ATP	Asociación de Empresarios de Transporte Público de Pasajeros
ATTT	Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CASIT	Cámara Salvadoreña de la Industria del Transporte
CENA	Consejo Nacional Económico
COTRANS	Contribución Especial para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros
CTT	Cámara Tecleña de Transporte
DUI	Documento Único de Identidad
FAR	Fondo de Apoyo Regional
FASEMI	Federación de Asociaciones de Empresarios de Microbuses
FECOATRANS	Federación de Cooperativas de Transporte
FFSIT	Fondo Fiduciario al Sistema de Infraestructura del Transporte
FMI	Fondo Monetario Internacional
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
MINEC	Ministerio de Economía

MOP	Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano
MTT	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
NIT	Tarjeta de Identificación Tributaria
PNC	Policía Nacional Civil
SISVIAL	Sistema Vial Integrado
STN	Secretaría de Transporte de la Nación
SUBE	Sistema Único de Boleto Electrónico
UFI	Unidad Financiera Institucional
VMT	Viceministerio de Transporte

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
Se.	Sin edición
S. Ed.	Sin editorial
Sf.	Sin fecha

INTRODUCCIÓN

La presente investigación trata sobre la distribución del subsidio que otorga el Estado al sector del transporte público, tal subsidio responde a la necesidad de mantener inalterados los precios de este servicio. A través de la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros se ha creado la contribución especial y se han establecido las cantidades monetarias a entregar mensualmente; en la investigación también se desarrollan los mecanismos de control que utiliza el Estado para la maximización de los recursos recaudados a través de la contribución especial obligatoria.

Esta investigación tiene gran impacto para la sociedad, generando un interés directo para el Estado como para la población usuaria del transporte público, así también, para los empresarios del transporte colectivo ya que con la entrega del subsidio, el Estado intenta beneficiar a la población usuaria del transporte colectivo en cuanto a crear una tarifa estable en dicho servicio, por lo que es indispensable para el Estado contar con una distribución eficiente de los fondos entregados en concepto de subsidio para maximizar tales recursos económicos recolectados y así mantener estables los precios del pasaje, lo cual en la actualidad no se está logrando, siendo de conocimiento general el gran endeudamiento del Estado en relación al pago del subsidio al sector del transporte público de pasajeros.

En definitiva con este trabajo se pretende dotar de una herramienta a la comunidad salvadoreña en tres aspectos: teórico, práctico y jurídico, en cuanto al primero es indudable que la investigación colaborará a suplir un vacío teórico, ya que contribuirá a otras áreas del conocimiento, como por ejemplo para la economía y las finanzas; en torno al segundo se analizará la

ineficiencia que se ha generado en torno a la distribución del subsidio, a través de la cual se podrá conocer con detalle la evolución que ha tenido esta contribución especial desde su creación en el año 2007 hasta el 2015, así también conocer cuáles son las instituciones que han tenido un rol activo y protagónico en la Administración pública respecto a la contribución especial para la estabilización de las tarifas del transporte colectivo y aquellas que posiblemente han olvidado ese protagonismo, por medio de lo cual, se propondrán soluciones aplicativas a la realidad que suplan tal problema; y en relación al tercer aspecto se pretende realizar un análisis socio-jurídico que permita plantear una reforma a la Ley Transitoria que actualmente rige el subsidio al transporte. Sin lugar a dudas, el esfuerzo está centrado en visualizar todos y cada uno de los motivos que han obstaculizado la eficacia de la Ley Transitoria.

Se ha establecido como punto de partida el enunciado del problema, el cual consiste en: ¿Cómo se mejoraría el actual sistema de distribución del subsidio regulado en la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros para maximizar los recursos del Estado y mejorar la prestación del servicio a los ciudadanos?, del cual se obtuvo el tema de investigación que es: Distribución de la Contribución Especial para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público del Transporte Colectivo de Pasajeros.

El objetivo general de la investigación es determinar si un nuevo sistema de distribución del subsidio para la estabilización de las tarifas del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, maximizaría los fondos estatales y mejoraría la prestación del transporte para los usuarios; como objetivos específicos se encuentran: determinar la forma en que se aplica actualmente el subsidio al transporte colectivo de pasajeros en El Salvador;

establecer cómo ha evolucionado el transporte de pasajeros a nivel mundial; establecer la evolución histórica de los sistemas de distribución nacional de subsidio al transporte colectivo de pasajeros; establecer y analizar los mecanismos de control que emplea el Estado a los concesionarios del transporte colectivo de pasajeros por la compensación otorgada; obtener elementos jurídicos mediante la comparación de la legislación salvadoreña con la legislación internacional que resulte más eficaz en materia de subsidios al transporte público; realizar un análisis jurídico y empírico del sistema de distribución del subsidio y de la problemática en la prestación del servicio de transporte a los usuarios.

Para el logro de los objetivos antes establecidos, se ha desarrollado una investigación socio jurídica, se han utilizado como unidades de análisis instituciones administrativas: Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano; Viceministerio de Transporte y el Ministerio de Hacienda; así como instituciones privadas la Asociación de Empresarios de Autobuses Salvadoreños (AEAS) y el respectivo ordenamiento jurídico relacionado al objeto de estudio investigado. Así también se utilizaron las técnicas de investigación documental y entrevista; pretendiéndose comprobar la hipótesis general; la implementación de un nuevo sistema de distribución de la contribución especial para la estabilización de las tarifas del servicio público del transporte colectivo de pasajeros maximizaría los fondos del Estado y mejoraría la prestación del transporte público para los usuarios.

Además se establecieron las hipótesis específicas: la falta de mecanismos de control para verificar las obligaciones de los transportistas causa el aprovechamiento indebido del subsidio; el sistema de entrega de subsidio al usuario del transporte público genera una mejor distribución de los fondos obtenidos a través de la contribución especial para la

estabilización de las tarifas; el actual sistema de entrega de subsidio provoca ineficiencia en la utilización de recursos por parte del Estado; el estudio y análisis de legislación internacional proporcionará parámetros o perspectivas de solución para la distribución del subsidio en El Salvador.

El presente trabajo de graduación está desarrollado en cinco capítulos, los cuales se desglosan de la siguiente forma:

Capítulo I, trata sobre los antecedentes históricos del transporte colectivo de pasajeros y la intervención del Estado para la prestación del servicio público, se describe cómo surgió a nivel mundial y nacional el servicio de transporte público, de igual manera se detalla cómo se otorga la concesión en el servicio de transporte.

Capítulo II, contiene los sistemas de distribución del subsidio al transporte colectivo de pasajeros, desarrollándose aquí los diferentes sistemas de distribución que el Estado ha venido implementando a este sector, así como los diferentes tipos de subsidio que existen a nivel teórico.

Capítulo III, se desarrolla en este apartado el procedimiento para la obtención y distribución del subsidio al transporte colectivo de pasajeros, el que hacer del VMT, la UFI del MOP y el Ministerio de Hacienda, en este procedimiento; así como el seguimiento que se realiza mediante los mecanismos de control a los concesionarios del servicio público de transporte colectivo de pasajeros que gozan de la compensación económica.

Capítulo IV, trata sobre la legislación internacional que se ha desarrollado en cuanto a la entrega de subsidios al transporte público, así como los diferentes sistemas de distribución que aplican para mantener una

tarifa estable entre los costos de operación del servicio y el acceso de la población a este.

Finalmente, en el Capítulo V se presentan las respectivas conclusiones de la investigación y las recomendaciones que se pueden realizar a mediano y largo plazo. También se podrá encontrar el soporte bibliográfico, así como la incorporación de documentación anexa que se considera indispensable en dicha investigación.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

En el presente capítulo se desarrolla la forma en que evoluciona el transporte colectivo de pasajeros a nivel nacional e internacional, estableciendo además el papel fundamental del intervencionismo del Estado en la prestación del servicio público del transporte colectivo de pasajeros, ello con el propósito de tener una aproximación teórica sobre la prestación del servicio de transporte colectivo de pasajeros.

1.1. Transporte Colectivo de Pasajeros

1.1.1. Definición de transporte

El transporte es el movimiento físico de personas y bienes entre dos lugares, es un proceso, esto es un conjunto de acciones que se repite constantemente; que tiene por objeto el cambio de posición con respecto al espacio de personas o cosas, cuya utilidad es mayor en otro lugar.¹ El transporte público se define como un sistema de medios para llevar personas de un lugar a otro. Este sistema está caracterizado, por la motorización (transporte) y por la colectividad (público)² también constituye una actividad de carácter comercial, desempeñada por personas naturales o personas jurídicas debidamente autorizadas por el órgano administrativo investido de la competencia necesaria, con el objeto de trasladar personas

¹ Instituto Mexicano del Transporte, *Análisis de los Sistemas de Transporte*, (publicación técnica No. 307, 2007), <http://www.imt.mxarchivosPublicacionesPublicacionTecnica307>.

² Enciclopedia en Red, *Transporte*, <http://www.ecured.cu/index.php/Transporte>, (consultada el 17 de junio de 2015).

entre dos distintos puntos geográficos mediante la utilización de vehículos automotores especialmente diseñados a tal fin, a cambio de una remuneración en dinero.³

1.1.2. Clasificación del transporte

1.1.2.1. Según su naturaleza

- a. Medios terrestres
- b. Medios aéreos
- c. Medios acuáticos

Cada uno de ellos necesita infraestructuras diferentes para su funcionamiento: vías férreas y estaciones para el tren, carreteras para los automóviles, aeropuertos para los aviones y puertos náuticos para los barcos.

1.1.2.2. Según el tipo de servicio de transporte que ofrecen

a) Urbana: el origen y destino están ubicados dentro de los límites de la misma ciudad o pueblo, a estas rutas se asigna un número entre 1 y 99.

b) Interurbana: su origen y destino están ubicados en diferentes ciudades usualmente dentro de la misma área metropolitana o departamento, se asigna cualquier número mayor de 99.⁴

³ Reglamento General de Transporte Terrestre, (El Salvador, Órgano Ejecutivo, 2002), artículo 5.

⁴ Mangai Natarajan, et al., “Prevención del crimen en el transporte público de El Salvador, proyecto soluciones” (Estudio realizado por FUSADES, El Salvador, Junio, 2015), 37-38.

c) Interdepartamentales: estas rutas unen ciudades ubicadas en diferentes departamentos. Los números para estas rutas pueden ser cualquiera mayor de 99.

d) Intradepartamentales: estas rutas unen lugares no urbanos o urbanos más pequeños ubicados dentro de un mismo departamento. Los números para estas rutas están formados por un número seguido de un identificador de dos letras para el departamento. Por ejemplo, la ruta 1-LL opera dentro del departamento de La Libertad.

1.1.2.3. Según el nivel de servicio, o clase

a) Ordinario: las unidades que operan servicios dentro de esta clase permiten a los pasajeros entrar y salir del bus o microbús en todas las paradas ubicadas a lo largo de una ruta. Debe notarse que con unas pocas excepciones, no hay lugares oficialmente designados para paradas de buses y/o microbuses. De acuerdo con la legislación actual, en sectores urbanos las paradas deberían estar ubicadas en puntos separados a 300 metros entre sí. En sectores no urbanos, la distancia mínima entre paradas está establecida en 500 metros.

Es común que los buses o microbuses se detengan en puntos ubicados a distancias diferentes de las establecidas como mínimos legales. La autoridad de transporte específica unos cuantos puntos que son designados como paradas de buses o microbuses que corresponden a puntos conocidos en San Salvador y ciudades importantes. Los servicios ordinarios cobran el pasaje mínimo aprobado para una ruta de cualquiera de los tipos de servicio,

en el caso de servicios interdepartamentales cubiertos en su mayoría con buses, las unidades pasan a través de la mayoría de ciudades o pueblos ubicadas entre el origen y el destino final de la ruta.

b) Directo: las unidades que operan servicios dentro de esta clase permiten a los pasajeros subirse o bajarse de los buses o microbuses en paradas ubicadas en ciudades o puntos designados a lo largo de una ruta que pertenece a los tipos ya sea interdepartamental o interurbano. El pasaje para los servicios directos es más caro que el ordinario.

c) Especial, selecto y exclusivo: estas clases representan mejoras a las clases ordinaria y directa. Ellas no se detienen entre el origen y el destino final de una ruta. En algunos casos, las unidades están equipadas con aire acondicionado y ofrecen alimentos por una tarifa a lo largo de la ruta. Estas clases de servicios están disponibles en rutas interdepartamentales. La clase especial también es permitida en rutas urbanas, estos servicios cobran las tarifas más altas a los usuarios.

1.1.2.4. Según el radio de acción

a) Metropolitano: es el servicio de transporte que se presta entre municipios de un área metropolitana constituida por la ley.

b) Distrital y Municipal: es el servicio de transporte público que se presta dentro de la jurisdicción de un distrito o municipio. Comprende el área urbana, suburbana y rural de la respectiva jurisdicción.

1.2. Origen del transporte a nivel mundial

El origen del transporte a nivel mundial comprende dos etapas perfectamente definidas, la primera abarca el periodo que precedió a la revolución industrial, hasta la cual solo eran aprovechables la fuerza humana, la de las bestias de carga, la de las corrientes de agua y la de los vientos. La segunda etapa comienza con el advenimiento de la revolución industrial, después de la cual el vapor, la electricidad y las máquinas de combustión se generalizaron como fuentes de fuerza motriz.⁵

Desde siempre el ser humano ha venido desarrollando su entorno con el fin de lograr el desarrollo económico, muestra de ello es que con la necesidad de movilizarse de un lugar a otro en el menor tiempo posible y de poder trasladar sus productos, fueron creando los medios de transporte, desarrollando así las condiciones necesarias para el apareamiento y desarrollo de transportes terrestres, acuáticos y aéreos.

1.2.1. Origen del Transporte Terrestre

El primer medio de transporte lo suministraron las mujeres, en las sociedades primitivas estaba a cargo de ellas el transporte de los enseres domésticos cuando el grupo se trasladaba de un lugar a otro.

Posteriormente el germen de este medio de transporte es el buey y la rueda, las personas hacían uso de los animales como el caballo, mula y el asno; para poder movilizar sus mercancías de un lugar a otro con el invento de la rueda se crearon las carretas, las cuales eran movilizadas por los animales, estas permitían transportar cargas y a la vez dos o tres personas.

⁵ William Benton, *Enciclopedia Barsa de Consulta*, (Chicago: Británica, 1973), 266-267.

En sus primeros viajes el hombre siguió los senderos abiertos por los búfalos y otros animales migratorios que se movían de unos pastos a otros, siempre sobre pistas directas y fáciles. Estas rutas, con algunas modificaciones se convirtieron en caminos para carros y vagones. Los caminos pavimentados, comenzaron a construirse hacia 1500 años a.c., el extenso sistema de calzada Romana, con más de 80,000 Km, se extendía desde el Sur de Escocia a través de Inglaterra, Francia, Portugal, España y a lo largo de la Costa Norte del Mediterráneo, hasta la India; por el Norte de África llegaba hasta las columnas de Hércules. Unos 24,000 Km de dichas carreteras recorrían Italia y gran parte del total estaban pavimentadas.⁶

El surgimiento de las carretas demandaba una nueva vía de comunicación entre las poblaciones, por lo que se pasó de las veredas que permitían el paso peatonal a caminos que admitían el paso de las carretas,⁷ dichos caminos unían a las comunidades con las zonas de producción y comercialización de sus bienes. Si bien con el invento de la rueda se mejoró la forma de transportarse, con el crecimiento de las actividades comerciales era necesario un nuevo sistema de transporte. Antes del apareamiento del vehículo de automotor se dieron los siguientes acontecimientos:

a) En el siglo XVI se utilizaban en las minas Europeas las vías y vagones de ferrocarril. Se conservan grabados de "Automóviles" mecánicos que datan del año 1515. El Capitán Francés Nicholas Cugnot construyó e hizo funcionar un vagón movido a vapor en el año 1769.

⁶ Flor Lizeth Monge Castro et al., "La vulneración de los derechos del usuario en la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros" (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2001), 8-9.

⁷ Ciro Vitelio Sánchez, "Los transportes y su importancia en la industria: el transporte de carga por carretera, su desarrollo y coordinación", (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 1955), 4.

b) “A finales del siglo XVIII se inventó la primer locomotora de vapor que transitaba por un camino común y fue la progenitora de todas las máquinas impulsadas por energía propia. A principios del siglo XIX se inauguró el primer ferrocarril del mundo, capaz de transportar pasajeros y mercancías. Para esa época las personas enviaban grandes cantidades de productos hacia otras regiones, utilizando ferrocarriles, obteniendo así rapidez, menores costos al transportar las mercancías”.⁸

c) A finales del siglo XIX se inventa la energía por combustión interna que permite la aparición del automóvil, con lo que se revoluciona totalmente el transporte en el ámbito mundial.⁹

d) El primer vehículo a vapor (1771) es el "carromato" de Nicolás Gugnot, demasiado pesado, ruidoso y temible. El segundo es el triciclo de William Murdock, movido por una máquina de Watt, que data del año 1784; con sus delgadas ruedas y su pequeña chimenea en la parte posterior, parece mucho más delicado que el anterior. El tercer vehículo de gasolina fue el de Benz "Daimler" del año 1886.¹⁰

1.2.2. Origen del Transporte Colectivo de Pasajeros

El crecimiento de las ciudades y el desarrollo económico, hace que las personas tuvieran la necesidad de transportarse de un lugar a otro en mayor

⁸ Carmen Elena González Bolaños et al., “Efectos económicos de la eliminación del subsidio del diésel al transporte colectivo” (tesis de grado, Universidad Dr. José Matías Delgado, San Salvador, 2003), 2.

⁹ Rosana Martina Avalos Rosales et al., “Legislación sobre el transporte público y consecuencias ambientales por su falta de aplicación” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2003), 24.

¹⁰ Recuerdos, *Historia del Transporte*, (junio, 2008), <http://www.recuerdos-malp.blogspot.com>

cantidad y con mayor rapidez; lo que propició el surgimiento del transporte colectivo.

1.2.2.1. El Omnes Ómnibus

El omnes ómnibus era el vehículo de transporte colectivo para trasladar personas, generalmente dentro de las poblaciones,¹¹ su historia inicia el 18 de marzo de 1662, cuando por las calles de París un vehículo multiplaza impulsado por caballos (no existía motor alguno aún) comenzó a marcar un itinerario fijo de ida y vuelta donde los pasajeros abonaban un valor único que los llevaba al destino más conveniente del recorrido. El creador de este concepto y emprendimiento fue el célebre matemático y pensador francés Blaise Pascal, junto a su socio el Duque de Roannez. Meses más tarde, el Consejo del Rey les otorgó autorización de establecer la circulación de carrozas públicas en la ciudad de París y alrededores. Se instalaron otras siete unidades capaces de albergar ocho pasajeros cada una, pero poco tiempo después fallece Blaise Pascal y el servicio desaparece.¹²

Fue en el año de 1826, cuando StanislasBaudry comenzó a cubrir un servicio de transporte llamado Omnes ómnibus cuyo significado era Omnes, para todos tenían techo cubierto y capacidad para dieciséis pasajeros. En el año 1828 StanislasBaudry consiguió socios y creó “L'Entreprise des Ómnibus”. Así, se lanzó en París con una nueva red de servicios de vehículos colectivos. En la misma época licenciaron cien Omnibus en dieciocho rutas dentro de París. En Río de Janeiro, apareció alrededor del

¹¹ Real Academia Española, *Ómnibus*, <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=%F3mnibus>, (consultada el 18 de junio de 2015).

¹²Taringa, *La verdadera historia del colectivo*, <http://www.taringa.net/postautos-motos/4535867/La-verdadera-historia-del-colectivo.html>, (consultada el 18 de junio de 2015).

año 1838, el ómnibus arrastrado por caballos a iniciativa de un ciudadano Francés. Once años después, se inauguró en Buenos Aires el omnes ómnibus el primer servicio urbano regular de transporte de pasajeros discurría entre la fábrica de carruajes La Alameda, en el centro, y la quinta que el Gobernador Rosas tenía en Palermo, esto fue en 1849 y el servicio se cumplía con ómnibus a caballo.

1.2.2.2. Colectivo o Autobús

El servicio de transporte en autobús, es una modalidad especial del transporte por carretera y ha alcanzado extraordinario desarrollo en los países que cuentan con una red de autopistas, por lo cual, la colonización y el desarrollo de grandes zonas de terrenos debe agradecerse a la construcción de carreteras.

Con el invento de la motorización en el año 1831, el Inglés Walter Hancock proveyó a su país del primer ómnibus motorizado. Estaba provisto de un motor de vapor y podía transportar a diez pasajeros, este fue puesto en servicio de forma experimental en Londres y se lo bautizó *Infant*. Este modo de propulsión perduró hasta 1895 al ser reemplazado por el autobús de motor de gasolina, construido por la firma alemana Benz y puesto en servicio el 18 de marzo de 1895. Podía transportar de seis a ocho pasajeros, en tanto que los dos conductores iban afuera. Pero fue hasta el año de 1904, que la London General OmnibusCompany, que hasta entonces utilizó vehículos de tracción animal, recibió autorización para lanzar a las calles de Londres el primer autobús de motor "movido a petróleo". Este nuevo sistema de transporte público de pasajeros requirió que las ciudades contaran con una red de autopistas.

Las primeras mejoras del servicio de autobuses se produjeron en las líneas urbanas, se establecieron líneas entre distintas ciudades y se implementó el servicio de autobuses en ciudades que carecían de toda clase de transporte colectivo, los autobuses separaron a los trenes interurbanos y a los tranvías. La evolución de los transportes en autobús se haya íntimamente ligada al desarrollo de la vida suburbana y a la descentralización que caracteriza la primera mitad del siglo XX.¹³

1.2.3. Origen del Transporte Colectivo de Pasajeros en El Salvador

En El Salvador, al igual que en el resto del mundo, el primer medio de transporte fue de carretas o carruajes que eran arrastrados por animales como el asno, el caballo, la mula y el buey; teniendo la capacidad de transportar a cuatro personas.

El inicio de carreteras en la historia de El Salvador, data desde el año 1528, fecha en la cual fue fundada por los españoles la Villa de San Salvador, en la cual tardaron quince días en trazar las calles, plaza e iglesia, en ese entonces las calles de los diferentes poblados eran únicamente de tierra y las principales calles estaban reforzadas de piedra, ya que el medio de transporte utilizado eran los carretones o caballos. Es hasta el año 1872 a iniciativa del presidente Santiago González, que otorga al francés Jean-Louis Bueron, un contrato para construir las líneas ferroviarias para unir los principales puertos del país, se instaló la primera línea ferroviaria de El Salvador el 24 de junio de 1873, cuyo recorrido era de San Salvador a Santa Tecla y viceversa.

¹³ María Dolores Contreras Vides y Ana Liseth Reyes Rodríguez, "Aspectos jurídicos constitucionales de la concesión que hace el estado a favor de particulares en relación con el registro público de vehículo y en cuanto a las actividades relativas al transporte público de personas" (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2003), 50.

La primera locomotora que llegó a El Salvador fue desembarcada en el puerto de Acajutla el día 30 de abril de 1882, y el primer ferrocarril en el país fue inaugurado el 4 de junio de 1882, luego el mismo ferrocarril fue cediendo paso a las primeras camionetas en la ciudad de San Salvador debido al auge e incremento de autobuses que funcionaban en distintas zonas de la ciudad, los chasis eran provenientes de Estados Unidos y la carrocería era construida en San Salvador.¹⁴ En el año 1894 una nueva empresa llamada Ferrocarril de San Salvador y Santa Tecla construyó una línea de vapor, con entrevía de tres pies a lo largo de la misma ruta, la línea de tranvías cerró operaciones y la compañía de tranvías construyó un nuevo sistema de vías en la capital, el Ferrocarril Urbano de El Salvador abrió su primera línea en el año 1894 y la compañía adoptó el nombre original, Tranvías de San Salvador y Santa Tecla, en el año 1899.¹⁵

La primera compañía de tranvía interior, fue fundada en el año de 1885, pero solamente funcionaba en la zona de la capital; en el año 1894 se inauguró el tranvía que conducía de Sonsonate a Izalco, pero es en el año de 1899 cuando se inaugura en San Salvador una clase de transporte de mayor capacidad entre los pueblos de Mejicanos y San Jacinto, el cual consistía en carruajes más grandes halados por cuatro mulas que podían transportar a veinte personas de una sola vez, teniendo más agilidad y mayor frecuencia en su ruta.

En el año de 1919, la mayor parte del sistema de tranvías de San Salvador que ya tenía más de cincuenta años estaba en condición precaria, por lo que el 12 de septiembre de 1919, la empresa del Ferrocarril de San

¹⁴ Monge Castro, La vulneración de los derechos del usuario, 27.

¹⁵ Allen Morrison, *Los Tranvías de El Salvador*, trad. Eloísa Salaverria, (noviembre, 2009), <http://www.tramz.com/sv/svs.html>.

Salvador y Santa Tecla, ordenó cuatro tranvías operados con baterías a la empresa J. G. BrillCompany de Philadelphia; los cuatro carros fueron puestos en operación el día 15 de octubre de 1920 en la misma ruta del ferrocarril de vapor, para así suplementar a los trenes de vapor los cuales continuaban operando. Fue hasta el año de 1925, cuando en la ciudad de San Salvador inicia un programa de pavimentación de calles que simplemente destruyó las líneas de tranvías. El último tranvía tirado por caballos se cree que transitó ese mismo año.

Es hasta el año de 1928 que se crea la División de Transporte en la entonces Jefatura de Tránsito, dependencia de la Policía Nacional; se autorizaron en San Salvador más rutas de buses, y para algunos departamentos se crearon las rutas hacia: Sonsonate, La Libertad, Santa Ana, Ahuachapán, San Miguel, Cojutepeque y Usulután, éstas rutas serían cubiertas por autobuses que en esa época se les llama camionetas, esto porque su chasis era para camión adicionando sobre él una carrocería de madera en la que se transportaban hasta dieciocho personas. En el año 1931 se autoriza por tránsito las líneas para los departamentos de Cabañas y Chalatenango, en estos años en los que se carecía de un reglamento de tránsito, los autobuses en la parte delantera derecha portaban un rin de bus y un martillo, el motorista golpeaba el rin de bus con el martillo para avisar a otros carros que se conducían hacia determinada calle, pasando el que primero golpeará su rin.

En los años de 1932 a 1939 el transporte en San Salvador se destacaba por ser ordenado, en esos años se aumenta de setenta y cinco a ciento veinticinco camionetas, para esa época ya se transportaban personas de San Martín y Soyapango. En 1940 el transporte es afectado por la guerra; el cual, decae en una forma alarmante afectando a los empresarios de la

época por el racionamiento de gasolina, llantas y otros. Los autobuses laboraban quince días al mes y los sábados y domingos no se permitía que trabajara ninguna unidad.

En el año 1946 se creó el reglamento de tránsito que regula el transporte en general del país, es hasta 1948 que nuevamente el transporte público inicia un nuevo despegue cuando llegan al país autobuses nuevos con carrocerías hechas en los Estados Unidos. La década de los años cincuenta es de gran bonanza para el transporte público de pasajeros. El transporte de esa época estaba en manos de grandes empresarios y de grandes consorcios en San Salvador y en la mayoría de las principales rutas. En 1957 se creó por orden presidencial un reglamento de transporte, esto para mientras se promulgaba la Ley General de Transporte en El Salvador. En 1958 se contabilizaban en San Salvador y sus alrededores trecientas setenta y cinco unidades y novecientas noventa y dos en todo el país.

En el año 1962 el Gobierno de la época llamó a los empresarios a cambiar el parque vehicular, ofreciéndoles que las unidades nuevas entrarían al país con un margen menos en materia de impuestos. Los empresarios acuden al llamado con rutas pioneras como: 1-2-3-4-5-7-8-11-13-14-15-29-30, esto generó una mayor cantidad de unidades de transporte colectivo de pasajeros, aumentado el parque de unidades de San Salvador a cuatrocientas unidades que para la época eran suficientes.

En El Salvador se distingue dos tipos de carreteras que han propiciado el auge económico. Las carreteras troncales, formadas por el sistema de vías principales, en las cuales convergen las de otro tipo, comunales o vecinales, que ponen en comunicación a numerosas poblaciones.

La carretera principal del país es la Panamericana, que atraviesa el país desde el Este, puente sobre el río Guascoran en la frontera con Honduras, al Oeste, San Cristóbal, en el límite fronterizo con Guatemala. El Salvador fue el primer país de las Repúblicas Centroamericanas que terminó su tramo de esta carretera completamente pavimentada en la actualidad. De ella arrancan casi todas las demás carreteras. La segunda carretera en importancia, es la del Litoral Costero, que ha abierto nuevos paisajes maravillosos al viajero y alternativas de distancia.¹⁶

1.3. Intervención del Estado en el Transporte Público de Pasajeros

Para tratar la intervención del Estado en las diversas áreas de la sociedad, es indispensable tratar la aparición del Estado de Derecho, históricamente se conoce la sucesión de dos concepciones de Estado: la del Estado de Policía (encarnado por las monarquías absolutas) por la del Estado de Derecho (posterior a la Revolución Francesa). Siendo que en el Estado de Policía el individuo no tenía derechos frente al soberano, sino que era objeto de un poder ilimitado, el concepto originario del Estado de Derecho se ocupa de poner límites a la acción del Estado en defensa de los derechos individuales. De ahí el carácter liberal de la concepción clásica del Estado de Derecho, que se refleja en el espíritu de las constituciones nacionales (incluyendo la de El Salvador).

Según la doctrina la razón de ser del Estado de Derecho es la mejor satisfacción de las necesidades del grupo social que lo integra. Por lo tanto, el motivo de la intervención del Estado en la economía fue y debe ser, asegurar el interés público mediante una acción concreta de su parte. Por tal

¹⁶ Ibíd.

causa se gesta el Derecho público, que ubica al Estado (como representante del interés público) en un plano superior al de los intereses particulares de los administrados.

Entre las distintas formas de la actividad estatal de intervenir en la economía, dos resultan fundamentales: el poder de policía y el servicio público; el primero se caracteriza por el ejercicio del poder y se basa en el derecho del Estado de controlar las actividades de particulares en función del interés público (la actividad pertenece al particular). El segundo, en cambio, se refiere a actividades asumidas por la Administración pública como parte de su obligación por implicar una necesidad o un interés público, pudiendo ejecutarlas directamente por sí o delegar su ejecución a privados mediante un contrato; siendo este último el caso de las concesiones otorgadas al transporte público de pasajeros para la prestación de un servicio público.¹⁷

El concepto de servicio público está íntimamente ligado a la razón de ser del Estado: búsqueda de la prosecución del bien común, el cual se encuentra reflejado en el Art. 1 de nuestra Constitución, estatuyendo que: *“El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.”* Es evidente que una de las actividades que el Estado está obligado a otorgar y garantizar para la sociedad, es la prestación del servicio público de transporte, la cual se ha convertido en una necesidad básica de la población, el cual en prosecución del bien común o bienestar social intenta suplir a través de las concesiones, permisos y subsidios otorgados al transporte colectivo.

¹⁷ Andrea Gutiérrez, *Neoliberalismo y Servicio Público*, (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1997), 637.

Por lo que, la prestación de actividades que por razones sociales, económicas y/o políticas (una de las cuales es la prestación del servicio público de transporte colectivos de pasajeros), requieren la observancia de ciertos principios generales sujetos a la intervención estatal, como son:

a) **Obligatoriedad:** por la propia naturaleza de la actividad es obligación del Estado asegurar la prestación de determinados servicios públicos uno de los cuales, es el transporte público de pasajeros.

b) **Continuidad:** satisfacción de la necesidad pública toda vez que ella se haga presente.

c) **Generalidad:** todos los habitantes tienen derecho a gozar del servicio.

d) **Uniformidad:** todos los ciudadanos tienen derecho a exigir el servicio en igualdad de condiciones.

e) **Regularidad:** conformidad a reglas y condiciones preestablecidas.

El intervencionismo se puede definir como la acción de la Administración pública que regula la actividad de otro ámbito público o privado, fijando normas o realizando actividades en sustitución de aquel. En un sentido estricto el término alude a un conjunto de acciones que disminuyen notablemente la autonomía del ámbito intervenido, sin embargo el término es más usado en el terreno económico como la afectación de la actividad económica privada por parte del Estado o de cualquier otra Administración pública.

Según Agustín Gordillo, “La intervención estatal, clásicamente orientada a apoyar a la industria y al comercio privados, y a la propiedad privada, a fin de propender a su crecimiento, busca ahora, orientar a la empresa privada hacia la solución de los problemas de los cuales no puede alegar ignorancia o irresponsabilidad: La pobreza, la miseria, la marginalidad, la desigual distribución de la riqueza. La intervención del Estado no se limita a la acción social directa (promoción de la comunidad, sistemas de seguridad social, subvenciones y subsidios, jubilaciones y pensiones, etc.), sino que va también a la acción social por la vía económica: regulación de precios y salarios, participación obrera en la conducción y en las ganancias de la empresa, estabilidad de tarifas del transporte público, etc.”.¹⁸

1.3.1. Formas de prestación del servicio público del transporte colectivo

El servicio público es una actividad técnica directa o indirecta, de la Administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular continúa y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho público.¹⁹ Según Miguel Galindo, los servicios públicos es la parte de la actividad que realiza el Estado preferentemente de la Administración pública, a través de la función administrativa, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas que son de interés general y se realiza bajo el régimen jurídico de Derecho público.²⁰

¹⁸ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo: Teoría General del Derecho Administrativo*, tomo VIII, (Argentina: S.E., 2013), 46.

¹⁹ Rafael Morales Martínez, *Derecho Administrativo 1º curso*, 2ª ed. (México: S.E., S.F.), 266.

²⁰ Miguel Galindo Camacho, *Derecho Administrativo*, tomo I, 2ª ed. (México: Porrúa, 1997), 116.

Según lo anterior los servicios públicos pueden ser prestados de dos formas, ya sea propios o directos e impropios o indirectos; los primeros son los prestados por la Administración pública central o descentralizada, es decir, que el Estado los presta directamente por medio de sus órganos, en cambio los impropios o indirectos es el prestado por personas privadas (administrados), de acuerdo a disposiciones previamente establecidas por la Administración pública, este particular recibe de parte de la Administración el derecho y el deber de prestar el servicio público ya sea a través de una concesión, autorización o permiso, siendo este último el caso del servicio prestado por el transporte colectivo de pasajeros.

1.4. Noción de la Concesión de los Servicios Públicos

La transmisión de algunas atribuciones del Estado a los particulares, se ha dado desde la antigüedad a través de diferentes procedimientos e instrumentos, siendo uno de ellos la celebración de contratos, por lo cual para otorgarse o concederse las atribuciones del Estado se dio lugar a la figura de la concesión, la cual se trata de una delegación, de una función administrativa del Estado a favor de los particulares pudiendo ser una persona natural o jurídica; siendo la concesión materia de estudio del Derecho administrativo. La doctrina ha definido el contrato de concesión como “el otorgamiento de la explotación de bienes y servicios a un particular que corre con los riesgos económicos de la actividad, conocido como concesionario, por parte de la Administración Pública, denominada concedente, que permanece titular del bien y responsable de supervisar la adecuada explotación y el cumplimiento de la finalidad social.”²¹

²¹ Fernando Garrido Falla, et al., citado por Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES, “Consecuencias jurídicas de la sentencia que modifica el régimen de concesiones”, boletín 140, (El Salvador, 2012), 2.

Según Sarmiento García, la concesión del servicio público se define como: “el contrato en la función administrativa en virtud del cual, un ente estatal encomienda o delega a una persona, temporalmente la ejecución de un servicio público, otorgándole el ejercicio de cierta potestad pública, para asegurar su funcionamiento, efectuándose la explotación a costa y riesgo del concesionario, bajo la vigilancia y control del ente estatal concedente”.²² Otros autores como Roberto Dromi, manifiestan que la concesión del servicio público al concesionario, es una delegación de las respectivas facultades por parte de la Administración, quien conserva la dirección y control.²³

La Sala de lo Constitucional, establece que la concesión es un “acto jurídico mediante el cual se transmite a un particular, sólo en casos de interés general y por tiempo determinado, una habilitación para que por su cuenta y riesgo y en sustitución del Estado preste un servicio público pueda usar, aprovechar y explotar bienes del dominio público, de acuerdo con el régimen específico, a cambio de una remuneración que puede consistir en las tarifas que paguen los usuarios”.²⁴ Por su parte Miguel Marienhoff, sostiene que no hay delegación alguna, por cuanto delegar desde el punto de vista técnico se produce cuando un poder traspasa a otro poder del mismo Estado, atribuciones que le son propias conforme a la distribución de competencias, en la concesión del servicio lo que se produce es una mera adjudicación o imputación de atribuciones o facultades; una transferencia transitoria de potestades públicas al concesionario, el cual queda supeditado al riguroso y constante control propio de todo contrato administrativo.²⁵

²² García Sarmiento, *Los servicios públicos*, (Argentina: Depalma, 1994), 19.

²³ Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, tomo II, 5ª. ed., (Argentina: S.E., S.F.).

²⁴ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 28-2008 (El Salvador, Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, 2008).

²⁵ Miguel Marienhoff, *Tratado del Derecho Administrativo*, (AbeledoPerrot, 1988), 46.

De tal definición se hace necesario aclarar que el contrato de concesión está vinculado con los contratos administrativos de atribución, lo que implica que el Estado al concesionar un servicio está otorgando una adjudicación que le es autorización y el permiso, ya que los tres términos están vinculados, la concesión, es un contrato bilateral, un acto jurídico existente entre el concedente (Estado) y el concesionario (particular). Una vez realizada la concesión se autoriza al particular o concesionario para que haga uso de la atribución otorgada a través de dicho contrato, el cual se materializa a través del permiso que es un documento de portación que demuestra la calidad del concesionario. "El otorgamiento de licencias, permisos o autorizaciones constituyen una manifestación de la administración pública de tipo permisivo para el ejercicio de una actividad determinada, y no motiva el nacimiento de un derecho subjetivo a favor del particular."²⁶

Respecto al fundamento jurídico, la Constitución de la República en el Art. 120 establece: *"En toda concesión que otorgue el Estado para la explotación de muelles, ferrocarriles, canales u otras obras materiales de uso público, deberán estipularse el plazo y las condiciones de dicha concesión, atendiendo a la naturaleza de la obra y el monto de las inversiones requeridas"*.

Dichas concesiones deberán ser sometidas al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su aprobación, artículo que sufrió una reforma el 29 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial 181, tomo 324, del 30 de septiembre del mismo año, relativo al plazo de la misma, el cual contemplaba un máximo de cincuenta años y que ahora, basándose en la potestad

²⁶ Sentencia de Amparo, Referencia: 1052-2002 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2003).

discrecional de la autoridad que la otorga, bien puede ser mayor o menor; este artículo se relaciona con el artículo 131 numeral 30 de la Constitución propia a él, es decir le está facultando al concesionario el derecho de prestar un servicio público a la comunidad. Así también la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, según lo establecido en el artículo uno, tiene por objeto “regular las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios, que celebran las instituciones de la administración pública para el cumplimiento de sus fines...” dicha ley regula el contrato de concesiones, el cual puede ser de obra pública, servicio público; y de recursos naturales y subsuelos según lo establecido en el artículo 130 de la LACAP.

El contrato de concesión de servicio público, según el Art. 131 Bis de la LACAP es aquel en que la institución de la Administración pública concede temporalmente a una persona natural o jurídica la facultad de prestar un servicio público, bajo su vigilancia y control, a cuenta y riesgo del concesionario. El plazo y demás condiciones se determinarán de acuerdo al contrato de concesión, tal como sucede con la concesión de rutas o líneas del transporte colectivo de pasajeros el cual es para diez años. Dicho contrato tiene ciertas particularidades que lo diferencian de los contratos del ámbito privado, ya que al tratarse de un servicio público en beneficio de la comunidad, éste se enmarca en el derecho público en el cual prima el interés general sobre el interés particular.²⁷ La concesión de una ruta o línea deberá solicitarse a la Dirección General de Transporte Terrestre, atendiendo a los siguientes requisitos:

1. Presentar solicitud en el formato que para tal efecto expedirá la
Dirección General de Transporte Terrestre,

²⁷ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 28-2008, p. 7.

2. Presentar Número de Identificación Tributaria (NIT),
3. Documento Único de Identidad (DUI),
4. Tener domicilio en el territorio nacional,
5. Acreditar la representación legal del solicitante en su caso,
6. Identificación del representante legal,
7. Declaración de características del vehículo (año, capacidad, combustible tipo),
8. Indicar las terminales o metas que utilizará según el servicio solicitado en los puntos de origen y destino de la ruta,
9. Descripción de la ruta solicitada en cuya conformación deberán considerarse los tramos o ramales que se conecten o forman parte de la misma,
10. Predio o garaje para guardar las unidades al terminar de prestar el servicio.

El Viceministerio de Transporte, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre avalada por la Comisión Reguladora, basándose en el estudio técnico realizado por la Unidad de Planificación Integral de Transporte otorga la concesión de una ruta o línea, mediante licitación pública. Con el fin de que la concesión se otorgue al ofertante que brinde mayores garantías y mejores condiciones de eficacia en el cumplimiento del servicio, tendiendo a priorizar los casos de cohesión e integración empresarial y/o asociación de grupos de individuos con economía solidaria existente en el servicio, fomentando el desarrollo empresarial.

Una vez obtenida la concesión, el concesionario deberá solicitar el permiso de operación de transporte colectivo de pasajeros, el cual se diferencia de la concesión, ya que éste es un documento de portación que demuestra la calidad del concesionario, la unidad autorizada para prestar el

servicio según su clase y modalidad. Por lo que para existir el permiso de operación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, se requiere ser concesionario de ruta o línea de transporte colectivo de pasajeros, otorgado mediante resolución de la Dirección General de Transporte Terrestre. Lo anterior se encuentra reflejado en el Artículo 133 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, el cual establece: *“La forma de seleccionar al concesionario para cualquier tipo de contrato de concesión, será la licitación pública, nacional o internacional, y se regirá por las disposiciones que regulan las licitaciones en esta ley.”*

El art. 47 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, establece que: *“Toda persona natural o jurídica, que pretenda prestar el servicio de transporte colectivo público de pasajeros, con excepción de los servicios de oferta libre, deberá contar con la concesión respectiva para la prestación de dicho servicio, la cual será otorgada por el Viceministerio de Transporte para un período de diez años, prorrogables en iguales condiciones, siempre que para tal efecto el concesionario cumpla con lo establecido en la ley”.*

El servicio público de transporte colectivo de pasajeros es esencial para la vitalidad y bienestar económico de una sociedad, en muchos países, como en el caso de El Salvador el sistema público proporciona el principal medio para que la población viaje al trabajo, para recreación, para realizar compras y para obtener acceso a los diversos servicios y facilidades de la vida cotidiana; también ayuda al desarrollo económico del país ya que muchas personas lo utilizan para transportar mercadería. De acuerdo con el Viceministerio de Transporte (VMT) alrededor de un 80% de los ciudadanos hacen uso del transporte público.

En El Salvador el servicio de transporte público funciona bajo la modalidad de concesión, donde el Estado es el propietario de las rutas, pero éstas son operadas principalmente por buses en propiedad de compañías privadas; estas compañías, a su vez, están autorizadas por el VMT para proporcionar el servicio en rutas específicas. El VMT es una dependencia del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP) y está a cargo de guiar, coordinar y regular las políticas de transporte. El sistema de transporte público es regulado por una serie de instrumentos legales, en particular, la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (1995), Reglamento General de Transporte Terrestre (2002), Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial (1996) y la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (2000).

El servicio de transporte público es prestado por empresas privadas a través de una concesión del Estado, de ahí que existen dos asociaciones donde la mayoría de empresarios de autobuses están afiliados: la Asociación de Empresarios de Autobuses Salvadoreños (AEAS) con cobertura nacional y la Asociación de Empresarios de Transporte Público de Pasajeros (ATP) con cobertura principalmente en el centro y oriente del país. Estas dos organizaciones generalmente actúan por separado en sus negociaciones y planteamientos con el Gobierno. Además de estas dos asociaciones existen también la Federación de Cooperativas de Transporte (FECOATRANS), la Federación de Asociaciones de Empresarios de Microbuses (FASEMI), la Cámara Salvadoreña de la Industria del Transporte (CASIT), la Asociación de Empresarios de Transporte de Microbuses Salvadoreños (AETMISAL) y la Cámara Tecleña de Transporte (CTT), entre otras asociaciones que agrupan a los empresarios de autobuses.²⁸

²⁸ Natarajan, et al., Prevención del crimen, 39.

1.4.1. Naturaleza Jurídica de la Concesión

Eloy Lares Martínez, al referirse a la naturaleza de la concesión de servicio público establece que: *“Es en parte, un contrato administrativo, y en parte, un acto de naturaleza reglamentaria. Es en síntesis, un acto de contenido múltiple, creador de situaciones jurídicas generales, creador de situaciones jurídicas individuales, y en fin, acto de atribución de situaciones jurídicas generales a una persona física o jurídica”*.²⁹

La naturaleza de la concesión sea la de un acto administrativo, de carácter unilateral que generalmente utiliza mecanismos contractuales para escoger al concesionario; así, tradicionalmente, para la gestión de servicio público, lo que por excelencia ha predominado es la figura de la concesión, por lo que comúnmente se hace alusión al "contrato de concesión" de servicios, pues la doctrina lo enmarca como el instrumento jurídico más usual a través del cual el empresario privado asume exclusivamente los riesgos y beneficios de la explotación.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública en el Art. 131 Bis, dispone el plazo y las demás condiciones que se determinan de acuerdo al contrato de concesión que se celebre y para el caso, el contrato de concesión de una ruta o línea para el servicio de transporte colectivo de pasajeros debe estar sujeto a una licitación pública, es decir a un procedimiento preestablecido, llevado a cabo por una Comisión Reguladora del Transporte Terrestre, a fin de que la concesión se otorgue al mejor garante del servicio, observándose ello en el Reglamento General de Transporte Terrestre, según se establece en los Arts. 29, 31, 32 y 34.

²⁹ Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, (Depalma, 1990), 26.

1.4.2. Marco legal para la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros

El sistema de transporte público está regulado por una serie de instrumentos legales, entre ellos: la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial, el Reglamento General de Transporte Terrestre y la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

1.4.2.1. Responsabilidades del VMT

El sistema de transporte público en El Salvador está a cargo del Viceministerio de Transporte. las principales responsabilidades que le corresponde a esta institución realizar son: desarrollo de políticas estatales relacionadas con el transporte público; aprobar o denegar los permisos de operación para compañías de transporte; establecimiento y control de terminales/paradas de transporte; y garantizar la eficiencia y seguridad del servicio de transporte. (Ver anexo número uno).

1.4.2.2. Concesión

El ente administrativo que realiza la concesión del servicio debe tener la autorización legal para realizarla, para tal efecto el VMT y la Dirección General de Transporte Terrestre, cuentan constitucionalmente con la facultad de poder someter a concesión obras y materiales de uso público según lo que establece el artículo 120 de la Constitución de La República. (Ver anexo dos y tres), pudiendo generar un proceso de licitación con lo cual se le da cumplimiento a la ley General de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en su artículo 47, de la misma manera a los artículos 49, 133 y

siguientes de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

1.4.2.3. Requisitos para las Unidades del Transporte Público

Los requisitos que deben cumplir las unidades del transporte público de pasajeros se regulan en los artículos 82, 118 y 244 del Reglamento de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en la cual establece el control de velocidad de las unidades, la publicidad obscena, así también la información que las unidades del transporte deben poseer. También se observa que la Ley de Transporte Terrestre y su reglamento establecen los requisitos, responsabilidades y prohibiciones para los operadores. (Ver anexo cinco).

1.5. Importancia de la prestación del servicio de transporte colectivo de pasajeros

A lo largo de la historia del país y en las sociedades del mundo, la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros juega un papel trascendente e insustituible en el desarrollo del país, ya que coadyuva o permite el cumplimiento y desenvolvimiento de diversas áreas de importancia de la población, ya sea en el ámbito social, económico o familiar. Por un lado es indudable que el Estado tiene la obligación constitucional de la prosecución del bien común y de impulsar el desarrollo económico nacional, para lo cual, es indispensable la prestación del servicio público del transporte colectivo; en este sentido, el ente estatal otorga concesiones a los diversos entes privados para que estos exploten los servicios públicos y así lograr cumplir con la prestación del mismo a la población salvadoreña, ya que a la vez que es una obligación del Estado brindar tal servicio, en

contraparte es un derecho de los ciudadanos gozar del servicio de transporte digno, continuo, sostenible e indispensable para el desarrollo social y económico de cada persona.

En los últimos años el transporte ha ido cobrando cada vez una mayor importancia en los países industrializados, donde se ha convertido en una actividad básica desde el punto de vista económico y social. Una de las principales funciones del transporte es la de poner en contacto a consumidores y productores, potenciando la especialización productiva y el acceso de los consumidores a una variedad de productos cada vez mayor y de más calidad. A su vez desde el punto de vista social, la importancia que el ocio y las actividades asociadas a él tiene en las sociedades modernas, hace del transporte una actividad esencial para el normal desarrollo de las relaciones humanas.

El transporte público (bus o microbús urbano, rural) constituye un sector de importancia para el desarrollo económico del país, ya que la mayoría de la población salvadoreña se traslada a diario de un lugar a otro para hacer que las empresas produzcan y de una u otra forma mantener o intentar lograr la subsistencia personal o individual. La importancia del transporte va más allá de los aspectos puramente económicos, no cabe duda que ese aspecto económico constituye el eje central del servicio prestado por el transporte público, no obstante, no hay que olvidar la influencia que este servicio tiene en las relaciones sociales entre otras cosas; porque uno de los principales beneficios que suelen asociarse a la mejora del transporte, es la reducción del tiempo necesario para realizar determinados desplazamientos, dejando así más tiempo disponible para dedicar a otras actividades. De este modo el transporte se convierte en un factor clave en el desarrollo de las actividades humanas.

CAPÍTULO II: ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS

En este capítulo se establecen las generalidades del subsidio, lo cual sirve como base fundamental para plantear la evolución o transformación de las diversas formas en que se ha entregado el subsidio al transporte colectivo de pasajeros a lo largo de los años. El propósito es conocer los tipos de subsidio a nivel teórico.

2.1. Subsidio

El cual es una herramienta que utilizan los Gobiernos para poder satisfacer necesidades colectivas, otorgando a los ciudadanos facilidades para poder adquirir un producto o gozar de la prestación de un servicio público a un costo menor que el costo real de producción.

2.1.1. Definición de subsidio

Con origen en el latín *subsidium*, el concepto de subsidio permite identificar a una asistencia pública basada en una ayuda o beneficio de tipo económico. Se trata de un sistema enfocado a estimular el consumo o la producción, o de una ayuda que se otorga por un tiempo determinado. El subsidio se aprovecha para alcanzar un propósito social (que, por citar casos concretos, todas las familias puedan tener acceso a la canasta básica de alimentos, que las clases bajas estén en condiciones de adquirir una vivienda, el pago de la tarifa del transporte público etc.) o para favorecer, por distintos motivos, a ciertas actividades productivas o regiones de un país.

Los subsidios en cuestión podrán observar diferentes objetivos, es decir, un subsidio puede tener como fin estimular el consumo de determinado bien o servicio, la producción de otro bien o servicio, o simplemente tratarse de una ayuda económica por un lapso de tiempo determinado hasta que se consiga superar un momento crítico o una ayuda económica de carácter permanente para el goce de cierto servicio público concesionado.³⁰

Los Gobiernos normalmente utilizan los subsidios con el objetivo de alcanzar determinada meta social, por ejemplo, que todas las familias puedan cubrir sus necesidades básicas o que puedan acceder a la canasta básica de alimentos; o por otro lado, como ya se ha mencionado, también se entregan con el objetivo de favorecer, por diferentes razones, determinadas actividades productivas o regiones del país. También, resulta ser una práctica frecuente que el Gobierno aporte subsidios a algunas empresas para evitar que éstas aumenten sus precios y tal situación ocasione un gravísimo problema en el consumo y en las economías cotidianas como consecuencia que se trata de un bien o servicio sumamente popular, un ejemplo de este subsidio al transporte público, a empresas que ofrecen los servicios de luz, gas, entre otros.

En relación a la política de subsidios y estrictamente al otorgamiento de los diversos subsidios a los servicios públicos, algunos autores vierten opiniones divergentes, unas más a favor otras más en contra; por lo cual estos han definido los subsidios de acuerdo a sus corrientes de pensamiento, sin llegar a un acuerdo explícito; por lo que el concepto de subsidio ha variado según la óptica y las circunstancias imperantes en determinado país.

³⁰ Ramón Alzate, *Impacto social de la política de subsidios sociales básicos*, (Quito: Universidad de Cuenca, 1999), 12-14.

En términos amplios subsidio es el gasto o la exoneración que realiza un Gobierno, en dinero o en especie en beneficio de empresarios o consumidores, sin que paralelamente el Gobierno reciba una compensación equivalente. Aquí el Estado provee un bienestar colectivo y coadyuva al mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos, haciendo posible que la prestación de los servicios públicos esenciales cubra a toda la población de un país. Por otra parte, el marxismo plantea que a través de los subsidios, el Estado asume parte del costo de producción de la fuerza de trabajo, con lo cual se mejoran las condiciones para el incremento de la plusvalía apropiada por los capitalistas. Por lo tanto el subsidio es un factor impulsor de la reproducción ampliada del capital.

Lo establecido por algunos autores y los objetivos o circunstancias por las cuales se otorgan los subsidios, es que los subsidios se podrían definir como la diferencia que se advierte al comparar el valor real de un producto o prestación y el valor que paga el consumidor para acceder a dicho producto o servicio. En estas circunstancias, el Gobierno reparte subsidios a las compañías para evitar que los precios o las tarifas se incrementen.

2.1.2. Intervención del Estado en el otorgamiento de subsidio

El Estado juega un papel importante en el desarrollo y establecimiento del bienestar social de la población, pero es evidente que El Salvador durante los últimos años ha tenido un estancamiento en lo relativo al desarrollo económico, el cual reduce los recursos del Gobierno y disminuye la capacidad del Estado para fijar metas o generar beneficios para la economía familiar. La crisis que permanentemente atraviesa el país en los

últimos años, ha disminuido la capacidad del Gobierno para responder a sus múltiples tareas, manejándose con un gasto público más restringido.

De lo anterior resulta la necesidad latente de que el Estado pueda administrar de mejor forma los ingresos públicos, lo cual traería consigo un gran impacto sobre el nivel de bienestar social de la población, por lo que el Estado interviene directamente sobre el bienestar colectivo y así coadyuvaren la economía de las personas; mediante la aplicación de la política de subsidios para realizar una mejor redistribución. Para que una política de subsidios pueda justificarse deben cumplir dos requisitos: desde una perspectiva de eficiencia, los subsidios deberían inducir solamente cambios mínimos en el consumo de bienes y servicios en la sociedad, por lo tanto los bienes subsidiados deberían mostrar muy bajas elasticidades de precios e ingresos. Desde una perspectiva de equidad, los pobres deberían ser los mayores beneficiarios de los subsidios y el beneficio hacia grupos de alto ingreso debería de ser pequeño.³¹

Los subsidios son pagos corrientes sin contrapartida que las unidades gubernamentales hacen a las empresas en función de los niveles de su actividad productiva o de las cantidades o valores de los bienes o servicios que producen, venden, explotan o importan. Los subsidios pueden ser destinados a la producción, precios de venta o remuneración a las empresas. Los subsidios pueden ser pagaderos por determinados productos o por la producción en general, así también el subsidio puede ser un monto específico de dinero por unidad de un bien o servicio, o bien puede calcularse *ad valorem* como un porcentaje determinado del precio por unidad. Puede ser calculado también como la diferencia entre un precio

³¹ Banco Central de Ecuador, "Subsidios, gasto social y la pobreza en el Ecuador", Revista de Cuestiones Económicas, n° 27, (1995), 21.

especificado como objetivo y el precio de mercadeo efectivamente pagado por un comprador. Un subsidio a un producto resulta pagadero, normalmente cuando se produce, vende, exporta o importa el bien o servicio; pero también puede ser pagadero en otras circunstancias, por ejemplo, cuando el bien se transfiere, arrienda, suministra o utiliza para consumo propio o para la formación de capital por cuenta propia.

Se puede determinar que los subsidios a la producción son subsidios que las empresas reciben como consecuencia de su participación en la producción pero que no están vinculados a productos determinados, esta categoría pertenecen los subsidios a la nómina o la fuerza de trabajo.

2.1.3. Tipos de subsidios

Teóricamente en la microeconomía existen dos elementos que están presentes dentro de una política de subsidios:

1. El excedente del consumidor: El cuál es la diferencia entre la cantidad máxima que los consumidores están dispuestos a pagar y la cantidad que efectivamente pagan por una cantidad dada de bien subsidiado.
2. El excedente del productor: El cuál es la diferencia entre el ingreso del productor y el costo de oportunidad de la producción.³²

Así, también, existen subsidios que están dirigidos a determinados estratos de la sociedad, subsidios focalizados, por ejemplo el subsidio al gas propano. Y otros que están dirigidos a toda la población en el cual, el beneficio estaría en el consumo del bien, puesto que se paga un precio

³² Alzate, *política de subsidios*, 15.

mucho menor del real y está al alcance de toda la población, es de cobertura universal, por ejemplo: subsidio al transporte público.

De ahí que al tratar específicamente el subsidio al transporte, es menester reparar en que el transporte colectivo es un elemento clave en el desarrollo de las sociedades y ciudades modernas ya que resulta un servicio de primera necesidad que requiere ser prestado eficiente y equitativamente. Por ello es de gran importancia el estudio de todas las dimensiones que lo componen, en este caso, se ponen de relieve aspectos económicos y sociales.³³ En relación al otorgamiento de este tipo de subsidio al transporte colectivo de pasajeros, según la doctrina estos pueden ser entregados mediante la aplicación de las teorías que se tratan a continuación.

2.1.3.1. Subsidio a la oferta

2.1.3.1.1. Teoría del subsidio a la oferta

Los cuales favorecen la producción de un bien o servicio, afrontando parte de los costos de una actividad y así generando que se produzca en un nivel deseado o que se produzca en el mismo nivel pero sin trasladar los costos a la tarifa. En el caso del transporte se incentiva la cobertura y frecuencia del servicio para el traslado de pasajeros, los aumentos no impactan en la tarifa para no afectar los grupos de menores recursos, es decir los subsidios a la oferta, benefician indirectamente a los usuarios.³⁴

³³ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, “Un transporte para la Equidad y el Crecimiento. Aportes para una Estrategia Nacional de Movilidad y Logística para la Argentina del Bicentenario”, Documento de trabajo n° 79, (Argentina: 2011), 2-6, <http://www.cippecc.org>.

³⁴ *Ibíd.*, 9.

2.1.3.1.2. Modalidades del subsidio a la oferta

Existen dos tipos o modalidades de subsidios a la oferta:

a) Subsidios condicionados a la oferta: Este es un subsidio que otorga a los prestatarios del servicio un monto de dinero sujeto a condiciones relativas al nivel de producción. Es decir se les asigna el monto a recibir según los kilómetros recorridos o los pasajeros transportados. Este esquema tiene el inconveniente que dichas condiciones no implican necesariamente una mejor calidad del servicio.

b) Subsidios no condicionados a la oferta: Según los cuales se otorgan a los operadores un monto de dinero sin necesidad que se cumpla con ninguna condición en el desempeño del servicio que se presta. Por tal razón se considera que esta modalidad de tipo de subsidio es muy nocivo para las finanzas públicas, ya que no está focalizado.

2.1.3.2. Subsidio a la demanda

2.1.3.2.1. Teoría del subsidio a la demanda

Estos son contribuciones otorgadas directamente a los usuarios y benefician a determinados grupos de pasajeros.

2.1.3.2.2. Modalidades de subsidio a la demanda

a) Transferencias Monetarias Directas. Este subsidio a la demanda (es decir a los usuarios) consiste en el otorgamiento de montos de dinero

directamente a las personas para compensar aumentos en el costo del servicio de transporte a los usuarios que posean menores ingresos. Usualmente en esta modalidad de subsidio al transporte, los beneficiarios de las transferencias son identificados a partir de determinados criterios de elegibilidad, basados en indicadores socioeconómicos.

b) Tarifas Diferenciales. Esta modalidad de subsidio segmenta las tarifas con el objetivo de beneficiar a los más desfavorecidos, es decir que mediante este, se subsidia a determinados sectores de la sociedad y a otros no, aplicando cierto criterio de elegibilidad para un grupo y un criterio de exclusión para otros. Sus efectos no son necesariamente progresivos dado que la asignación suele estar basada en categorías generales no asociadas al nivel socioeconómico (como estudiantes o jubilados por ejemplo) y por lo tanto, puede incluir a personas que no necesariamente requieren el subsidio.

c) Vales de Transporte. Son otro tipo de subsidio a la demanda en el que parte del salario de los trabajadores formales es pagado por las empresas privadas en forma de “vales” o vouchers destinados a abonar al transporte público; este subsidio va directamente sujeta a la imposición de una obligación al empleador y la adquisición de un derecho por parte del trabajador, los patronos tiene la obligación de entregar los respectivos vales a los trabajadores a través del cual se hace efectivo el subsidio.

Esta modalidad de subsidio también presenta ciertos inconvenientes que en mayor o menor medida están sujetas a posibles soluciones, alguno de dichos inconvenientes que se manifiestan en este tipo de subsidio es el que se refleja en el descontento del trabajador, ya que estos beneficiarios son los que menos ingresos perciben y el hecho de entregar esos vales

significa una disminución en el dinero que se les entrega en concepto de salario, así también se debe considerar la forma de poder calcular el monto que se subsidiara y se descontara a los trabajadores, la cantidad asignada, cuantos viajes cubre el subsidio, etc.

d) Subsidios Cruzados con Mecanismo de Autoselección. Es un modo de subsidiar el transporte que usualmente se aplica cuando coexisten servicios de distinta calidad (por ejemplo el servicio regular y el servicio diferencial de colectivos). Asumiendo que los usuarios de ingresos más altos prefieran pagar un servicio de mejor calidad (por ejemplo de mayor confort), se fija una tarifa que ese segmento de mercado por encima del costo. De esta manera, se genera un beneficio extraordinario para los prestatarios que les permite subsidiar a la tarifa del servicio regular, este tipo de beneficio se conoce como subsidio cruzado porque se financia a través de transferencias de la capacidad de consumo de distintas categorías de usuarios, sin necesidad de recurrir a otras fuentes de ingresos. En Bogotá antes de la creación del Transmilenio se implementó un mecanismo de este tipo.

e) Tarifa Plana. Esta es otra forma de subsidio cruzado a la demanda según este tipo de tarifa los pasajeros que viajan distancias cortas pagan una tarifa promedio y cubren así los costos excedentes de los pasajeros que viajan distancias más largas. Según esta modalidad en todo el transporte público existe una sola tarifa establecida sea cual fuere la distancia que se recorre, de tal forma que los que van a una distancia más corta subsidian el pasaje que excede a los que viajan distancias más largas, generan un sistema de subsidio cruzado pero con tarifa plana. Un ejemplo internacional de este caso es el Distrito Federal de México, en esa ciudad se utilizan tarifas planas en todos los medios de transporte público.

2.2. Origen del subsidio al transporte público

A partir del año 1973 en El Salvador había existido “una excepcional estabilidad de precios *cuya tasa de inflación entre 1960 y 1972 había oscilado entre -0.02% a 3.0% siendo hasta en 1973 que alcanzó una tasa del 6%. A partir de este año se da un alza continuada y generalizada de precios*”. Es así como, “*el precio del galón de gasolina súper pasó de ¢1.23 ctvs. equivalente a (\$0.14 ctvs.). a ¢1.31 ctvs. equivalente a (\$0.15 ctvs.). Y por ende el precio de pasaje de bus pretendía ser de ¢1.49 ctvs. equivalente a (\$0.17 ctvs.); el precio fijo era de ¢0.96 ctvs. equivalente a (\$0.11 ctvs.)*”.³⁵

Es así como desde el año 1973 hasta 1981, el precio del crudo en el mercado nacional se vio alterado y fuertemente influenciado por el proceso inflacionario a nivel internacional. Ya que de 1970 a 1973 aumentó 1.67 %; mientras que en 1981, alcanzó su punto máximo de cotización el cual fue de \$65.24 el barril promedio BRENT y OPEC. Como consecuencia del aumento en el crudo, los transportistas decidieron como medida el aumento en el precio del pasaje: de ¢0.96 ctvs. equivalente a \$0.11; de ¢1.49 ctvs. equivalente a \$0.17 ctvs.

A partir de ese año (1974), la tendencia fue que la tarifa a los usuarios del transporte colectivo registró alzas continuas³⁶ cuyo crecimiento promedio anual fue de 1.13 puntos porcentuales (el pasaje en 1973 fue de ¢0.96 ctvs. equivalente a \$0.11 ctvs. mientras que para 1990, este fue de ¢4.11 ctvs.

³⁵ Fabio Wilfredo Alfaro Rodríguez y Wendy Aleyda Josefina Flores, “Quiénes han sido los verdaderos beneficiarios de los subsidios al transporte público y energía eléctrica en El Salvador: 1990-2008” (tesis de grado, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, El Salvador, 2009), 43.

³⁶ Acuerdo Ejecutivo N° 348, del 10 de mayo de 1974, publicado en el D. O. N° 98, Tomo 243, del 29 de mayo de 1974.

equivalente a \$0.47 ctvs). Para contrarrestar el alza en la tarifa del transporte público de 1973, el 10 de mayo de 1974, el Gobierno decidió otorgar subsidio al diésel a los empresarios del transporte público. El subsidio operó de la siguiente forma: cada transportista debía tener una cuenta corriente mediante la cual el Gobierno reintegraba mensualmente la diferencia entre el valor de aceite diésel a precio de mercado y el precio preferencial del mismo. En sus inicios el diferencial por galón fue de ¢0.16 ctvs. equivalente a \$0.02 ctvs.

A pesar de los resultados positivos obtenidos por la implementación del subsidio (1974-1978), las presiones por parte de los transportistas continuaron dada la imparable alza en los precios del petróleo. Como respuesta a ello, el Gobierno siguió con el aumento de la cantidad subsidiada por galón de diésel otorgada a los transportistas en los períodos 1980- 1985 y 1986-1990.³⁷ Es así como el 13 de febrero de 1980, el Gobierno elevó a ¢1.31 ctvs. equivalente a \$0.15 ctvs. por galón el subsidio al precio del diésel, con la única variante que desde este año el subsidio ya no fue otorgado a todos por igual sino que se categorizaron las unidades y al total de pasajeros. En lo que respecta al transporte interdepartamental la dinámica fue distinta se otorgaron:

a) ¢300.04 ctvs. equivalente a \$34.29, a buses clasificados como “A”, es decir, aquellos cuya capacidad de entre dieciocho y veinticuatro asientos.

b) ¢450.01 ctvs. equivalente a \$51.43, por mes para la clasificación de buses “B” (capacidad de entre veinticinco y treinta y cinco personas sentadas).

³⁷ Alfaro Rodríguez, Quiénes han sido los beneficiarios de los subsidios, 45-46.

c) ¢690.03 ctvs. equivalente a \$78.86 dólares por mes a aquellos autobuses con capacidad mayor a los treinta y cinco asientos (autobuses con clasificación "C").

En conclusión, tanto el transporte público urbano como el interdepartamental obtuvieron subsidio de ¢1.31 ctvs. equivalente a \$0.15 ctvs. por galón de diésel, el cual se mantuvo constante hasta 1985. En el periodo de 1986-1991 se desarrolló la guerra civil, lo que trajo como consecuencia la inactividad de la mayoría de las políticas gubernamentales. Sin embargo, a pesar de este fenómeno, el Gobierno anunció en 1986 el incremento en el precio preferencial por galón de diésel al transporte colectivo en ¢0.35 ctvs. equivalente a \$0.04 ctvs. pasando de ¢1.31ctvs equivalente a \$0.15; a ¢1.66 ctvs. equivalente a \$0.19 por galón. Esto significó para los empresarios un ahorro promedio diario por galón de 1.68% con respecto al precio al público sobre el galón de diésel en el período 1986-1991.

Luego de la finalización del conflicto armado en 1991 y la posterior firma de los Acuerdos de Paz en 1992, junto a la implementación del Consenso de Washington, la política fiscal en El Salvador experimentó cambios en su destino. Es así, como la estrategia económica y social propuesta por FUSADES (1989) fue ejecutada por el Gobierno Salvadoreño teniendo como objetivo principal promover el desarrollo del país mediante la ejecución de un sistema económico social de mercado. En este sentido el Gobierno Salvadoreño aumentó el gasto público social en un 179.96% de 1980 a 1992 el cual básicamente fue destinado hacia los sectores: salud, educación y a la aplicación de tarifas subsidiarias a los servicios públicos de telefonía, energía eléctrica, agua, gas propano y transporte público.

De ahí que finalizado el año 1989, el sector transporte quedó prácticamente destruido ya que atravesó una grave y seria crisis, producto de la guerra civil dentro del país, como lo plantea Martínez (1997): “Hubo un total de ciento noventa y siete unidades totalmente destruidas con un costo de ¢19, 699,999.99 equivalente a \$2,251,428.57. A razón de ¢99,999.99 equivalente a \$11,428.57 dólares por unidad y treientos sesenta y siete unidades parcialmente destruidas con un costo de ¢18,350,000.03 equivalente a \$2,097,142.86 (a razón de ¢50,000.04 equivalente a \$5,714.29 por unidad)”.³⁸ Dadas las consecuencias dejadas por la guerra en el sector transporte el Gobierno de El Salvador optó por mejorar la aplicación del subsidio hacia este sector por medio de la diferenciación de las unidades según el número de asientos de cada bus, diferenciado en categorías A, B, C, D y junto a las nuevas disposiciones (asignación mensual de galones de diésel subsidiado por categoría).

Se creó el Acuerdo Ejecutivo N° 634 27, para fijar y regular las tarifas del transporte público tanto urbano como interurbano. De la misma manera se creó la Cuenta Especial de Estabilización y Fomento Económico en 1992. A partir de ese mismo año el impuesto al consumo de gasolina y diésel auto-subsidió al servicio de transporte público por medio de contribuciones crecientes en el periodo 1992-2000. El promedio anual de crecimiento fue de 1.07 puntos porcentuales, lo que permitió continuidad en las transferencias otorgadas por el Gobierno a los transportistas incrementó cada 4 ó 5 años en el precio preferencial de diésel y análisis del cambio de tarifa en el servicio público de transporte colectivo de pasajeros.

³⁸ C. Acevedo y M. González, “El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación”, (Banco Interamericano de Desarrollo, 2003), 37.

De esa manera los ingresos en concepto de impuestos a la gasolina sumaron \$11.89 millones aproximadamente (BID, 2002) en 1992, lo que se tradujo en un aumento de ¢0.18 ctvs. equivalente a \$0.02 ctvs. adicionales sobre el precio preferencial de diésel para ese mismo año. En 1997, 1999 y 2000 se dieron incrementos en el precio subsidiado de ¢0.09, ¢0.35, ¢2.19 ctvs. respectivamente, equivalente a \$0.01, \$0.04 y \$0.25 ctvs. respectivamente.³⁹

En el periodo de 1992-2000 se dieron varias modificaciones entre las cuales se percibieron el año 1992, en el cual el subsidio era otorgado bajo el sistema de "tarjeta", la cual era entregada mensualmente a cada autobús para luego retirar el diésel en la estación de servicio seleccionada. El precio preferencial de ¢1.84 ctvs. equivalente a \$0.21 ctvs. por galón, se mantuvo hasta 1996 año a partir del cual experimentó un nuevo incremento de ¢0.09 ctvs. equivalente a \$0.01.⁴⁰ Sin embargo, éste fue pequeño en comparación con los años anteriores debido a la existencia de problemas al interior del sector como:

- a. Registros de falsos empresarios que vendían el diésel subsidiado a precios menores del mercado para obtener ganancias extras.
- b. Existencia de reportes alterados de los delegados y despachadores que permitían la asignación de la cuota de diésel a buses que no cumplían con el requisito mínimo de circulación (dieciséis días al mes)
- c. Ineficiencia por parte del Departamento Jurídico de Transporte debido a atrasos en la notificación al VMT sobre cambios de ruta y

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES, Boletín n° 101, (El Salvador: 1994).

- dueños de los autobuses, lo que permitió que se otorgara la cuota mensual asignada de diésel a empresarios retirados de dicho sector.
- d. Venta del excedente de la cuota mensual de diésel por parte de los empresarios a las gasolineras.⁴¹

Con el objeto de mejorar esta situación al interior del sector junto a las fuertes e ininterrumpidas presiones de los transportistas por la baja ganancia que percibían estos y el alza en los precios del petróleo, el Gobierno representado por el VMT ideó ciertos mecanismos para mejorar la transparencia en la entrega del subsidio mediante:

a. El establecimiento de delegados nombrados por la Dirección General de Transporte Terrestre, pero pagados por los empresarios de autobuses para fiscalizar el número de días y horas laboradas: para 1998 el número de delegados era de setecientos sesenta y siete.

b. La realización del Primer Foro Nacional de Transporte (septiembre 1999) con el propósito de modernizar a este sector. En él se propuso implementar una Caja Única mediante la cual todos los empresarios de una misma ruta se dividirían las ganancias diarias, de manera que todos deberían recibir la misma cantidad de dinero al final del día.

Entre los años 2001-2004 a pesar de las nuevas estrategias para modernizar al sector transporte y hacer eficiente el subsidio, las presiones por parte de los empresarios del transporte colectivo al Gobierno se agudizaron: *“La principal inconformidad de los empresarios del transporte colectivo es la asignación de las cuotas de diésel. Ellos demandan del*

⁴¹ Alfaro Rodríguez, Quiénes han sido los beneficiarios de los subsidios, 55 - 57.

gobierno la distribución de cuatro millones de galones de diésel entre todas las unidades de servicio".⁴² En vista de los desacuerdos entre los empresarios y el Gobierno, además de los múltiples paros, el 27 de noviembre de 2001 se eliminó el subsidio al diésel mediante el Acuerdo N° 880 del Órgano Ejecutivo del Ramo Ministerio de Economía, a la vez se declaró el congelamiento de las tarifas al pasaje.

Sin embargo, la razón fundamental de su eliminación obedeció a que la manutención del subsidio al transporte público, mediante el establecimiento del precio preferencial al diésel no fue la esperada, dado que no contribuyó a mejorar la calidad del servicio de transporte público prestado a la población ni mucho menos garantizó un sistema de transporte sano y competente. Gracias a este acuerdo, la presión fiscal se vio disminuida en ¢350 millones de colones, equivalentes a \$40 millones de dólares anuales a la vez, se fortaleció la competitividad del sector hidrocarburos.⁴³ La reacción de los transportistas se hizo evidente: *"Como respuesta los transportistas de AEAS y ATP realizaron un paro nacional por tiempo indeterminado y realizaron bloqueos en las principales calles y carreteras"*.

Por otra parte, durante el periodo 2002-2004 el transporte público continuó sin subsidio al diésel; sin embargo, existieron fugas de fondos públicos asociadas a este sector por ejemplo, en 2003, la Asamblea Legislativa perdonó al sector ocho mil multas valoradas en \$20 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica,⁴⁴ con el propósito de aliviar la carga de los transportistas frente a la situación alcista de los precios del

⁴² El Salvador, Noticias Nacionales, <http://www.elsalvador.com>, (consultado el 30 de marzo de 2015).

⁴³ Informe del Ministerio de Economía, (El Salvador, 2002), 2.

⁴⁴ Fernando Romero, Nacionales "Funes pide a los diputados no perdonar más esquelas", La Prensa Gráfica, (17 de marzo de 2013).

crudo dado que entre 2001 y 2004 el precio del mismo subió aproximadamente 56%.

Entre los años 2005-2008 debido al alza continua en los precios del petróleo y a las ya típicas presiones de los transportistas de elevar las tarifas de pasaje a menos que se les otorgara de nuevo el subsidio, en 2005 se reactivó esta transferencia mediante la promulgación en el Decreto N° 761.⁴⁵ En el Decreto se estipula el monto otorgado a cada bus y microbús: “Los recursos en referencia, serán de \$375 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica mensuales por cada unidad de bus y de \$135 dólares de los Estados Unidos de América mensuales por cada unidad de microbús”. Sin embargo, este monto de transferencia para agosto no fue el mismo sino que, ascendió a \$750 dólares de los Estados Unidos de América, por cada unidad de bus autorizada por la concesión y de \$270 dólares de los Estados Unidos de América, por cada unidad de microbús autorizada por la concesión.

El monto subsidiado en este año ascendió a \$13.9 millones a razón de \$0.50 ctvs. por galón de combustible utilizado diariamente por los autobuses (hasta un límite de veinticinco galones/día) y \$0.30 ctvs. por galón de diésel diario, para los microbuses (hasta un máximo de quince galones diarios).

En el año 2006 y 2007 la cantidad subsidiada sumó los \$22.1 y \$4.1 millones con el objeto de contrarrestar los efectos de la escalada en el precio del diésel sobre el servicio de transporte. Durante dichos años, el galón de diésel aumentó 37.79% ya que en 2007, alcanzó su máxima cotización (\$3.61), en comparación a los años anteriores (1990-2007). Tal comportamiento alcista del diésel en 2007 se vio frenado en el sector

⁴⁵ Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2005).

transporte público por el aumento en el subsidio otorgado (85.5% con respecto a 2006) a este rubro de la economía. El aumento en dicha transferencia produjo mayores egresos por parte del Estado y obligó, como mecanismo para su sustento el replanteo del Fondo de Estabilización Económico y Social,⁴⁶ esto mediante la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público del Transporte Colectivo de Pasajeros.⁴⁷

La ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público del Transporte Colectivo de Pasajeros, entró en vigencia en enero de 2008, pero al ser una Ley Transitoria, es decir de carácter temporal, su vigencia era por un año, por lo que a lo largo del año 2008 se aplicó la referida y el subsidio en cuantos a montos y forma de pago, tal como establecía el artículo 7 de la referida Ley, por lo que con el objetivo de que la Ley Transitoria continuara su vigencia, la Asamblea Legislativa creo una serie de Decretos a partir de los cuales se ha venido prorrogando la misma.

Según Decreto Legislativo N° 711 del 5 de septiembre del 2008, publicado en el Diario Oficial N° 181, T. 380 del 29 de septiembre de 2008, se prorrogó la Ley Transitoria, la cual tenía vigencia hasta el 29 de septiembre del 2009, en ese momento los montos asignados a cada unidad de transporte, según los establecía la mencionada Ley, era de \$800 para autobuses y de \$400 para microbuses, lo cual se mantuvo hasta mediados del año 2009. Mediante D.L. N° 92, del 31 de julio del 2009, y que entro en vigencia el 1 de agosto del referido año, se reformó la Ley Transitoria en cuanto a los montos de dinero que se entregaban a los trasportistas en concepto de subsidio, los cuales se habían mantenido en \$800 para

⁴⁶ Alfaro Rodríguez, Quienes han sido los beneficiarios de los subsidios, 60.

⁴⁷ Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2007).

autobuses y de \$400 para microbuses, a partir de dicha reforma, los autobuses comenzaron a recibir \$500 y los microbuses \$250 en concepto de subsidio.

En este sentido el artículo 1 del referido Decreto, reformaba el artículo 7 de la ley transitoria de la siguiente manera: *“El Ministerio de Hacienda, previo requerimiento respectivo, deberá transferir mensualmente al Viceministerio de Transporte los recursos, para garantizar la estabilidad de las tarifas que se pagan por el servicio público de transporte colectivo de pasajeros. Los recursos en referencia serán utilizados para subsidiar con doscientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América (\$250.00) mensuales, a los microbuses autorizados y quinientos dólares de los Estados Unidos de América (\$500.00) mensuales, a los autobuses autorizados, ambos para prestar el servicio público de transporte colectivo de pasajeros...”*

Dicha reforma justificada en la variabilidad de los precios de los combustibles, los cuales en julio de 2009 rondaban los \$3 dólares por galón; consecuentemente cuando la vigencia de la ley transitoria una vez más prorrogada estaba cerca de terminar, la Asamblea Legislativa en ese momento no creó un nuevo Decreto, sino que reformó la Ley Transitoria, de tal forma que se agregó el inciso segundo al artículo 19 de la referida Ley, en el cual se establece *“los efectos del presente decreto duraran hasta el treinta y uno de diciembre del año dos mil diez”*.

Posteriormente se le aseguró a la población salvadoreña para el año 2011, que la tarifa al servicio del transporte público no sufriría aumentos, al menos eso pretendió la Asamblea Legislativa, luego de aprobar el 9 de

diciembre del 2010, mediante Decreto Legislativo N° 543, publicado en el D.O. N° 240 del 22 de diciembre del año 2010, otra prórroga de la Ley Transitoria, cuya vigencia terminaría el 31 de diciembre del 2011. Ese beneficio dado a los empresarios del sector transporte estuvo valorado en \$33 millones de dólares y se mantuvo la compensación de \$500 dólares mensuales a los autobuses y \$250 dólares por microbuses en concepto de subsidio.

La aprobación de la prórroga al transporte público se desarrolló en medio de la insatisfacción de los empresarios, quienes presentaron ante la Asamblea Legislativa una petición de aumento al subsidio de autobuses en \$1,000 y \$500 por microbús, la cual no se atendió por los legisladores. Ya en el año 2011, en el país nuevamente se experimentaba variación en los precios de los combustibles, a consecuencia de los precios del petróleo en el mercado internacional, alcanzado en el mercado nacional el galón de combustible aproximadamente los \$5 dólares, a raíz de ello la Asamblea Legislativa nuevamente cambio los montos en concepto de subsidio que se debía entregar a los concesionarios del transporte colectivo de pasajeros, cuyo monto hasta el año 2010 e inicios del 2011 era de \$500 dólares mensuales a los autobuses y \$250 dólares por microbuses.

Pero según D.L. N° 666 de fecha 31 de marzo del año 2011, D.O. del 15 de abril del 2011 se reformó nuevamente el artículo 7 de la Ley Transitoria, subiendo la cantidad de dinero en concepto de subsidio entregando \$750 mensuales para los autobuses y \$375 para los microbuses, tal reforma rezaba: *“los recursos en referencia serán utilizados para subsidiar con trescientos setenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (\$375.00) mensuales a los microbuses autorizados y setecientos cincuenta Dólares de los Estados Unidos de América (\$750.00) mensuales a los*

autobuses autorizados, ambos para prestar el servicio público de transporte colectivo de pasajeros...”, de tal forma generando un nuevo cambio en el subsidio al transporte público.

En último semestre del año dos mil once continuaron los montos del subsidio según la última reforma, mientras duraba la vigencia de la última prórroga de la Ley Transitoria, la cual como ya fue establecido finalizaba el 31 de diciembre de 2011, por tal razón se generó una nueva prórroga a la Ley aludida, según D.L. N° 694 del 14 de diciembre del 2011, D.O. N° 240 del 22 de diciembre del 2011, mediante el cual se prorrogaba la vigencia de la referida Ley hasta el 31 de diciembre del 2012, es decir un años más de vigencia.

Es así que en diciembre del 2012, se le hicieron dos nuevas reformas a la Ley Transitoria, según D.L N° 244 del 20 de diciembre del 2012, la primera lógicamente referida una vez más a extender la vigencia de la Ley, reformando en tal sentido el artículo 3, el cual establecía *“Prorrogase hasta el 31 de diciembre del año 2013, lo establecido en la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros, emitida por Decreto Legislativo N° 487, de fecha 23 de noviembre del año 2007, publicado en el Diario Oficial N° 222, Tomo N° 377 de fecha 28 del mismo mes y año, y sus posteriores reformas, así como la reforma contenida en el presente Decreto.”*, extendiendo la vigencia de la Ley Transitoria un años más, es decir hasta diciembre del año 2013.

La segunda reforma estuvo referida a la modificación en cuanto a los montos de dinero que se entregaban a los transportistas en concepto de subsidio, el cual se había mantenido desde el año 2011 en \$750 mensuales para los autobuses y \$375 para los microbuses, lo cual se cambió con la

reforma al artículo 7 de la referida Ley, en torno a esto el artículo 1 del Decreto 244 ya referido, establecía: *“Art. 1.- Reformase el inciso segundo del Art. 7 de la siguiente manera: “Los recursos en referencia serán utilizados para subsidiar con doscientos dólares de los Estados Unidos de América (US\$200) mensuales a los microbuses autorizados y cuatrocientos dólares de los estados unidos de américa (US\$400) mensuales a los autobuses autorizados, ambos para prestar el servicio público de transporte colectivo de pasajeros...”*”.

Entre los años 2012 e inicio del 2015, no hubieron más reformas o cambios al dinero entregado en concepto de subsidio a los transportistas, es decir, que se han mantenido los montos por subsidio entregado por cada unidad de transporte público, claro está, como se venía haciendo desde la creación de la Ley Transitoria en el 2007, esta continuo prorrogándose para los años 2014 y 2015, es así que, según D.L. N° 595 del 18 de diciembre del 2013, publicado en el D.O. N° 241 del 21 de diciembre del 2013, la Ley Transitoria se prorrogó hasta el 31 de diciembre del 2014, a lo cual cercana la fecha de finalización de la prórroga, nuevamente la Asamblea Legislativa prorrogó la referida Ley hasta el año 2015, según D.L. N° 915 del 18 de diciembre del 2014.

En el año 2015, se generó una variación importante en concepto de subsidio al transporte público en nuestro país, ya que el 29 de abril de 2015, la Asamblea Legislativa aprobó que el subsidio ya no se entregaría por unidad de transporte, sino que por pasajero movilizado. En ese sentido, estableció que se otorgarían \$0.04 de subsidio por cada ciudadano que utilice un autobús y \$0.02 para los que viajen en los microbuses, lo cual se aplicaría al área metropolitana, el resto del país continuara sujeto a la entrega de dinero fija por unidad de transporte público, es decir \$200 dólares

para microbuses y \$400 dólares para autobuses, generando de tal forma un sistema mixto de distribución del subsidio, tanto a la oferta como a la demanda, la reforma es al artículo 7 de la Ley Transitoria.

Finalmente la referida Ley Transitoria, se prorrogó hasta el 31 de diciembre del 2016, mediante D.L. N° 233 del 16 de diciembre del 2015, publicado en D.O. N° 237 del 23 de diciembre del 2015.

CAPÍTULO III: PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO AL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS EN EL SALVADOR

Como punto de partida se establece de forma somera, lo referido al concepto procedimiento, ya que sobre el mismo gira la distribución del subsidio, de ahí que, un procedimiento es el modo de proceder o el método que se implementa para llevar a cabo ciertas cosas, tareas o ejecutar determinadas acciones, según Biegler J. "Los procedimientos representan la empresa de forma ordenada de proceder a realizar los trabajos administrativos para su mejor función en cuanto a las actividades dentro de la organización".⁴⁸

Básicamente, el procedimiento consiste en el seguimiento de una serie de pasos bien definidos que permitirán y facilitarán la realización de un trabajo de la manera más correcta y exitosa posible o la de lograr determinados objetivos. Porque precisamente es uno de los objetivos de seguir un procedimiento, garantizarse el éxito de la acción que se lleva cabo y más cuando son varias las personas y entidades que participan en el mismo, que requerirán de la observación de una serie de estadios bien organizados.

En torno a lo anterior, es menester desarrollar el procedimiento administrativo, ya que en este procedimiento en la distribución del subsidio, claramente intervienen diferentes entidades gubernamentales, llámense Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano;

⁴⁸ J. Biegler, *Manual Moderno de Contabilidad*, (Distrito Federal: Interamericana de México, 1980), 73.

Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Transporte, los cuales como ya se desarrollará, tienen diversas funciones a lo largo de la distribución del subsidio al transporte, a través de la ejecución de diversos aspectos administrativos, de ahí que, es importante acotar un poco respecto al procedimiento administrativo, ya que lo que los concesionarios del transporte público siguen para obtener el subsidio no es más que un procedimiento administrativo ante las entidades del Gobierno intervinientes.

Según Pedro Sainz de Andino, el procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. El procedimiento tiene por finalidad esencial la emisión de un acto administrativo. A diferencia de la actividad privada, la actuación pública requiere seguir unos cauces formales, más o menos estrictos, que constituyen la garantía de los ciudadanos en el doble sentido de que la actuación es conforme con el ordenamiento jurídico y que ésta puede ser conocida y fiscalizada por los ciudadanos. El procedimiento administrativo se configura como una garantía que tiene el ciudadano de que la Administración no va a actuar de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las pautas del procedimiento administrativo, procedimiento que por otra parte el administrado puede conocer y que por tanto no va a generar indefensión.⁴⁹

Existe un determinado procedimiento administrativo para la distribución del subsidio, tal distribución parte del hecho que según la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros, se estatuye la obligación de otorgar una contribución especial para poder estabilizar los precios al pasaje, dicha obligación se

⁴⁹ Pedro Andino Sainz, *El pensamiento administrativo*, (Madrid, A. P., & García, 1982).

plasma en el artículo 2 de la referida ley, al argüir que: *“Se establece con carácter general y obligatorio una contribución especial para la estabilización de las tarifas del servicio público de transporte colectivo de pasajeros”*.

La referida ley plasma la forma en que se otorgará tal contribución, por cada galón de diésel consumido por los compradores, ya sean estas personas naturales o jurídicas, se les grave con un porcentaje, que según lo establece en su Art.3 inciso tercero, el valor de dicha contribución especial será de \$0.10 ctvs. de dólar de los Estados Unidos de América por galón de diésel, gasolinaz regular o especial, ya sea por la venta o cualquier forma de transferencia de propiedad de la misma; esto con el objeto de poder mantener un precio invariable del pasaje para los usuarios del transporte colectivo de pasajeros, creando así un techo o haciendo una congelación de precios y de esa manera no afectar el bolsillo del usuario e impedir los altos costos del pasaje.

3.1. Requisitos para ser beneficiario del subsidio al transporte público

Los concesionarios de las unidades de transporte colectivo de pasajeros que soliciten recibir la compensación deben de cumplir determinados requisitos los cuales serán evaluados por el Viceministerio de Transporte para que se les autorice la entrega mensual de la referida compensación, a través de la respectiva investigación y análisis, se determina que deben cumplir dos requisitos principales los cuales son:

a) Ser concesionario del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, para lo cual se sigue el procedimiento legal para obtener la concesión de un servicio público y habiéndose tratado los aspectos

generales de la concesión anteriormente no es necesario ahondar más en torno a este requisito. (Art.2 del reglamento de la referida ley).

b) Estar organizados bajo Cajas Únicas autorizadas por el Viceministerio de Transporte. (Art.7 inc. 5 de la referida ley).

3.1.1. Unidad de Caja Única del Viceministerio de Transporte

La Unidad de Caja Única tiene la función de organizar, controlar y ordenar la operatividad de una o varias rutas, para que ellas distribuyan equitativamente entre los prestatarios o concesionarios, la recolección del recaudo diario en un período de tiempo determinado de acuerdo al número de viajes. Así también la de vigilar el buen funcionamiento de cada una de las rutas en el Sistema de Caja Única, según lo establece la ley y elaborar las certificaciones de inscripción de las rutas que estén operando en el Sistema de Caja Única.

3.1.1.1. Registro en Caja Única

El Art. 10 numeral 1 del reglamento de la referida ley, define la Caja Única como: “un sistema de funcionamiento del transporte colectivo de pasajeros que busca organizar, controlar y ordenar la operatividad de una o varias rutas, distribuyendo equitativamente entre los prestatarios o concesionarios la recolección del recaudo diario en un período determinado de acuerdo al número de viajes”. Para realizar dicho registro es indispensable cumplir determinados requisitos, de ahí que, para que los concesionarios del transporte colectivo puedan registrarse y obtener el beneficio que les da la referida ley.

Es necesario que se encuentren organizados en Cajas Únicas, esto quiere decir, que no puede un concesionario del transporte colectivo de pasajeros individualmente avocarse a la Unidad de Caja Única del VMT con el fin de realizar su registro para gozar de este beneficio, sino que previamente deben estar organizados (Caja Única) para poder obtener el subsidio que la referida ley les otorga. Dicha organización se debe realizar a través de un Acuerdo de Constitución de Caja Única mediante Documento Privado Autenticado o mediante Escritura Pública.⁵⁰

Posterior a la elaboración del Acuerdo de Constitución de Caja Única, este debe ser inscrito en la Dirección General de Transporte Terrestre, al momento de la inscripción la persona que se ha designado como presidente de la Caja Única deberá presentar la fotocopia de DUI y NIT, así como también las tarjetas de circulación vigentes de los miembros que componen dicha organización. Así mismo deberá presentarse el acuerdo firmado por notario de los compromisos adquiridos por cada uno de los concesionarios y permisionarios del transporte colectivo de pasajeros para poder solventar los gastos económicos de la Caja Única y el nombramiento de las comisiones que también serán parte de esta organización para un mejor funcionamiento.

Según el Art.13 del reglamento de la referida ley, establece como requisitos para la Inscripción los siguientes:

1. Acuerdo de Caja Única.
2. Listado de los participantes.
3. Listado de unidades vinculadas a la Caja Única, especificando la placa, marca, modelo y año.

⁵⁰ Datos obtenidos mediante entrevista realizada a Licda. Evelin Carranza, Jefe de Unidad de Caja Única del Viceministerio de Transporte, el 1 de septiembre de 2015.

4. Número de Identificación Tributaria (NIT) de los participantes.
5. Documento Único de Identidad (DUI) de los participantes según corresponda o fotocopias de las tarjetas de circulación vigentes de cada unidad.
6. Fotocopias de los permisos de línea vigentes.
7. Fotocopia de la Escritura de Constitución de la Sociedad o el Acta de Constitución de la Asociación Cooperativa debidamente inscrita en el Registro correspondiente.
8. Documento Único de Identidad (DUI) del Representante Legal.
9. Tarjeta del Número de Identificación Tributaria (NIT) del Representante Legal.
10. Copia certificada de la Credencial vigente de Elección de Junta Directiva o de Administrador Único de la Sociedad o del Consejo de Administración de la Asociación Cooperativa debidamente inscrita.

Posterior a la elaboración del Acuerdo de Constitución de Caja Única y de su respectiva inscripción, se procede a la emisión de la certificación del Registro de Caja Única según el Art.15 del reglamento de la ley transitoria; el Art.7 inc. 5 de la referida ley en cuanto a que las unidades deben estar organizadas en Cajas Únicas autorizadas y así poder optar por el goce del subsidio, es necesario lo siguiente:

- a. La Elaboración del Acuerdo de Constitución de Caja Única;
- b. La Inscripción ante la Dirección General de Transporte Terrestre del Acuerdo de Constitución de Caja Única y
- c. Obtener la Certificación de Registro de la Unidad de Caja Única.

Según la información otorgada por el VMT hay en total alrededor de 1339 cajas únicas en el país, 7,042 de Autobuses y 3858 de Microbuses, las cuales están distribuidas en los catorce departamentos, lo que se refleja en la siguiente tabla.

Departamento	Total Caja Única	Tota AB	Total MB
Ahuachapán	66	182	141
Santa Ana	125	822	276
Sonsonate	90	619	87
Chalatenango	82	237	12
La Libertad	142	578	500
San Salvador	245	2,309	2,193
Cuscatlán	65	352	64
La Paz	61	294	161
Cabañas	52	153	59
San Vicente	48	213	4
Usulután	96	358	87
San Miguel	111	439	221
Morazán	44	116	15
La Unión	112	370	38
TOTAL	1,339	7,042	3,858

3.2. Requisitos para el pago del subsidio

De la forma en que existen requisitos para poder optar al subsidio, es decir, para formar parte de los concesionarios y prestatarios del transporte colectivo de pasajeros a los cuales el Gobierno subsidia mensualmente, también existen requisitos posteriores que exigidos por la ley en estudio y su reglamento para que tales concesionarios que ya forman parte de las Cajas Únicas puedan hacer efectivo el cobro de la compensación otorgada.

En torno a este tópico, el Art. 13 de la referida ley establece que “el reglamento especial de la presente ley desarrollará los procedimientos, mecanismos y requisitos que se exigirán a los concesionarios... para gozar de los beneficios de la presente ley.”; dentro de tales beneficios otorgados por la ley transitoria, el principal de ellos es el cobro o goce de la entrega del subsidio a los concesionarios y permisiarios del transporte colectivo de pasajeros, por lo cual, es menester citar el reglamento de la ley transitoria, el cual no otorga de manera explícita y taxativa las obligaciones que deben cumplir los futuros beneficiarios.

De ahí que, el Art. 3 del referido reglamento estatuye: *“Toda persona que goce de concesión o permiso para la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros que solicite la compensación establecida en la Ley, deberá presentar una solicitud para el pago, conteniendo lo siguiente:*

- a) Nombre, domicilio y datos generales del solicitante y del Representante Legal;*
- b) Compensación que solicita especificando el número de unidades con su respectiva placa, que será por unidad, de cuatrocientos*

dólares de los Estados Unidos de América mensuales por autobús y de doscientos dólares de los Estados Unidos de América mensuales por microbús; y

c) Dirección, teléfonos y correo electrónico para recibir notificaciones, los cuales deberán actualizarse en caso de modificación.”

3.2.1. Solicitud de pago del subsidio

En cumplimiento del Art.3 del reglamento de la referida ley, los prestatarios del servicio público de transporte colectivo de pasajeros que están organizados bajo Cajas Únicas e inscritas en la Unidad de Caja Única del VMT, deben elaborar su respectiva solicitud de pago de subsidio, la cual debe ser presentada por el Representante Legal de la Caja Única en los primeros siete días hábiles de cada mes.⁵¹ Así también junto a la solicitud de pago del subsidio se deberán presentar los siguientes documentos en la Unidad de Caja Única del VMT:

En caso de persona natural.

1. Copia de DUI.
2. Copia de NIT.
3. Copia de cuenta bancaria.
4. Declaración jurada.
5. Copia certificada de Caja Única.
6. Copia de DUI de presidente de Caja Única.

⁵¹ Este requisito no siempre se cumple, debido a que en la práctica siempre existen unidades que están en investigación por alguna probabilidad e incumplimiento de los compromisos adquiridos, pero al momento de que se ha esclarecido dicha situación de forma favorable para el concesionario o permisionarios del transporte colectivo de pasajeros, si cumple con los requisitos aun cuando no se encuentre dentro de este plazo puede solicitar dicha compensación esclareciendo las circunstancias por las cuales se solicita ex temporáneamente.

7. Lista de placas.
8. Copia de tarjetas de circulación y permisos de línea vigente (frente y reverso)

En caso de ser ingresado por apoderado.

9. Copia certificada de poder especial o poder administrativo con cláusula especial, en el que expresamente se faculte para presentar trámite de compensación de diésel en el Viceministerio de Transporte.
10. Copia de DUI y NIT de apoderado.

En caso de ser persona jurídica.

1. Copia de DUI presidente y/o representante legal.
2. Copia de NIT presidente y/o representante legal.
3. Copia de NIT de la sociedad y/o cooperativa.
4. Copia de cuenta bancaria.
5. Punto de acta de Junta Directiva.
6. Copia de credencial vigente.
7. Copia de Escritura de Constitución y/o estatutos.
8. Declaración jurada.
9. Certificación de Caja Única.
10. DUI de presidente de Caja Única.
11. Listado de placas.
12. Copia de permisos de líneas y tarjetas de circulación.

3.2.2. Verificación de la solicitud de pago del subsidio

Posterior a la entrega y recepción de la solicitud de pago de subsidio y documentos anexos, estos son trasladados a la Dirección General de Transporte Terrestres con el objeto que dichas solicitudes y documentación

sea evaluada y verificada, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por la referida ley y su respectivo reglamento, para dar paso a que la Dirección del VMT autorice el pago de la compensación a los concesionarios del transporte colectivo de pasajeros.

En definitiva, la verificación se realiza sobre los tópicos siguientes:

- a. La autenticidad de la información.
- b. Que el solicitante tenga vigente el permiso para prestar el servicio.
- c. Que las unidades de transporte tengan una edad menor o igual a 20 años.
- d. Que las tarjetas de circulación estén vigentes en el período que solicita la compensación y el permiso de línea a nombre del mismo.
- e. A través de la Inspectoría y por diferentes medios que las unidades de transporte hayan operado por lo menos veintiún días al mes.
- f. A través de la Inspectoría y por diferentes medios que las unidades hayan operado respetando los recorridos, horarios e itinerarios autorizados.
- g. Que las unidades de cada ruta estén registradas bajo el Sistema de Caja Única.

3.3. Intervención de las instituciones estatales en el procedimiento de distribución del subsidio al transporte colectivo de pasajeros

El Estado tiene la obligación de la prosecución del bien común, como parte del cumplimiento de esta obligación, el ente estatal otorga subsidio al transporte colectivo de pasajeros con el objeto de beneficiar a la población usuaria de este servicio, como ya es sabido, el Estado no actúa directamente en el cumplimiento y prestación de los diversos servicios públicos, sino que lo

realiza a través de las diversas instituciones que tienen la finalidad y objeto que las diversas leyes y reglamentos les otorgan, en el caso de la distribución y pago del subsidio es menester hablar de tres instituciones en concreto:

- a. Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano.
- b. Ministerio de Hacienda.
- c. Viceministerio de Transporte.

Las cuales intervienen de forma directa en el procedimiento para otorgar el subsidio a las unidades de transporte colectivo, tal intervención es imprescindible para lograr la entrega del subsidio a los beneficiarios del transporte colectivo de pasajeros.

De ahí que, para conocer la intervención de las referidas instituciones, debe realizarse bajo la esfera del procedimiento para la obtención o pago del subsidio, en primer lugar, la institución que interviene es sin lugar a dudas el Viceministerio de Transporte a través de la Unidad de Caja Única y por medio de la Dirección General de Transporte Terrestre. Como ya se ha desarrollado anteriormente, la Unidad de Caja Única es la encargada de llevar a cabo el registro de las organización de Cajas Únicas integradas por los diversos concesionarios del transporte colectivo de pasajeros, las cuales se crean a través de un Acuerdo de Constitución y posteriormente es inscrito en la Unidad de Caja Única del VMT; así mismo, la Dirección General de Transporte Terrestre se encarga de la verificación de la solicitud de pago de subsidio como de todos los documentos anexos indispensable para verificar el cumplimiento de la normativa por parte de los concesionarios y de las

unidades de transporte (esto ya ha sido explicado en el apartado correspondiente).

La Dirección General de Transporte Terrestre una vez verificado el cumplimiento de la normativa legal, así como los compromisos adquiridos por parte de los concesionarios y permisionarios del transporte colectivo de pasajeros, emite una resolución en la cual autoriza el pago a los solicitantes que hayan cumplido con todos los requisitos para gozar del mismo, lo cual se encuentra reflejado en el Art.8 inc. 2 del reglamento de la referida ley. La resolución incluye la planilla de los concesionarios o prestatarios con detalle de número de placas de las unidades, el monto de la compensación correspondiente por unidad y el monto total a pagar.

En segundo lugar, interviene directamente el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, a través de la Unidad Financiera Institucional del MOP, ya que, una vez la Dirección General de Transporte Terrestre emite la respectiva resolución y planillas para el pago, esta es remitida a la Unidad Financiera aludida para que haga el respectivo depósito a los concesionarios, en torno a lo anterior el Art.8 inc. 2 del reglamento de la ley transitoria arguye *“La Dirección General de Transporte Terrestre enviará certificación de la resolución y copia de la base de datos correspondientes a la Unidad Financiera Institucional del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano...”*

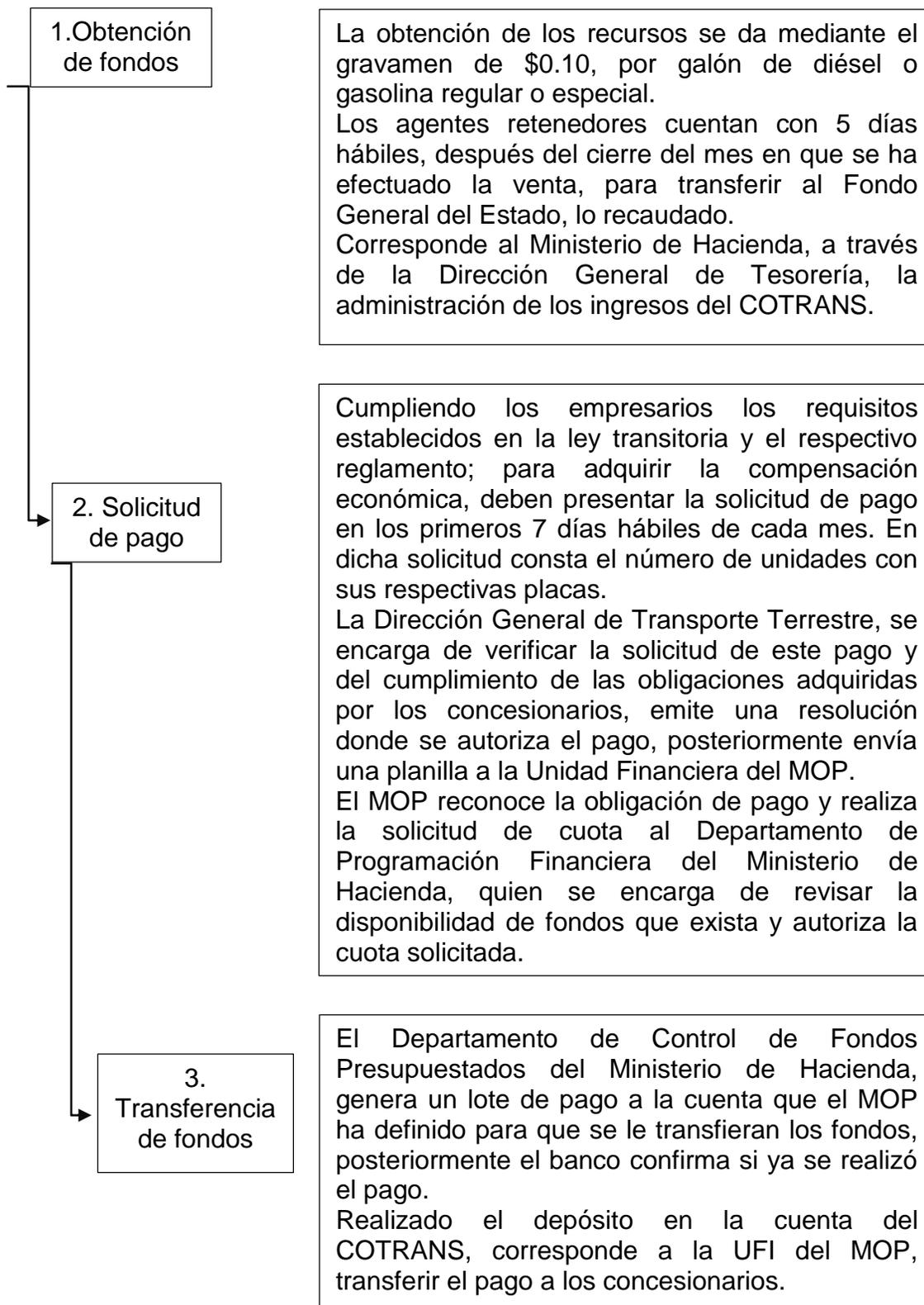
En tercer lugar es imprescindible la intervención del Ministerio de Hacienda, ya que, una vez el MOP recibe la resolución y las planillas por parte del VMT, es obligación del MOP solicitar los fondos respectivos al Ministerio de Hacienda para el cumplimiento o desembolso del dinero que se utilizará para la cancelación de la compensación económica a los

concesionarios y permisiarios del transporte colectivo de pasajeros, de lo cual el Ministerio de Hacienda ejecuta el respectivo procedimiento administrativo para aprobar los fondos solicitados por el MOP y lo debe incluir en el respectivo Presupuesto de la Nación, esto en base al Art. 7 inc. último de la referida ley cuando establece “El Ministerio de Hacienda incluirá en el presupuesto que presente a la Asamblea Legislativa, para el ejercicio fiscal correspondiente, la partida presupuestaria que permita financiar el subsidio a que se refiere este decreto”. Así mismo, el Art. 7 inc. 1° estatuye que “El Ministerio de Hacienda previo requerimiento respectivo, deberá transferir mensualmente... los recursos para garantizar la estabilidad de las tarifas que se pagan por el servicio público de transporte colectivo de pasajeros”.

Una vez el Ministerio de Hacienda aprueba los fondos requeridos por el MOP, son transferidos a la Unidad Financiera Institucional de este último, la cual se encarga de realizar los respectivos depósitos en las cuentas bancarias de los diversos prestatarios del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, el Art. 8 inc. 3° del reglamento de la referida ley establece “La Unidad Financiera Institucional, al recibir los fondos del Ministerio de Hacienda, procederá a depositar la compensación en la cuenta bancaria designada por él o los solicitantes”.

3.3.1. Esquema del funcionamiento de la contribución especial para la estabilización de las tarifas del servicio público de transporte colectivo de pasajeros

El funcionamiento de la contribución especial, así como la intervención de las instituciones estatales en el procedimiento de distribución del subsidio se puede resumir en los siguientes pasos:



3.4. Mecanismos de Control en la distribución del subsidio

Como punto de partida debemos mencionar que en nuestro país como en la mayoría de países, los organismos de fiscalización interna y externa son la primera línea de defensa de la sociedad, por un lado en contra de la corrupción y por otro para la verificación de la obtención de objetivos de manera eficaz y eficiente. Desde una primera aproximación la fiscalización se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía. La palabra fiscalización proviene de fiscalizar que es inspeccionar a personas, entidades o actividades.

En tal sentido, para Guillermo Cabanellas la fiscalización es: *“la inspección a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos; controlar o criticar las acciones de otros”*,⁵² por lo que uno de los significados de la palabra fiscalización es control. Así, “fiscalización” es equivalente a “control”, por lo que en este sentido, para usar un lenguaje adecuado, en el presente apartado se refiere al control interno y externo en materia de distribución del subsidio.

Por lo tanto, en materia de subsidio al transporte colectivo de pasajeros el ente contralor por excelencia es el Viceministerio de Transporte a través de sus unidades respectivas, así mismo según la referida ley y su reglamento debe ejercerse un control interno en cada unidad de Caja Única constituida, la finalidad de este apartado es la de analizar la ejecución, eficiencia, efectividad o éxito de los mecanismos de control establecido por la ley y ejecutados por el Viceministerio de Transporte, en torno a obtener o

⁵² Guillermo Cabanellas, *Intervención y Fiscalización Estatal de las Sociedades*, 2ª ed. (México, 1998), 53.

considerar la existencia de eficiencia distributiva en la entrega del subsidio al transporte colectivo de pasajeros. De ahí que, la contraloría dirigida por el Viceministerio de Transporte se ejecuta de dos formas: un control externo ejercido directamente por la Unidad de Inspectoría del VMT y un control interno de las Cajas Únicas constituidas, sujetas a supervisión del VMT.

3.4.1. Control externo.

El control externo consiste en un conjunto de políticas, normas, métodos o procedimientos técnicos aplicados por la Contraloría General o por los órganos del sistema que ejercen control gubernamental y las sociedades de auditoría independiente que ésta designa, como ya se ha mencionado en razón de los subsidios al transporte colectivo de pasajeros, esta Contraloría General es ejercida por el Viceministerio de Transporte, la cual a través de la Inspectoría General y consecuentemente de la Unidad de Inspectoría ejercen la función de supervisión, control y sanción a las unidades de transporte colectivo de pasajeros.

En relación a esta función de control el Art. 17 de la referida ley establece que “la Inspectoría General del Viceministerio de Transporte supervisará que las rutas bajo el Sistema de Caja Única cumplan lo establecido en las leyes, reglamentos, convenios, autorizaciones, acuerdos y disposiciones del Viceministerio de Transporte”. Al referido control lo denominan externo, ya que se realiza fuera de la administración de la Caja Única y es realizado de forma independiente por el VMT sin auxilio de la Junta Directiva de la Caja Única, dicho control, es ejecutado ya sea por el sistema de auditoría predeterminado por el VMT o a través de contratación de auditores independientes al VMT, contratando empresas auditoras que ejecuten la inspección a las unidades de transporte.

De ahí que, el Viceministerio de Transporte cuenta con sistemas aleatorios y sorpresivos de supervisión al transporte colectivo de pasajeros, para lo cual, forman equipos de auditores pertenecientes a la Unidad de Inspectoría del VMT, los cuales se encargan de realizar inspecciones de campo, ya sea en las unidades de transporte, en los motoristas, en las terminales de autobuses o microbuses, en retenes de la Policía Nacional Civil, etc., en esencia el control o auditoria ejercido directamente por el VMT se basa en supervisión o trabajo de campo, en el cual verifica el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el reglamento de la ley transitoria, específicamente en torno a este tópico, el Art.9 del referido reglamento arguye que: *“Art. 9.- Los beneficiarios de la ley deben dar cumplimiento a lo siguiente:*

1. Los vehículos que se dediquen al servicio de transporte colectivo de pasajeros deberán tener las placas de identificación correspondiente al tipo de servicio que prestan, la tarjeta de circulación correspondiente al tipo de servicio, ser conducido por persona debidamente autorizada, tener el número de asientos de acuerdo a la capacidad del diseño del vehículo, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

2. Brindar el servicio público de transporte colectivo de pasajeros en unidades de transporte que garanticen la seguridad y comodidad de los usuarios del servicio público, de conformidad a lo dispuesto en el reglamento de transporte terrestre y el artículo 32 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

3. Velar porque los operadores y sus dependientes traten a los usuarios del servicio con cortesía, corrección y diligencia, de conformidad con lo al artículo 65 del Reglamento General de Transporte Terrestre.

4. Los conductores del transporte colectivo de pasajeros, deberán cursar y aprobar el pensum mínimo de materias para optar a su carnet que lo acredita como tal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 82 y 147 del Reglamento General de Transporte Terrestre.

5. Informar por escrito a la Dirección General de Transporte Terrestre, las generales de los motoristas o conductores de sus unidades, así como los asistentes de éstos, a efecto de actualizar el registro correspondiente, de conformidad a los artículos 21 y 24 del Reglamento General de Transporte Terrestre.

6. Dar un Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros continuo, que por lo menos cada unidad haya operado como mínimo 21 días al mes.

7. Suministrar los datos estadísticos y los informes sobre los resultados de la operación del servicio con los comprobantes necesarios que la Dirección respectiva requiera, de conformidad al artículo 91, número 4 del Reglamento General de Transporte Terrestre; así como cuadros de control de operatividad, con el fin de conocer si cada unidad ha dado el servicio en el mes solicitado.

8. Permitir que el personal designado por el Viceministerio de Transporte supervise las operaciones y las unidades en puntos terminales o a bordo de ellas, proporcionando la información y los documentos que éstos requieran.

9. Cumplir con los horarios de servicios e itinerarios autorizados por la Dirección General de Transporte Terrestre, de conformidad al artículo 91 del Reglamento General de Transporte Terrestre.”

En torno a esta normativa el VMT ejecuta las respectivas inspecciones de campo a las unidades de transporte, ejemplo de ello es que en agosto de

2014, el Viceministerio de Transporte (VMT) y la Subdirección de Tránsito de la PNC desarrollaron un operativo de verificación del carné de motorista al transporte público de pasajeros, del 18 de julio al 17 de agosto de ese año; se desplegaron doscientos sesenta agentes de tránsito en las terminales y puntos de recorrido del transporte para corroborar que porten la licencia de conducir y el carné emitido por el VMT.⁵³

El control que ejerce directamente el VMT también lo puede realizar a través del auxilio y contratación de empresas auditoras independiente al VMT, dicha facultad se la otorga el Art.15 inc. 2° de la referida ley transitoria para la estabilización de las tarifas del transporte colectivo de pasajeros, “el Viceministerio de Transporte podrá contratar los servicios profesionales privados para realizar auditorías externas derivadas de las operaciones de la presente ley”, las funciones de los servicios externos contratados tendrán la funciones que les asigna la respectiva unidad del VMT.

3.4.1.1. Unidad de Inspectoría del VMT

La función del VMT como ente contralor del subsidio al transporte colectivo de pasajeros es realizada a través de su Unidad de Inspectoría, la cual como ya se a mencionado se encarga de supervisar, verificar y sancionar a las unidades de transporte, por lo que es menester reparar o profundizar un poco en la funcionalidad de esta.

De ahí que, la Unidad de Inspectoría surge para supervisar de manera aleatoria las unidades de transporte terrestre, tomando como base la

⁵³ Susana Peñate, Nacionales, “Verificarán que motoristas porten el carné del VMT”, La Prensa Gráfica, (8 de julio de 2012), disponible en <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/271695-verificaran-que-motoristas-porten-el-carne-del-vmt>

atención al usuario, la denuncia ciudadana e indagaciones internas que se realiza en los siguientes campos:

- a. Prestación del servicio.
- b. Legitimidad de documentación.
- c. Y en aquellos casos de conformidad a la ley y al reglamento de transporte terrestre.

La Unidad de Inspectoría General, en la actualidad, a través de inspecciones de campo controla, supervisa y da seguimiento a las unidades de transporte público autorizadas, a los prestatarios de las diversas modalidades de transporte y tránsito, en lo concerniente a la prestación efectiva del referido servicio de conformidad con la leyes y reglamentos respectivos y demás directrices que expresamente determine el Viceministerio de Transporte.

Para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con los recursos humanos, técnicos, tecnológicos, materiales necesarios y se encuentra organizada íntimamente con las siguientes unidades:

1. Unidad de Quejas y Denuncias.
2. Unidad de Control y Seguimiento.
3. Subdirección de Sub Inspectoría de Tránsito.
4. Subdirección de Sub Inspectoría de Transporte.

La Unidad de Inspectoría supervisa las rutas constituidas bajo el Sistema de Caja Única buscando que cumplan lo establecido en las leyes, reglamentos, convenios, autorizaciones, acuerdos de constitución y disposiciones del Viceministerio de Transporte.

Entre los ejes principales de las acciones de la Unidad de inspectoría están:

1. Dar respuesta oportuna a las quejas y denuncias presentadas por los usuarios.
2. Garantizar desde sus facultades la aplicación de la ley en materia de transporte, tránsito y seguridad vial, mediante supervisión aleatoria.
3. Verificación de la implementación del Nuevo Sistema de Recaudación mediante Tarjetas Pre-pago.
4. Generar los informes de resultado y hallazgo a las Direcciones de Transporte y Tránsito con competencia sancionadora.
5. Verificación y seguimiento a la implementación del Sistema Integrado de Transporte para el Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS).

3.4.2. Control interno

El control interno es un conjunto de áreas funcionales y de acciones especializadas en la comunicación y el control en el interior de determinado órgano, empresa, junta, organismo, etc. En materia de subsidio al transporte colectivo de pasajeros, este control es ejecutado por la Junta Directiva de las diversas Unidades de Caja Única constituidas, las unidades de transporte para gozar o ser beneficiarios del subsidio deben organizarse bajo Cajas Únicas, las cuales son dirigidas por su respectiva Junta Directiva, dicha Junta es la encargada de llevar a cabo el control interno de la Caja Única. Según el Art. 12 del reglamento de la referida ley establece que la Caja Única deberá estar estructurada en: a) Junta Directiva; y b) Comisiones de Trabajo, tanto la Junta Directiva y las comisiones tienen diversas funciones, con el objeto de velar por el buen funcionamiento de la Caja Única, tanto en la operatividad

de las unidades de transporte y en la correcta distribución del dinero recibido en concepto de subsidio entre los diversos prestatarios.

De ahí que, el reglamento de la referida ley en el Art.12 establece las diversas funciones que deben cumplir la Junta Directiva y las Comisiones de Trabajo, estas últimas se dividen en:

- a) Comisión Administrativa,
- b) Comisión Operativa y
- c) Comisión de Vigilancia.

Las funciones de las comisiones son de importancia en materia de subsidio al transporte, ya que en estas se verifican aspectos importantes en la distribución y administración de las cantidades de dinero que ingresan a la Caja Única en concepto de subsidio, así como del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la referida ley y su reglamento para gozar del beneficio.

El reglamento de la ley transitoria estatuye las siguientes funciones para cada comisión:

Comisión Administrativa:

- a) Establecer y asegurar un transparente sistema de control y recaudo de los ingresos reportados por cada una de las unidades.
- b) Llevar un control contable de los ingresos y egresos.
- c) Calcular periódicamente los pagos a efectuar a cada uno de los prestatarios, de conformidad al período establecido en el acuerdo de constitución.

- d) Realizar los pagos correspondientes a los prestatarios o concesionarios de acuerdo a lo establecido por la Asamblea General.
- e) Llevar registro del conteo de pasajeros, unidades, viajes, entre otros

Comisión Operativa:

- a) Garantizar el cumplimiento del Plan Operativo, establecido por la Dirección General de Transporte Terrestre.
- b) Diseñar la rotación de las unidades dentro de la ruta para la prestación del servicio, conforme a la demanda real de pasajeros.
- c) Elaborar la programación de las unidades tomando en cuenta el mantenimiento preventivo y correctivo de las mismas.
- d) Mantener un control estricto sobre los trabajadores de la ruta.

Comisión de Vigilancia:

- a) Garantizar la transparencia tanto en la administración como en la distribución de los fondos a los prestatarios o concesionarios.
- b) Garantizar la transparencia en todas las operaciones que la Caja Única de la ruta realice.
- c) Fiscalizar el trabajo de las comisiones.
- d) Realizar los informes de su trabajo y presentarlo a la Asamblea General y al Viceministerio de Transporte cuando sean solicitados.

La forma en que se administra la Caja Única es imprescindible para la aprobación del subsidio mes a mes, ya que todas estas funciones u obligaciones de las diversas comisiones están sujetas al control general o supervisión de la Unidad de Inspectoría del VMT, el cual realiza diversas auditorías o solicitudes a la administración de la Caja Única (como ya se ha explicado), en respuesta a ello las diversas comisiones a través del representante legal de la Caja Única deben rendir toda la información

respectiva mes a mes o cuando el VMT lo solicite; ello para poder verificar la información y de esa forma aprobar o rechazar las solicitudes de pago de subsidio.

3.5. Potestad Sancionadora de la Administración

Con la concentración del poder político que se revela claramente desde el siglo XIII, la potestad sancionatoria del Estado sobre los ciudadanos fue reconocida como atributo de la potestad monárquica de policía. Luego la Revolución Francesa de 1789 implicó la concreción institucional de la doctrina de los frenos, pesos y contrapesos con la cual se introdujo que la potestad sancionatoria del Estado era exclusividad del poder judicial, sin embargo la Administración mantuvo un poder sancionatorio directo; por lo que fue necesario admitir que el *ius puniendi* estatal es uno sólo, pero se materializa en dos vertientes: la potestad penal y la potestad sancionatoria administrativa.⁵⁴

La Sala de lo Constitucional ha establecido: “el *ius puniendi* del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, no sólo se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan tal competencia, sino que también se manifiesta en manos de la administración pública cuando ésta realiza la denominada actividad de policía administrativa. La materialización de la función administrativa desarrollada en aplicación del *ius puniendi* técnicamente se conoce como potestad sancionadora de la administración”.⁵⁵

⁵⁴ Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, (El Salvador, Ed. Cuscatleca, 2014), 277-279.

⁵⁵ Sentencia de Amparo, Referencia: 28-2005 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2006).

En El Salvador el ius puniendi de la Administración fue reconocido en un primer momento por leyes administrativas: Ley de Policía de 1879 y Ley Única del Régimen Político de 1885, que facultaban a las Gobernaciones y a las Municipalidades a imponer sanciones administrativas. Fue en la Constitución de 1950 que se reconoció la potestad sancionatoria de la Administración al disponer en el art. 167 que las autoridades administrativas pueden imponer sanciones con arresto hasta por quince días, o con multas, por contravenir leyes, reglamentos y ordenanzas.⁵⁶

Actualmente esta potestad se regula en el art. 14 de la Constitución, en el cual la sanción administrativa de arresto es de cinco días y la multa se puede permutar con servicios sociales prestados a la comunidad. La sanción administrativa es un acto que implica punición por una actuación u omisión que la administración determina como contrario a la ley.⁵⁷ Para poder imponer una sanción administrativa se debe realizar el procedimiento sancionatorio el cual conlleva la aplicación -dentro de sus límites y matices- de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo sancionatorio, así lo ha establecido la Sala de lo Contencioso Administrativo.⁵⁸

Siguiendo la línea jurisprudencial se entiende el procedimiento administrativo como un medio de garantía a favor del administrado ante una eventual sanción, lo que implica que en su desarrollo deben ser respetadas garantías tales como la existencia de un procedimiento contradictorio, la presunción de inocencia, la defensa técnica y el acceso a los medios impugnativos necesarios para controvertir la decisión desfavorable. A esto

⁵⁶ Mejía, *Derecho Administrativo*, 280.

⁵⁷ Sentencia de Amparo, Referencia: 809-99 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2001).

⁵⁸ Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Referencia: 142-M-98 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999).

hace referencia el art. 14 Cn., cuando relaciona la aplicación del debido proceso en sede administrativa.⁵⁹

El administrado que ha sido agraviado por un acto administrativo, tiene derecho de impugnar toda decisión ante la propia administración que dicto el acto o ante un ente superior en grado, mediante los recursos administrativos que la misma ley le confiere; los cuales desde una primera perspectiva constituyen una garantía para los afectados por actuaciones de la Administración, en la medida que les aseguran la posibilidad de reaccionar ante ellas, y eventualmente, de eliminar el perjuicio que comportan; asimismo representan una oportunidad para la propia Administración de corregir sus actos.

3.5.1. Procedimiento Administrativo Sancionatorio

A través de los mecanismos de control implementados por el Viceministerio de Transporte se verifican diversos casos de unidades de transporte que incumplen con las obligaciones establecidas en la ley transitoria y su reglamento, específicamente las establecidas en el Art.9 del referido reglamento, en dichos casos se procede con el respectivo Procedimiento Administrativo Sancionador, para lo cual, la Unidad de Caja Única del VMT tiene la competencia de sancionar el incumplimiento de los concesionarios del transporte colectivo, dichas sanciones van desde un mes hasta los tres meses de suspensión sin goce de la compensación (subsidio).

⁵⁹ Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia: 107-2012 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2015).

Una forma de sanción por parte de esta Unidad de Caja Única del VMT es cuando existe la falsedad en la información de la documentación que se presenta para gozar de dicho beneficio, tal como lo establece el artículo 12 de la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros: *“Art. 12.- De comprobarse alteración o falsedad en la información o documentación presentada por los concesionarios para gozar de los beneficios de la presente Ley, se procederá a la suspensión del goce de dicho beneficio; ello sin perjuicio de las acciones penales correspondientes. Procederá asimismo la suspensión del goce de los beneficios fijados en la presente ley, cuando el prestatario del servicio público de transporte no adopte en sus unidades las directrices emanadas del viceministerio de transporte, las cuales serán fijadas en el reglamento de esta ley, todo con el objeto de garantizar la seguridad de los usuarios de dicho servicio.*

La suspensión que de conformidad con este artículo se imponga, no podrá ser superior a tres meses. Vencido el período de suspensión, el prestatario estará facultado para continuar gozando de los beneficios fijados en la presente ley, siempre que haya cumplido con las condiciones fijadas por el viceministerio de transporte.”

Esas sanciones proceden, por el incumplimiento o violación de la normativa, pero a través de la investigación respectiva, dentro de los casos más comunes de sanción se encuentran los siguientes:

a) procede la facultad de sancionar por parte de Caja Única del VMT cuando al momento de firmar la declaración jurada por parte del presidente de la Caja Única, este no se cerciora del cumplimiento de las directrices emanadas del Viceministerio de Transporte, las cuales están establecidas en

el Art. 9 del reglamento de la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros.

b) Así también, si se comprueba que la unidad de transporte colectivo no ha trabajado los veintiún días necesarios para poder obtener la compensación, se le impediría el cobro de dicha compensación al concesionario de esa unidad, así como también el presidente puede incurrir en responsabilidad penal por haber declarado sobre un hecho inexistente, tal como lo establece el art. 12 inciso primero de la ley transitoria para la estabilización de las tarifas del servicio público de transporte colectivo.

El Procedimiento Administrativo Sancionatorio puede ser iniciado ya sea de forma oficiosa o a través de denuncias hechas por otros concesionarios, se presentan diversos casos, uno de los cuales es cuando un transportista cambia su ruta establecida y autorizada por el VMT para poder obtener mayores ingresos, pero además de irrespetar el recorrido autorizado está interfiriendo con el recorrido de otra unidad del transporte colectivo; afectando de esa manera los ingresos de otro concesionario del transporte. En este caso el concesionario afectado puede abocarse a la Unidad de Caja Única del VMT para que se realice la investigación pertinente que estaría a cargo de la Unidad de Inspectoría del VMT, en caso de comprobarse dicha irregularidad se procede a la respectiva sanción al concesionario que está irrespetando los recorridos establecidos y generando un agravio o desmejora en los ingresos de otro prestatario.

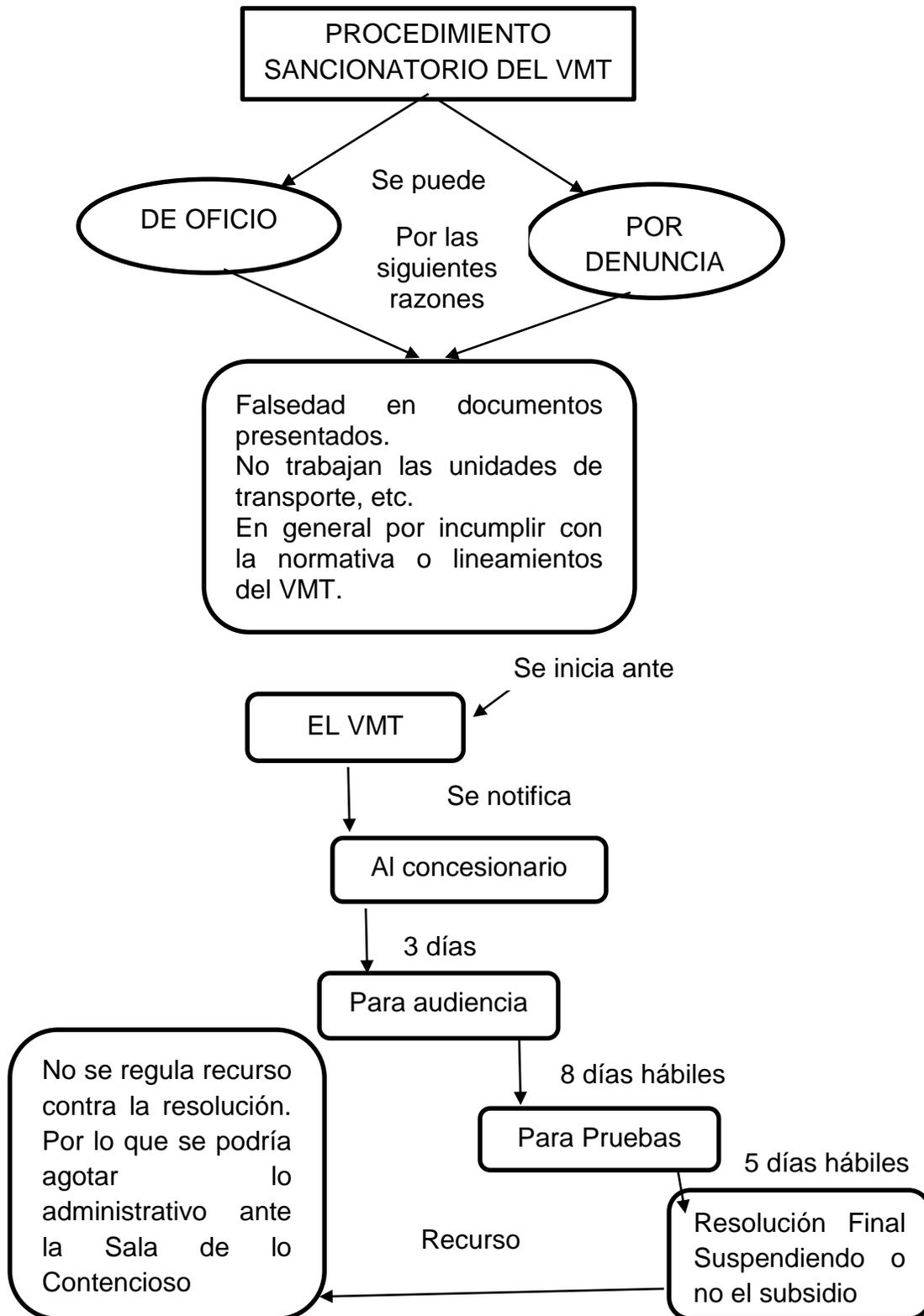
El procedimiento sancionador oficioso es a consecuencia de la contraloría ejercida por la Unidad de Inspectoría del VMT, ya que mantienen un control permanente a las diferentes rutas establecidas y autorizadas. De

ahí que, si durante las supervisiones o inspecciones se observa incumplimiento de recorridos establecidos y autorizados por el VMT de algún transportista o el incumplimiento de alguna obligación adquirida a consecuencia del goce del subsidio, se levanta la respectiva acta denotando el incumplimiento, la cual es remitida a la Unidad de Caja Única del VMT para que inicie oficiosamente el procedimiento administrativo sancionador.

Sea que se inicie el procedimiento sancionador por denuncia o de manera oficiosa, este debe cumplir con determinados plazos establecidos en el reglamento de la ley transitoria, el cual en su Art. 18 inc. 2° establece “existiendo elementos que conduzcan a concluir la posible concurrencia de causales de suspensión de la compensación... se hará saber al beneficiario el inicio del procedimiento de la suspensión confiriéndole audiencia en un plazo no mayor a tres días hábiles...”. Posterior al vencimiento del plazo de audiencia, se abre a pruebas por un plazo de ocho días hábiles, para que una vez vencido este último se proceda en los siguientes cinco días hábiles con la emisión de la resolución definitiva en la cual se establezca si procede o no la suspensión de la compensación en concepto de subsidio.

Ni la Ley Transitoria ni su reglamento contemplan recursos en contra de la resolución final que suspende el subsidio a la unidad de transporte, por lo que el concesionario afectado podría agotar el recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ya que sería el único mecanismo a través del cual se podría impugnar la resolución final que emite el VMT.

En el siguiente esquema se detalla el procedimiento administrativo sancionatorio que se realiza en el VMT según lo establecido en el reglamento de la ley transitoria:



3.6. Deuda por parte del Estado del subsidio al transporte colectivo

En el transcurso del año 2015 se han tenido una serie de montos los cuales han ingresado al Tesoro Nacional en concepto de la contribución especial para la estabilización de las tarifas del servicio público del transporte colectivo de pasajeros, las cuales en determinados meses han sido insuficientes para poder hacer efectiva la entrega a los concesionarios del transporte colectivo de pasajeros.

En el mes de enero del año 2015 ingresó al Fondo General de la Nacional un monto de tres millones trescientos treinta y seis mil ochocientos treinta y cuatro dólares con cincuenta y cinco centavos de los Estados Unidos de Norteamérica, en concepto de contribución especial, según las estadísticas brindadas por el Ministerio de Hacienda, (ver anexo seis) solicitándose en el mismo mes la cantidad de tres millones quinientos noventa y tres mil setecientos siete dólares con treinta y cinco centavos de los Estados Unidos de Norteamérica; entregándose en concepto de contribución la cantidad de tres millones quinientos noventa y tres mil setecientos siete dólares con treinta y cinco centavos de los Estados Unidos de Norteamérica.

El Ministerio de Hacienda para poder transferir la cantidad de dinero solicitada por el MOP para el pago del subsidio del mes de enero del 2015, se vio en la necesidad de recortar el presupuesto de otras áreas de la sociedad, ya que en el mes en referencia no se alcanzó a recaudar el monto necesario para cumplir con dicha compensación, por la existencia de un déficit (falta de dinero) equivalente a doscientos cincuenta y seis mil ochocientos setenta y dos con ochenta centavos de dólares, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 8 de la referida ley.

Las estadísticas (ver anexos) demuestran que en el mes de enero no fueron suficientes los fondos que se recaudaron a través de la contribución especial, teniendo como consecuencia que el Ministerio de Hacienda debe de reorientar fondos para poder completar el faltante que generó lo solicitado a lo recaudado.

Si se comparan los ingresos con los egresos de los dos primeros trimestres del año 2015, (enero a junio), se percibe un faltante de cuatrocientos treinta y cinco mil quinientos treinta y un dólares con nueve centavos de los Estados Unidos de Norteamérica, ya que en ese lapso de tiempo ingresaron al Fondo Nacional en concepto de contribución el equivalente a diecinueve millones ochocientos sesenta mil quinientos cincuenta y ocho dólares con diez centavos de los Estados Unidos de Norteamérica, sin embargo se entregó en concepto de compensación un total de veinte millones doscientos noventa y seis mil ochenta y nueve dólares con diecinueve centavos de los Estados Unidos de Norteamérica; en dicho periodo de tiempo se entregó lo que se solicitó, sin embargo el Ministerio de Hacienda tuvo que realizar una transferencia del Fondo General de la Nación para poder entregar la cantidad dineraria requerida por el MOP, dando así cumplimiento al artículo 8 de la ley.

Como ya, se estableció, el Ministerio de Hacienda logró transferir las cantidades de dinero solicitadas pero cayendo mes a mes en el mismo problema en cuanto a que los ingresos no logran cubrir el total de lo solicitado para el pago del subsidio, por lo cual, el Ministerio de Hacienda mes a mes recorta o reajusta el presupuesto para poder completar esas cantidades de dinero; siendo evidente que medio millón de dólares no pudieron invertirse o utilizarse para obras o aspectos más importantes de la sociedad que coadyuven a combatir problemas coyunturales de la misma, ya

que fue necesario reajustar y pagar el subsidio a los empresarios dueños del transporte colectivo de pasajeros.

Según datos obtenidos de los diferentes ministerios involucrados en el pago del subsidio al transporte colectivo de pasajeros, se observa que en el primer semestre del año 2015, se logró transferir las cantidades de dinero solicitadas por el VMT; no se observa lo mismo en los años del 2012, 2013, 2014, ya que se puede percibir que la deuda de esos años aún persiste en la actualidad, y que en ningún momento se disminuyó la deuda, es decir, que año con año la deuda persiste, ya que surge nueva deuda y obviamente no hay dinero para poder suplir los montos adeudados, desde el año 2012 al 2014, el Estado adeuda al transporte colectivo en concepto de subsidio un total de siete millones quinientos cuarenta y dos mil novecientos veinticinco dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

En las estadísticas internas que poseen los concesionarios del transporte colectivo de la Asociación de Empresarios de Autobuses Salvadoreños (AEAS), y Asociación de Empresarios del Transporte de Pasajeros en Autobuses (ATP), existe adeudo por parte del Estado hacia ellos, por ejemplo, solo en el semestre del año 2015 se les adeuda un total de treinta y un mil doscientos dólares de los Estados Unidos de Norteamérica en concepto de compensación.

Además, se ha presentado una denuncia a la Corte de Cuentas de la República, por parte del presidente de AEAS, señor Genaro Ramírez y el presidente de ATP, señor Roberto Soriano, en la cual denuncian supuestas irregularidades cometidas por el Licenciado Nelson Napoleón García Rodríguez, Viceministro de Transporte y de Luis Alonso Escamilla, Director General de Transporte Terrestre, ambos del Viceministerio de Transporte.

3.7. Problemática del transporte público en El Salvador

Como punto de partida se debe establecer, que los subsidios al transporte público de pasajeros forman parte de las políticas estatales que se han implementado durante décadas, los cuales se remontan al año de 1974, implementándose un reintegro mensual de las diferencias del precio del diésel a cada uno de los empresarios; pero a raíz que estos fueron ineficaces, en el año de 1980 se categorizaron a cada una de las unidades que prestaban el servicio en base a la cantidad de pasajeros que podía transportar, y en base a eso se les otorgaba el subsidio.

En el año 2001, tras no conseguir los resultados esperados, las exigencias de los transportistas y los constantes paros por el sector, llevó al Estado a la eliminación de dicho subsidio, sin embargo tras el alza que se dio en el año 2007 se creó una ley transitoria la cual ayudaría a paliar los altos costos del diésel y de esa manera no afectar la canasta básica de la población usuaria de dicho sistema de transporte.

Sin lugar a dudas el transporte colectivo de pasajeros debe ser prioridad en las políticas gubernamentales⁶⁰ que procuran el desarrollo social y el bienestar de la ciudadanía, el hecho es que la política gubernamental del país a lo largo de los años inminentemente ha estado impregnada en menor o mayor medida de tintes políticos partidarios, sobre los cuales, prima la

⁶⁰ “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.” Manuel Tamayo Saez, Cap. 11 El análisis de las políticas públicas. En La Nueva Administración Pública. Bañón y Carrillo.

polarización política y el bienestar individual o de pequeños grupos que ostentan el poder, como en diferentes aspectos de la vida nacional, el transporte público de pasajeros de El Salvador ha permanecido en un estado de calamidad pública por más de treinta años; es sabido por todos que el transporte colectivo de pasajeros adolece de una multiplicidad de problemas en todos los aspectos, llámense estructurales, normativos, administrativos, institucionales, viales, etc., en esta problemática son muchos los factores y actores que han participado o coadyuvado para que los mismos sean permanentes.

Con la implementación de la compensación al diésel, se adquirió un compromiso de parte de los empresarios, el cual verso en mejorar el servicio, pero la realidad es que el servicio de transporte público de pasajeros transitan cientos de buses viejos y en malas condiciones, así también los permanentes malos tratos a los usuarios que no solo soportan la mala educación de motoristas y cobradores, sino también música estridente, vendedores ambulantes de todo tipo, motoristas ebrios o en evidente estado de intoxicación por drogas, ser víctima de constantes asaltos y la siempre recurrente amenaza de no llegar jamás al destino y perder la vida, como a muchos les tocó por graves accidentes ocasionados por los motoristas de las unidades de transporte; estas son algunas de las afrentas que miles de usuarios sufren a diario dentro de los buses y microbuses que prestan el servicio público.

El sistema de transporte público y su funcionamiento escapan al control estatal, pues está bajo el control de un sector particular de la sociedad que es el de los empresarios del transporte colectivo; es por ello que uno de los requisitos que se estableció en la ley transitoria y el reglamento, es que los empresarios se encuentren organizados en Cajas Únicas, lo cual permite al

Estado no tratar con empresarios dispersos sino en unidad, con lo cual se pretendió tener un mejor control de las actividades que genera el sector.

Por otro lado, en el transporte público lo que predomina es la violación generalizada y sistemática de las leyes de tránsito y de las normas de convivencia ciudadana. Cotidianamente, buseros y microbuseros violan todas las leyes de tránsito y abusan de los ciudadanos y ciudadanas - muchas veces a costa de su vida y seguridad- sin que ninguna instancia o autoridad sea capaz de impedir o castigar tales abusos y violaciones.

Otro aspecto importante que forma parte de la problemática en la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, es la sobreoferta y precariedad de servicios de transporte a los ciudadanos. Ya que al dejar en manos de particulares la oferta del servicio de transporte público, éstos han colocado sus unidades donde han creído que la rentabilidad es mayor; así en San Salvador y las ciudades más grandes se han sobresaturado de buses y microbuses, dándose situaciones en las cuales –como sucede en el Centro de San Salvador- en importantes tramos del día muchas unidades circulan casi vacías, invadiendo innecesariamente calles y avenidas, como también la gran saturación de unidades de transporte público en las calles, generando congestión, que pueden durar hasta horas, afectando claramente al usuario quienes utilizan este servicio para llegar a sus destinos lo más pronto posible, lo cual es casi imposible por la saturación de unidades de transporte.

En contrapartida, en el interior del país, hay comunidades que no cuentan con servicio de transporte público o si lo tienen es insuficiente. Es decir, la oferta del servicio de transporte público es concentrado excesivamente en las ciudades –principalmente en San Salvador-, pero es

precario o inexistente en cantones y caseríos del interior del país. Dadas las dimensiones de El Salvador –y con la enorme cantidad de unidades de transporte público que hay- ningún ciudadano, en ningún rincón del territorio, debería tener dificultades para moverse, eficientemente y a cualquier hora del día, en autobús o microbús.

3.8. Dificultades prácticas y jurídicas del subsidio al transporte público de pasajeros

Es indiscutible la existencia de problemas en el transporte colectivo que afectan a los usuarios, tales problemas giran en torno a la prestación del servicio, de los cuales las consecuencias son sufridas directamente por el usuario, estos pueden ser resumidos de la siguiente manera:

3.8.1. Dificultades prácticas

La entrega o distribución del subsidio al transporte colectivo de pasajeros, sin lugar a dudas está llena de diversas dificultades, desde la entrega directa de las cantidades de dinero en concepto de subsidio, hasta la consecuente prestación del servicio público de transporte, de lo cual las más relevantes son las siguientes:⁶¹

1. Buses en condiciones físicas y mecánicas deplorables que terminan engrosando las estadísticas de accidentes viales.

⁶¹ Estas dificultades han sido seleccionadas en base a estudios y notas periodistas sobre la situación del transporte público: José Guillermo Zelaya, “El problema del transporte público “ La Prensa Gráfica, (8 de Febrero de 2011); Ricardo Eduardo Fuentes, “El transporte público de pasajeros de El Salvador y sus calamidades”, La Página, (15 de abril 2015), disponible en:<http://www.lapagina.com.sv/editoriales/94659/El-transporte-publico-de-pasajeros-de-El-Salvador-y-sus-calamidades> Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES, “Prevención del Crimen en el Transporte Público en El Salvador”, (Junio, 2015).

2. Malos tratos a los usuarios de parte de motoristas y cobradores.
3. Sobrecarga de las unidades que se llenan por completo, no dejando espacio para avanzar hacia la salida.
4. Emisión de gases nocivos para la salud y el medio ambiente.
5. Inseguridad en las unidades del transporte público de pasajeros.
6. Grandes congestionamientos a causa del irrespeto y la saturación de rutas (que van al mismo destino) en ciertas zonas populosas.
7. Los constantes PAROS locales o nacionales que afecta la movilidad de las personas.
8. Motoristas ya sea por alto estado de ebriedad o consumo de drogas, lo cual evidentemente pone en peligro la vida de los usuarios, tanto de la persona que viaja a bordo de la unidad de transporte como de los peatones.
9. Saturación de unidades de transporte público en las ciudades populosas que se justifica solo por obtener mayor rentabilidad para el empresario, en cambio en sectores del interior del país es escaso o nulo la prestación del servicio de transporte público.
10. Entrega de subsidio a unidades que no prestan el servicio.
11. Incumplimiento de requisitos legales y operativos por parte de los concesionarios.
12. Inexistencia de mecanismos de control efectivos.
13. Irrespeto de recorridos autorizados por el VMT, por parte de las unidades del transporte colectivo de pasajeros.
14. Inexistencia de parámetros que justifiquen el porqué de las cantidades que se les entregan mensualmente a las unidades del transporte colectivo de pasajeros.
15. Desnaturalización del subsidio.
16. Déficit que le genera al Estado realizar los reajustes presupuestarios cuando no son suficientes los fondos recolectados.

3.8.2. Dificultades jurídicas

Así como existen dificultades prácticas del subsidio al transporte, es importante establecer la problemática jurídica que existe en torno al mismo, en relación a ello la dificultad inminente recae sobre la ley que da origen al subsidio al transporte público, esto se resume en lo siguiente:

1. El motivo establecido en el considerando número uno de la referida Ley Transitoria ha cambiado con el tiempo, por lo cual en la actualidad no es base para el gravamen a los combustibles.

El decreto que dio origen a la Ley Transitoria fue creado en el año 2007, cuando el precio del petróleo experimentó un alto incremento a escala internacional. “Debido a los altos precios del petróleo en el mercado internacional, los precios de los combustibles a escala nacional han experimentado un incremento mayor a los \$3 el galón y de conformidad con estimaciones de organismos internacionales especializados, el precio del barril de petróleo en el mercado internacional se mantendrá en esos niveles”, establece el considerando 1 de la Ley Transitoria. Dicha ley se ha venido prorrogando cada año a pesar de que los precios de los combustibles han disminuido gradualmente. Desde hace varios años y específicamente desde enero del año 2015 el precio de los combustibles se ha mantenido abajo de los \$3 por galón, y según el Ministerio de Economía, este se mantendrá abajo de los \$3; según las proyecciones, se prevé que continuarán en disminución.

Por ello la normativa prorrogada por octava vez por la Asamblea Legislativa en la sesión plenaria del 16 de diciembre de 2015, ya no cumple con el considerando 1 del mismo decreto. El congreso prolongó la medida

fuera del contexto actual; pero sin lugar a dudas las condiciones por las cuales se otorgó ese subsidio hace ya algunos años han cambiado considerablemente.

De lo anterior se concluye, que el servicio de transporte público tiene graves problemas que afectan a la sociedad salvadoreña, desde los años noventa se vienen escuchando por parte de las autoridades, promesas y compromisos acerca de su solución definitiva. La llamada solución nunca ha llegado y, por el contrario, el problema del transporte público se ha convertido en algo tan complejo que pareciera haber llegado a un punto en el cual ya no es posible su solución integral y definitiva; todos los problemas anteriormente señalados no pueden resolverse de una sola vez, tiene que intentarse resolverse de una forma progresiva, generando perspectivas de solución a corto y mediano plazo que ataquen aquellas necesidades o aspectos más importantes o que al menos permitan al usuario gozar de un servicio público de transporte adecuado y digno.

Aunado a lo anterior, el problema del transporte público debe dejar de verse como algo solo relacionado con el reemplazo de unidades viejas por nuevas, pues de nada serviría contar con nuevos equipos si no se resuelve el problema del excesivo número de unidades concentradas en las zonas de siempre, ocupando espacio público, contaminado, consumiendo el subsidio gubernamental y generando tensiones sociales innecesarias. Tampoco sirve contar con un parque de unidades nuevas, si quienes las van a conducir son los mismos motoristas que están acostumbrados a violar la dignidad de los usuarios y peatones sin que nadie ponga alto a sus abusos; es por ello que se debe estudiar de manera integral una solución que pueda ir paulatinamente en mejorar cada una de las deficiencias del referido sector,

siempre buscando maximización en los fondos estatales y un servicio digno para la población.

3.9. Focalización del subsidio al transporte colectivo de pasajeros

En El Salvador se vive en un contexto económico social, con diversidad de problemas como el desempleo, el aumento del empleo informal, la inseguridad y un alto grado de pobreza; para tratar de erradicar o al menos de ayudar a todas las familias en situación de pobreza, el Gobierno se ha visto en la tarea de generar subsidios, ya que a consecuencia de los altos costos que tienen los servicios básicos a los cuales todas las familias deben tener acceso y esto aunado a los bajos salarios percibidos por la gran mayoría de la población salvadoreña y a los altos costos de la canasta básica, el Estado se ve obligado a crear estímulos financieros para los más necesitados, de ahí que, una de los servicios que hace mucho tiempo ha devenido sustentado en subsidio es el transporte colectivo de pasajeros, con el fin de coadyuvar a la estabilización de tarifas que permita a todas las familias poder acceder al goce de tal servicio de una forma factible y menos costosa.⁶²

De ahí que, en este apartado es menester resaltar dos clases de subsidios que se utilizan a nivel mundial y nacional; estos son los subsidios generalizados y a los subsidios focalizados, es evidente que en El Salvador ambos subsidios son aplicados a la diversidad de servicios públicos, entendiendo que los generalizados son aquellos que van dirigidos y que son gozados por toda la población en general, sin exigir el cumplimiento de

⁶² Banco Central de Reserva, “La Focalización de los Subsidios: Beneficios Sociales y Económicos para El Salvador”, Boletín Económico, (San Salvador, 2011), 2.

determinadas obligaciones o requisitos para poder gozar del mismo, un ejemplo evidente de este tipo de subsidios, es el subsidio al transporte colectivo de pasajeros.

Por otra parte los subsidios focalizados son aquellos que benefician únicamente a cierto estrato social de la población y tienen una determinada cobertura, la aplicación de este tipo de subsidios obedece a un estudio previo ejecutado por el Gobierno y como parte de un plan nacional, ubicando de esta manera a los sectores más vulnerables y con mayores necesidades para que sean beneficiados, claro está que este tipo de subsidios va dirigido a aquel estrato social que cumpla con determinados requisitos, condiciones o que tengan determinada situación para poder gozar de los mismos, este tipo de subsidio es focalizado, limitado o de cobertura específica, en El Salvador un ejemplo de estos subsidios son los dirigidos a la electricidad y gas propano.⁶³

En El Salvador con el devenir del tiempo los subsidios que en su momento tenían una naturaleza generalizada han evolucionado o se han transformado en subsidios focalizados, esto tiene como propósito fundamental beneficiar mediante una transferencia directa de bienes o pecuniaria a grupos sociales que presentan mayores necesidades de subsistencia, presumiendo que las personas que la reciben podrán de esta manera acceder a bienes o servicios que de otro modo quedarían completamente fuera de su alcance; ahora, la evolución de subsidios generalizados a focalizados ocurre, ya que estos últimos ofrecen beneficios o ventajas para todos o casi todos los partícipes de los mismos, por un lado para la familias beneficiadas y por otro para el Estado mismo.

⁶³ *Ibíd.*, 4.

En cuanto a las familias beneficiadas coadyuva a combatir la desigualdad salarial y se manifiestan transferencias claras y transparentes de la ayuda económica; para el Estado, el hecho de focalizar los subsidios genera beneficios en varios aspectos, con el hecho que se beneficia a las personas que en verdad lo necesitan evitando el derroche de recursos entregados a aquellos que no necesitan de la ayuda y así intentando lograr la prosecución del bien común, es decir, que para el Estado al focalizar el subsidio son menos las familias beneficiadas, menores los costos y en definitiva, la reducción de los gastos por parte del Estado por los diferentes subsidios focalizados lleva a una reorientación de fondos que se invierten en nuevas acciones, planes o medidas para un desarrollo social y económico de El Salvador.⁶⁴

El desafío que se presenta en la mayoría de sociedades del mundo y aún más en una sociedad con profundos problemas de diversa índole como pobreza, inseguridad, corrupción etc., y con poco o casi ningún desarrollo económico y social; es realizar un esfuerzo para extrapolar la naturaleza de focalización al actual sistema generalizado de subsidio al transporte colectivo de pasajeros, este intento de focalizar el subsidio al transporte es un reto tremendamente complejo para todas las sociedades; es menester realizar al menos un análisis sobre la viabilidad de algunos métodos de focalización de dicho subsidio, tomando en cuenta el alto grado de error de exclusión e inclusión que incurre en toda focalización.

Partiendo de la experiencia internacional y sobre el aspecto teórico se puede estatuir que en el país actualmente no existe ningún esbozo de focalizar el subsidio al transporte, pero sí el rediseño de dicho subsidio, tal

⁶⁴ Lucio Castro y Paula Szenkman, "El ABC de los Subsidios al Transporte", Documento de Políticas Públicas, Área de Desarrollo Económico, (Buenos Aires: 2012), 10-12.

rediseño se refleja en la reforma a la Ley Transitoria de Estabilización de las Tarifas, según la cual en el Área Metropolitana de San Salvador ya no se entregarán cantidades planas de dinero, sino que se pagará en concepto de subsidio la cantidad de \$0.04 ctvs. por pasajero movilizado para los buses y \$0.02 ctvs. por pasajero movilizado a los microbuses, como ya se ha mencionado este esbozo de rediseño del subsidio no es considerado como una forma de focalización del mismo, pero es importante ya que intenta transformar el actual sistema generalizado y de tarifa plana del subsidio al transporte colectivo de pasajeros.

Es importante plantear, analizar y refutar algunos proyectos o ideales de focalización del subsidio al transporte colectivo de pasajeros, lo que más se acerca a ello en el país, es la implementación de la tarjeta electrónica SUBES utilizada en el Sistema Integrado de Transporte Colectivo del Área Metropolitana de San Salvador, ya que con dicha tarjeta en un plan a mediano y largo plazo puede convertirse en un medio a través del cual se podría lograr adoptar la naturaleza focalizada en el subsidio al transporte público; claro está, este es un ideal que conlleva gran complejidad para poder combatir el alto índice de inclusión y exclusión, es decir, el desafío se encuentra en poder determinar los parámetros reales que nos permitan argüir que personas se incluirán en un sistema focalizado de subsidio y que personas deben ser excluidas de este beneficio; el uso de la tarjeta electrónica e inteligente que permita o coadyuve a llevar a cabo una aproximación a la focalización del subsidio al transporte, debe estar acompañada de un sistema eficiente de registro y almacenamiento de información de las personas que pretenden gozar de ese beneficio.

Es evidente que el intentar realizar un sistema focalizado en base a un banco de información electrónica de las personas, genera un ideal utópico

para una sociedad como la de El Salvador, por la diversidad de limitantes que posee, llámense culturales, económicas, intelectuales, organizacionales, estructurales, etc., por ello, optar por la implementación la tarjeta SUBES como una forma o herramienta de focalización del subsidio se considera un ideal meramente subjetivo que es casi imposible llegar a la materialización del mismo.⁶⁵

Por otro lado, en base a la experiencia internacional se sugiere que el criterio más adecuado para la asignación de los subsidios focalizados, debe ser la capacidad del hogar para hacer frente a los gastos del transporte público o asequibilidad. Según Nicolás Estupiñan “en general, los hogares para los cuales los servicios de transporte público representan más del 10% del gasto o ingresos totales deberían recibir subsidios o medidas similares de compensación”.

Al observar este mecanismo de focalización consideramos que tiene más viabilidad con ciertos ajustes, de ahí que, la alternativa más eficaz, equitativa y menos compleja al menos en un corto plazo, es la posibilidad de compensar con subsidio del transporte público a aquellos usuarios de menores ingresos en el país, como una forma de coadyuvar con la economía de las personas más necesitadas.

3.10. Eficacia de la ley transitoria para la estabilización de las tarifas del servicio público de transporte colectivo de pasajeros

Se debe iniciar estableciendo que la eficacia es la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea tras la realización de

⁶⁵ *Ibíd.*, 25.

una acción. Para Reinaldo O. Da Silva, la eficacia "*está relacionada con el logro de los objetivos/resultados propuestos, es decir con la realización de actividades que permitan alcanzar las metas establecidas. La eficacia es la medida en que alcanzamos el objetivo o resultado*".⁶⁶ Finalmente, el Diccionario de la Real Academia Española nos brinda el siguiente significado de *Eficacia*: (Del lat. *efficaciā*). *Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera*.⁶⁷

El propósito que establece la Ley Transitoria, el cual justifica su creación y consecutivas prorrogas por parte de la Asamblea Legislativa, se encuentra plasmado en el considerando dos de la referida Ley, el cual citándolo indica "*con el propósito de proteger la económica familiar de las personas que hacen uso del transporte público de pasajeros, se hace necesario mantener inalterado en los niveles actuales el costo del pasaje de autobús y microbús*".

En otras palabras significa que el propósito o el objetivo que se busca es ayudar a la economía de las familias salvadoreñas a través de la estabilización del pasaje de autobuses y microbuses, intentando que el costo del pasaje sea lo mínimo posible para que los usuarios puedan acceder con mayor facilidad al goce del servicio público de transporte, además que ese costo disminuido no varié por cualquier circunstancia, sino que se mantenga a lo largo del tiempo, obligando a los empresarios a sujetarse a las tarifas establecidas y no variar las mismas aumentando el costo del pasaje. Una vez establecido el propósito de la Ley Transitoria, se establece el análisis de

⁶⁶ Reinaldo Oliveira Da Silva, "*Teorías de la Administración*", S. Ed., (E. International, Thomson, 2002), 20.

⁶⁷ Real Academia Española, "*Diccionario de la Lengua Española*", XXII ed. disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=eficacia, (sitio consultado el 29 de abril de 2015).

eficacia, se debe responder el siguiente cuestionamiento ¿La Ley Transitoria está cumpliendo con su propósito?, al responder este cuestionamiento planteado se puede determinar si la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros es eficaz o ineficaz.

Es necesario determinar si a través del subsidio al transporte público creado, se está ayudando o protegiendo la economía de las familias salvadoreñas, a lo cual se puede establecer que verdaderamente existe ayuda a las familias salvadoreñas en cuanto a evitar mayores costos del pasaje, debido a que no ha existido aumento en las tarifas al servicio, de esa manera se está protegiendo la economía familiar de los hogares salvadoreños. Se ha realizado un cálculo de cuánto podría gastar un hogar conformado por una familia tradicional de cuatro miembros (padre, madre y dos hijos).

Desde enero del año 2015, los nuevos salarios mínimos para El Salvador son de \$251.70 dólares para el rubro servicios y comercio; el cual se ha tomado como referencia para realizar el presente estudio. De acuerdo con el cálculo realizado, el gasto de una familia de cuatro miembros puede ascender a \$406.39 dólares. Este es un promedio tomando en cuenta gastos básicos como gas propano, servicios básicos, alimentación (basados en los \$205.89 dólares de la canasta básica alimentaria agosto 2015 publicada por la Digestyc), así como productos de aseo personal (pasta de dientes, jabón de baño, desodorante, papel higiénico y champú), alquiler de vivienda, cable TV y transporte público (se presume que cada miembro de la familia usa el transporte dos veces al día, ascendiendo a un monto de \$32 dólares mensuales). Por otra parte, según los constantes pronunciamientos por parte de los empresarios que representan a los gremios que prestan el servicio de

transporte colectivo, el pasaje al no existir el subsidio debe rondar los \$0.60 ctvs., de lo cual al continuar con el estudio realizado la misma familia de cuatro miembros gastaría aproximadamente \$48 dólares mensuales. (Ver anexo 11).

Se considera que el cuestionamiento que se realizó al inicio de este apartado se resuelve estableciendo, que la Ley Transitoria al cumplir el propósito establecido en el considerando número dos, en cuanto a que la creación de la misma obedece a la necesidad de ayudar a la economía de las familias salvadoreñas; luego de un pequeño estudio y análisis se afirma que si se está cumpliendo con dicho propósito, por lo tanto al cumplir tal propósito la Ley Transitoria es eficaz. Por otro lado, es menester acotar que la eficacia a la cual se hace referencia no significa que el sistema de subsidio al transporte colectivo de pasajeros está impregnado de perfección en todos los sentidos, ni que la Ley Transitoria por cumplir su propósito, no deba ser reformada o derogada, ni que existan mecanismos de control que otorguen eficiencia para cumplir con el propósito respectivo, lo cual se aborda en los acápite siguientes.

3.11. La operatividad y eficiencia distributiva como parámetros para valorar la eficacia de los Mecanismos de Control

Es menester analizar si los mecanismos de control implementados por el Viceministerio de Transporte y estatuidos en el reglamento de la Ley Transitoria, logran tener eficacia en cuanto a la distribución del subsidio al transporte colectivo de pasajeros. Los Mecanismos de Control ya sea internos o externos ejecutados directamente por el VMT o supervisados por el mismo, tienen como objetivo verificar y velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Transitoria, en su reglamento y en los

acuerdos de constitución de Caja Única, por parte de los beneficiarios del subsidio al transporte colectivo.

Se considera que el ente contralor, en este caso el Viceministerio de Transporte, debe trabajar por que los beneficiarios cumplan con las obligaciones estipuladas en la ley, tanto en la parte de operatividad de las unidades de transporte como en la eficiencia distributiva de los recursos económicos implementados para el pago del subsidio, es decir, que deben ser dos aspectos que se deben controlar en materia de subsidios: operatividad y eficiencia distributiva en los recursos.

En torno a los dos aspectos mencionados, es necesario analizar si los mecanismos de control están logrando supervisar y obtener resultados, en cuanto al correcto funcionamiento operativo de las unidades de transporte bajo Caja Única y que a través de dicho control se brinde las herramientas necesarias para distribuir eficientemente los recursos económicos del Estado que se utilizan para el pago del subsidio.

En la actualidad, los mecanismos de control, los recursos técnicos y procedimientos administrativos implementados por el VMT no están logrando controlar de manera fiable el cumplimiento de las obligaciones respectivas por parte de los prestatarios del transporte público; evidentemente es un ideal muy complejo el pretender ejecutar un sistema contralor cien por ciento efectivo, dicha complejidad viene dada por diversos factores; desde la sobrepoblación, aparejada a la cantidad de unidades de transporte circulando y transportando a las miles y miles de personas, la extensión territorial, la corrupción en diversos estratos, la limitante de mecanismos tecnológicos y humanos del VMT para ejercer un mejor control, etc., pero se considera que si se puede mejorar o enfocar de mejor forma los esfuerzos

para supervisar las unidades de transporte y así efectivizar la correcta distribución del subsidio.

La Dirección General de Transporte Terrestre y la Unidad de Inspectoría del VMT junto a la Unidad de Caja Única, deben centrar esfuerzos en la supervisión y verificación de aquellos aspectos que permitan identificar a los prestatarios y unidades de transporte que verdaderamente requieran, necesiten y se ganen el hecho de ser beneficiarios del subsidio al transporte colectivo, no simplemente supervisar la parte operativa, en cuanto a que cumplan itinerarios, rutas establecidas, carnetización de motoristas, etc., en materia de subsidio al transporte la importancia radica en establecer fehacientemente a quienes beneficiar con el pago, que unidades han trabajado los veintiún días obligatorios establecidos en el reglamento de la Ley Transitoria, que cantidades de dinero entregar a cada unidad, que parámetros tomar en cuenta para entregar los montos en concepto de subsidio; la verificación de todos estos aspectos a través de idóneos mecanismos de control conllevarían a la eficiencia distributiva en los recursos económicos del Estado y consecuentemente a la eficacia de los Mecanismos de Control.

En torno a esto, lo fundamental en la entrega del subsidio a las unidades de transporte, es que el VMT debe garantizar que la persona que lo recibe es la correcta y que la unidad beneficiada esta activa y en funcionamiento, lo cual actualmente deja amplio margen de error, ya que tal control establecido en el reglamento de la Ley Transitoria se lo otorga internamente a las Cajas Únicas, es decir, que los mismos concesionarios son los que se controlan y otorgan la información al VMT para que este realice una verificación documental y así poder aprobarles el pago mensual del subsidio.

Por su parte el VMT a través de sus unidades respectivas, limitándose las instituciones estatales a simplemente realizar inspectorías aleatorias y periódicas a ciertas o pocas unidades, dejando a la buena fe del prestatario la petición y cobro del dinero en concepto de subsidio, lo cual implica que cientos de unidades que no están activas, que no brindan su servicio, siguen cobrando el subsidio respectivo, lo cual claramente genera el despilfarro de los recursos económicos estatales.

Lo anterior permite analizar más a profundidad la figura económica de la Eficiencia Distributiva, el cual es un concepto o medida de la eficacia con la cual los bienes y servicios son distribuidos a aquellos que los necesitan u obtienen la mayor utilidad de los mismos, al extrapolar esta figura económica en materia de distribución del subsidio, genera la obligación de preguntar: ¿El Estado está distribuyendo de forma eficiente los recursos económicos obtenidos para el pago del subsidio al transporte?. Sin lugar a dudas al tomar en cuenta las formas de control establecidas por la Ley y por el VMT, se puede contestar que no existe una distribución eficiente en la entrega del dinero en concepto de subsidio, ya que, sin lugar a dudas se está entregando dinero a prestatarios de unidades de transporte colectivo que no lo necesitan, no la merecen o simplemente unidades que no están en funcionamiento, a lo cual el VMT no tiene un sistema de control efectivo para poder erradicar tal situación, por lo que se puede aseverar que se está despilfarrando recursos económicos del Estado, los cuales evidentemente podrían ser utilizados para el desarrollo del país a través de la inversión en otros aspectos del desarrollo económico, social o cultural.

Dado el hecho que los mecanismos de control utilizados por el Viceministerio de Transporte, llámense control interno, control externo, auditorías, inspecciones, etc., no están logrando otorgar herramientas que

permitan argüir quienes son o deberían ser los verdaderos beneficiarios del subsidio al transporte colectivo de pasajeros, dejando un amplio margen de error y distribución ineficiente del dinero en concepto de subsidio a las unidades de transporte, tomando en cuenta estos aspectos se puede afirmar que se debe reformular, reformar o crear nuevos métodos, mecanismos o procedimientos que permitan lograr una eficiente distribución de recursos y la eficacia de los mecanismos de control en materia de subsidio al transporte colectivo de pasajeros.

3.12. Eliminación del subsidio al transporte colectivo de pasajeros

Al haberse desarrollado los diversos aspectos históricos, doctrinarios o teóricos, legales, internacionales y prácticos, ello lleva a abordar el siguiente análisis circunstancial que gira en torno a la existencia del subsidio al transporte; retomando la génesis del mismo es menester hablar sobre las causas, motivos o considerandos que llevaron a la creación de una ley que estableciera la aplicación del subsidio al transporte colectivo de pasajeros, siendo la causa principal que generó ese subsidio, los altos precios del petróleo en el mercado internacional y los altos precios de los combustibles a nivel nacional, tal como lo establece el considerando I de la Ley Transitoria.

A través de la investigación documental y de campo se han obtenido insumos que permiten cotejar la situación actual con las circunstancias del momento en que se creó la Ley Transitoria y de esa forma se originó el subsidio al transporte colectivo de pasajeros.

De ahí que, a lo largo de los años desde la entrada en vigencia de dicha Ley y aplicación del subsidio al transporte a la actualidad, es decir, entre los años 2007-2016 se han experimentado múltiples variaciones en los precios

del petróleo en el mercado internacional y los precios de los combustibles a nivel nacional, como son los siguientes: partiendo que la Ley Transitoria se creó el veintitrés de noviembre del año dos mil siete, a tal fecha el precio del combustible especial, regular y diésel rondaban los \$2.47; \$2.39 y \$2.63 respectivamente, posteriormente entre enero-septiembre del año dos mil ocho, los precios de las gasolinas llegaron a alcanzar la (especial) \$3.44, (regular) \$3.36 y (diésel) \$3.94; en torno a tal situación eran evidentes los elevados costos de los combustibles que generaban la necesaria e imprescindible aplicación del subsidio al transporte público a través de la entrega de cantidades de dinero que coadyuvara a costear los precios de las gasolinas y así poder mantener estable el precio del pasaje para el usuario del transporte público, ya que el Estado no podía sufragar más erogaciones para poder mantener congeladas las tarifas al pasaje y sin afectar a los concesionarios del transporte colectivo por los altos costos del diésel; tales circunstancias se mantienen casi invariables hasta el año 2010 que según los precios de los combustibles oscilaban para gasolina especial \$3.10, para regular \$3.37 y para diésel \$3.50.

Ya para el año 2011 se comenzó a experimentar ciertos cambios en torno a la disminución de los precios de los combustibles, para enero de ese año los precios rondaban para gasolina diésel, regular y especial los \$2.99 con una variación de \$0.10; \$3.31 con una variación de \$0.07 y \$3.96 con una variación de \$0.06, respectivamente; así mismo en el mes de mayo de ese mismo año el país ocupó el segundo lugar en los precios más bajos en los que respecta a combustibles: diésel \$2.90; regular \$3.18 y especial \$3.46. Según el Ministerio de Economía, para la quincena del primero al catorce de mayo se experimentaron reducciones de los precios y se mantuvo el segundo lugar en ser el país con los precios más bajos en combustibles, generándose la sexta reducción consecutiva de los precios de las gasolinas

llegando a pagar por galón de diésel \$1.90; de regular \$2.20 y especial \$2.40.

Una vez realizada esta aproximación, a lo largo del tiempo, en el cual se refleja el amplio cambio que se ha experimentado en torno a la causa que dio origen a la creación de la Ley Transitoria y del subsidio al transporte público, como eran los elevados precios del combustible a nivel internacional, es evidente que las condiciones actuales del diario vivir han desnaturalizado el génesis de la Ley Transitoria, ya que ejemplo de esto es que los combustibles en el año 2007 cuando se creó la Ley Transitoria superaron precios de dos dólares con cincuenta centavos por galón de diésel, en la actualidad el precio ha disminuido hasta llegar a costar un dólar con noventa centavos de los Estados Unidos de Norteamérica por galón de diésel; es indiscutible que la realidad es cambiante, se transforma en todos los aspectos, uno de los cuales se ha observado en los precios de los combustibles a nivel nacional e internacional.

De ahí que, sin lugar a dudas las condiciones que en su momento existieron como causa principal que impulsó la creación de la Ley Transitoria han cambiado rotundamente, claro está, en lo que respecta a precios de combustible existen variaciones constantes pero que no alcanzan a los costos que tenían en los años 2007-2010, por lo cual, es necesaria la idea de replantearse el hecho de seguir prorrogando año con año la Ley Transitoria por parte de la Asamblea Legislativa, ya no es posible sustentar la vigencia de dicha ley en causas principales que se vivían hace aproximadamente ocho años atrás.

Ya que dicho subsidio específicamente fue creado para coadyuvar con el costo de los altos precios de los combustible y no para erradicar o

disminuir todos los costos que tiene los empresarios para prestar este servicio público, se dice esto, ya que al desaparecer o variar la causa principal que impulsó la Ley Transitoria, el empresario salvadoreño dueño del transporte público se aferra a que es inminente la vigencia del subsidio al transporte, basándose en que los costos para prestar el servicio son muy altos, llámensele costos a reparación de buses y microbuses, repuestos, gasolina y en gran medida los costos que le genera el pago de la extorsión a los grupos delincuenciales que operan en el país, ahora, ¿Acaso el subsidio se creó para disminuir todos los gastos que tiene el empresario?, ¿Acaso, la finalidad del subsidio es entregado para el pago de la extorsión?, ¿Se estaría indirectamente financiando a las pandillas?; estas son algunos de los cuestionamientos que se generan en torno a la entrega del subsidio al transporte colectivo, al haber cambiado la causa principal (llámese altos precios de combustible).

Sin lugar a dudas, el subsidio no se entrega para que al empresario le sea más rentable el negocio del servicio de transporte, no se creó para disminuir o eliminar todos los gastos del prestatario, es indiscutible que la finalidad del subsidio no debe ir dirigida para que con ese dinero se paguen las extorsiones; todo esto es en la teoría, en el ideal subjetivo, ya que en la realidad salvadoreña, el subsidio verdaderamente está siendo utilizado para esos fines, tanto para hacer más rentable al empresario la prestación del servicio del transporte, como para el pago de las extorsiones, quedando de lado o en último lugar la verdadera razón por la que se creó el subsidio, el cual es ayudar a costear los altos precios de las gasolinas a nivel nacional y los altos costos del petróleo a nivel internacional.

Son diversos los motivos por los cuales se considera viable la posible derogación o el hecho de no prorrogar más la Ley Transitoria, y

consecuentemente eliminar el subsidio al transporte colectivo de pasajeros, dichos motivos se resumen de la siguiente forma:

1) A cambiado en gran medida el considerando principal que dio origen a la Ley Transitoria que son coadyuvar al pago de los altos precios de los combustibles a nivel nacional, ya que sus precios a la fecha están casi al 50% menos que al momento que se creó la Ley Transitoria, incluso según MINEC, El Salvador es el segundo país de Centroamérica con los precios más bajos de gasolinas.

2) No se puede fundamentar la entrega de subsidio en el hecho que los empresarios dueños del transporte colectivo exijan que se les ayude con los diversos costos que tiene para prestar el servicio público (reparaciones de buses y microbuses, pago de extorsiones, etc.); ya que no es la causa ni la finalidad para lo que se creó el subsidio al transporte.

3) El Estado no debe seguir siendo un facilitador o maximizador de la rentabilidad para el prestatario del transporte colectivo, ni debe convertirse en un financiador indirecto para los grupos delincuenciales cuando se usa el dinero del subsidio para pagar extorsiones.

4) La ineficacia de los mecanismos de control (que se han expuesto en capítulos anteriores) externos e internos que se utilizan en la distribución del subsidio al transporte colectivo de pasajeros, el despilfarro del dinero entregado en concepto de subsidio, la entrega de subsidio a unidades de transporte que no cumplen con los requisitos o condiciones mínimas para prestar el servicio, etc.

5) La deuda permanente que se tiene en el pago del subsidio, los ingresos de la contribución especial no alcanzan para el pago del subsidio, por lo cual, el Ministerio de Hacienda realiza reajustes, disminuyendo dinero de otras áreas para poder transferir ese dinero a los prestatarios del transporte público. La gran inversión que realiza el Estado para pagar el referido subsidio, genera que se dejen de lado otras áreas importantes para el desarrollo económico.

6) La gran inversión que realiza el Estado para pagar el referido subsidio, genera que el Estado deje de lado otras áreas importantes para el desarrollo económico y social que necesitan de inversión para lograr tal desarrollo. Estos son algunos de los motivos por los cuales se considera la posible reestructuración normativa.

CAPÍTULO IV: EL SUBSIDIO A LAS TARIFAS DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS EN EL DERECHO COMPARADO

El subsidio a las tarifas del transporte público de pasajeros es una de las figuras utilizadas en las políticas estatales, cuando los operadores del transporte público enfrentan altos costos en la gestión de este servicio y para poder contrarrestar los costos realizan un alza a las tarifas, afectando así a los usuarios. Por tal razón se otorga este beneficio con el fin de que las personas puedan acceder a este servicio a través de una tarifa que esté al alcance de la economía familiar. Argentina, Chile y Panamá, igual que El Salvador mantienen subsidios al servicio de transporte público; pero en este último el transporte público de pasajeros que recibe subsidio a las tarifas es brindado por autobuses y microbuses, y solo opera una forma de distribución del subsidio (de forma indirecta).⁶⁸

Contrario a los países antes mencionados que cuentan con diversidad de medios de transporte público tales como: colectivos, ferroviarios, por eso existe complejidad en cuanto a las formas de distribución del subsidio. Argentina ha logrado desarrollar una variada legislación en materia de distribución de subsidio al transporte público y cuenta con una diversidad de

⁶⁸ El 29 de abril del 2015, la Asamblea Legislativa reformó el Art. 7 de la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros, mediante el Decreto Legislativo N°1014, en cuanto a la forma de distribución del subsidio la cual consiste en el otorgamiento de \$0.02 ctvs. y \$0.04 ctvs. por pasajero movilizado en microbús y autobús, respectivamente así como la incorporación en las unidades de transporte de un mecanismo electrónico prepago, un sistema de GPS y el contabilizador de pasajeros, estableciendo así una forma de distribución directa para el AMSS, en el resto del país seguirá operando el mismo sistema de distribución indirecto; es decir \$200 para microbuses y \$400 para autobuses, el nuevo sistema de distribución no ha entrado en vigencia ya que los empresarios del sector transporte pidieron al legislativo un plazo para poder implementar en las unidades de transporte las condiciones establecidas en la reforma para obtener el subsidio.

recursos para financiar los mismos; Chile es sin duda uno de los países suramericanos que más trabaja en la modernización del transporte público y ha logrado mantener un sistema de distribución de subsidio sectorizado con alto rango de focalización; Panamá ha alcanzado un sistema de distribución de subsidio por pasajero movilizado, esto mediante la modernización del sistema de transporte público.

4.1. Argentina

La crisis económica del año 2001, a la que se enfrentó Argentina fue considerada como un derrumbe social y hasta se puso en duda la continuidad del Estado, afirma Aronskind que esto fue el resultado de las políticas contrarias a los intereses de la nación.⁶⁹ Esta crisis llevó a la deducción de la demanda al servicio de transporte público, el Gobierno decidió establecer el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos de transporte, para que los costos en la operación de los mismos no se trasladaran a los usuarios, pero el alto costo en la operación del servicio generaba solo pérdidas a los transportistas razón por la cual se registró una deducción en la oferta.⁷⁰

Con el fin de establecer una proporcionalidad entre los gastos de las empresas operadoras y las tarifas del transporte público, el Gobierno se ve obligado a implementar por primera vez subsidios al servicio público de transporte colectivo.

⁶⁹ Ricardo Aronskind, “Las Causas de la Crisis de 2001”, (Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires, 2001) disponible en <http://www.unicen.edu.ar/content/las-causas-de-la-crisis-de-2001>

⁷⁰ Daniel Batalla y Juan Carlos Villadeamigo, “El transporte en la Argentina: una Nueva Política Nacional”, (Universidad de Buenos Aires, Argentina), 7–9, disponible en <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Transporte%20y%20telecomunicaciones/Batalla.pdf>, (sitio consultado el 29 de octubre de 2015).

El crecimiento de los subsidios al transporte ha sido financiado a través de una multiplicidad de recursos, que comprende tasas sobre la recaudación impositiva (Gasoil), instrumentos financieros, partidas del presupuesto nacional y aportes directos del Tesoro Nacional. Al mismo tiempo, los subsidios fueron aplicados por medio de un amplio menú de instrumentos, decretos del Poder Ejecutivo y resoluciones modificativas de la Secretaría correspondiente para el otorgamiento de subsidios.⁷¹

El Decreto N° 652 del año 2002, estableció el régimen de compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas; cuatro años después, mediante el Decreto N° 678 del 2006 se estableció el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) al Sistema de Transporte Automotor (SISTAU), destinado a compensar los incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano.⁷² Algunos fondos necesarios para transferir las compensaciones tarifarias requeridas tienen su origen en los recursos provenientes del impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, creado por la Ley N° 26.028, con las modificaciones introducidas por las leyes N° 26.325 y N° 26.454, para el SISTAU y en fondos de la Tesorería General de la Nación.

⁷¹ Asociación Argentina de Presupuesto, “*Subsidios y Compensaciones Tarifarias en Transporte*”, (Argentina, 2014), 10-27, disponible en <http://asap.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/Infosubtransporte.pdf>. El subsidio en Argentina es financiado a través de contribuciones especiales al igual que en El Salvador, se puede ver otra semejanza importante en ambos sistemas, la cual consiste en que puede ser financiado por medio de contribuciones directas del Tesoro Nacional el cual consiste en un aporte directo del fondo de la nación cuando hay insuficiencia de recursos recaudados para cumplir con las obligaciones adquiridas por el Estado con el otorgamiento de los subsidios.

⁷² Ministerio de Economía y Finanzas, (Buenos Aires, Argentina), disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/245018/texact.htm>, (sitio visitado el 31 de octubre de 2015).

Estos subsidios se focalizaron en un primer momento en transferencias directas a las empresas operadoras; finalmente el subsidio cumplió sus objetivos pero para el año 2005 el sistema se volvió altamente costoso, por lo que el Gobierno encaró en 2012 un proceso de cambio gradual en la política de subsidios.

Ese cambio fue un proceso altamente complejo, donde especialistas en la materia efectuaron operaciones y cambios de esquemas como la creación de nuevas entidades y su reestructuración para la obtención de fondos para subsidiar, también se racionalizó el costo fiscal de los subsidios y mejoró los criterios de eficiencia y equidad de su administración, dicha política se manejó bajo tres ejes: el primer eje es la generalización de la tarjeta SUBE (Sistema Único de Boleto Electrónico); el segundo eje consistió en la implementación de un mecanismo de tarifas segmentadas por categorías generales de pasajeros; y por último, un costo gradual del boleto del transporte público automotor de pasajeros del AMBA.⁷³

En cuanto a la forma en que la población hace uso del transporte como hecho generador de la percepción del subsidio al transporte, es mediante la tarjeta SUBE que es gratuita y personalizada pero los datos no aparecen impresos en esta, que le permite al usuario utilizarla para los viajes en los buses; esta tarjeta focaliza el subsidio al asignar un costo inferior al de la tarifa plena que pagaría el resto de usuarios.⁷⁴ El uso electrónico de la tarjeta permite establecer los datos necesarios como el número de pasajeros y el número de kilómetros recorridos para efectuar el subsidio a cada ruta de buses.

⁷³ *Ibíd.*, 26.

⁷⁴ Castro, *“El ABC de los Subsidios”*, 7.

La autoridad competente es el Ministerio del Interior y Transporte, sus funciones las cumple mediante la Secretaría de Transporte de la Nación, que tiene como uno de sus objetivos el funcionamiento de un sistema integrado de transporte elaborando las medidas y coordinando las acciones que permitan el desarrollo de los modos aéreo, terrestre, fluvial y marítimo, así como del transporte multimodal, en condiciones de eficiencia, de conformidad con la legislación y la normativa vigente.⁷⁵

Existe también una entidad descentralizada que coadyuva con las funciones y objetivos de la Secretaría de Transporte de la Nación, que es la Comisión Nacional Reguladora de Transporte, teniendo como objetivo instrumentar mecanismos para garantizar la fiscalización y el control de la operación del transporte automotor de pasajeros, también ejercer el poder de policía en materia de transporte controlando los decretos y reglamentos vigentes.⁷⁶ Esta institución se encarga de controlar la entrega y manejo de los subsidios otorgados a los operadores de transporte mediante auditorías a las empresas, además recibe denuncias de los usuarios ya sea por afectación o por mal manejo del servicio de transporte colectivo.

4.2. Chile

El nuevo sistema de transporte público en la ciudad de Santiago, denominado Transantiago, fue planeado desde el año 2003, donde se iniciaron las bases de la licitación, pero es hasta febrero de 2007 que inicia operaciones, cuyas modernizaciones son: buses articulados y el pago de la tarifa mediante la tarjeta bip, pero la crisis operacional y financiera a la que

⁷⁵Secretaría de Transporte de la Nación Argentina, *Estructura*, en <http://www.transporte.gov.ar/content/estructura/>, (sitio visitado el 1 de noviembre de 2015).

⁷⁶Comisión Nacional Reguladora de Transporte, *Institucional*, disponible en <http://www.cnrt.gov.ar/institucional>, (sitio consultado el 29 de octubre de 2015).

se enfrentó Transantiago, por el alza de precios en los combustibles, hizo que las tarifas fueran aumentadas para lograr así el financiamiento del sistema.

Debido a esa alza en las tarifas y con el fin de ayudar a los sectores más vulnerables económicamente es que el Gobierno decidió otorgar un subsidio⁷⁷ mediante la Ley N° 20378 del año 2009, que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros, la cual ha sufrido modificaciones bajo las leyes N° 20432, N° 20468⁷⁸ y N° 20696 del año 2013, en esta última modificación se estableció un subsidio nacional del transporte, se incrementó los recursos del subsidio y se creó el Fondo de Apoyo Regional (FAR).

Esta ley regula un mecanismo de subsidio de cargo fiscal destinado a compensar los menores pagos que realizan los estudiantes en el servicio de transporte público, el gasto total anual por este subsidio no puede exceder de trescientos ochenta millones de pesos, el monto que se designa a este subsidio se reajusta anualmente en la Ley de Presupuestos y se divide en partes iguales entre: I) la provincia de Santiago, las comunas de San Bernardo y Puente Alto; II) la Región Metropolitana y las demás regiones de Chile.

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones junto al Ministro de Hacienda expiden un Decreto, a más tardar el 31 de Diciembre de cada año,

⁷⁷Directorio de Transporte Público Metropolitano, *Historia del Sistema*, disponible en <http://www.dtpm.cl/index.php/sistema-integrado>, (sitio consultado el 6 de noviembre de 2015).

⁷⁸Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Ley N° 20378*, disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005871>, (sitio consultado el 6 de noviembre de 2015).

donde se establece el monto de subsidio por región y el mecanismo de distribución según las reglas siguientes:

Para la provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto, el monto del subsidio se transfiere en función de lo que el sistema de transporte requiera de acuerdo a los informes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, los recursos son transferidos por dicho ministerio a las cuentas en que se administren los recursos del sistema.

En las demás zonas que cuentan con un servicio de transporte brindado a través de una concesión, el monto del subsidio es asignado mediante la fórmula de cálculo y procedimiento, que establezca un reglamento dictado por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones con el aval del Ministro de Hacienda. La transferencia de los recursos la realiza el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a los concesionarios.

Los operadores del servicio de transporte público solo tienen derecho a percibir el dinero proveniente del mecanismo de subsidio por la efectiva, correcta y adecuada prestación del servicio que debe ser constatada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones previa a la transferencia de los recursos; también los operadores de este servicio deben incorporar al servicio de transporte público de pasajeros los efectos del subsidio: que son tarifa rebajada, calidad del servicio y mecanismos de control. Para poder obtener los beneficios de la ley.

En las zonas donde el servicio de transporte público de pasajeros, no opera en base a una concesión, subsidio es entregado directamente a las personas que se encuentran en una de las calidades siguientes:

Beneficiarios del artículo 3° de la ley N° 18.020;⁷⁹ beneficiarios de los artículos 2° y 4° del decreto con fuerza de ley N° 150, de 1982,⁸⁰ del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que perciban las referidas asignaciones por tener ingresos iguales o inferiores al límite máximo⁸¹ establecido en el artículo 1° de la ley N° 18.987; y las familias que se encuentren registradas en el sistema de protección social "Chile Solidario".

La fórmula de cálculo, el mecanismo de entrega y el plazo para solicitar este subsidio es regulada en uno o más reglamentos que expide el Ministro de Transporte y Telecomunicaciones y suscrito por el Ministro de Hacienda.

Se celebran convenios con instituciones privadas y se requiere el apoyo a instituciones públicas para realizar la tramitación e información de los beneficiarios de este subsidio. Opera en zonas donde existen medios, procedimientos o tecnologías que permitan asegurar su utilización en el pago de tarifas del transporte público, es el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones quien formula la propuesta del monto anual del subsidio por beneficiario y la remite al Ministerio de Hacienda para su aprobación, las personas que perciban indebidamente este beneficio son sancionadas a través de la vía administrativa y penal.

Parte de los recursos del subsidio se pueden destinar de acuerdo a criterios de rentabilidad social al Programa de Apoyo al Transporte Regional que contempla un subsidio al transporte público remunerado en zonas aisladas; un subsidio al transporte escolar; un subsidio orientado a la

⁷⁹ Artículo 3. Serán beneficiarios del subsidio familiar causado por el menor o el inválido que viva a sus expensas, en el orden de precedencia que se señala, la madre y en su defecto el padre, los guardadores o personas que hayan tomado a su cargo el menor o el inválido.

⁸⁰ Las personas que son beneficiarias del Sistema Único de Prestaciones Familiares.

⁸¹ El límite máximo de ingreso mensual para poder obtener este subsidio es de \$615.00 pesos.

promoción y fortalecimiento del transporte público en las zonas rurales de Chile; subsidios que promuevan el transporte público en otras regiones y otros programas que favorezcan el transporte público, la seguridad y educación vial. Las normas para la distribución de los recursos entre estos proyectos se desarrollan en un reglamento dictado por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones y debe ser suscrito por el Ministro de Hacienda.

Con este mecanismo de subsidio se pretende que los estudiantes, las personas más vulnerables, personas que viven en zonas aisladas y las personas inscritas en el registro de solidaridad de Chile, cuenten con tarifas que disminuyen todo el año tanto para adultos como para estudiantes en zonas licitadas y en zonas no licitadas las tarifas para los estudiantes de educación media y superior es rebajada en un 33% del valor de la tarifa adulta, durante todo el año, para los estudiantes de educación básica el transporte es gratuito en todo el país.⁸²

La autoridad competente es El Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, fue creado mediante la Ley N° 557 del año 1974,⁸³ sus principales funciones son: proponer políticas nacionales en materia de transportes y telecomunicaciones, supervisar las empresas públicas y privadas que brinden el servicio de transporte, controlar el cumplimiento de las leyes y reglamentos relacionados con la materia. La Ley N° 20378, otorga facultad al Ministerio para que dicte los reglamentos y decretos que sean

⁸²Subsecretaría de Transportes, *Subsidios a Transporte Público de Estudiantes*, en <http://www.subtrans.cl/appsusidios/RebajaTarifas.php>, (sitio consultado el 6 de noviembre de 2015).

⁸³ Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, *Reseña Institucional*, disponible en <http://www.mtt.gob.cl/resenainstitucional>, (sitio consultado 7 de noviembre de 2015).

necesarios en cuanto a la distribución del subsidio, pero debe contener el aval del Ministro de Hacienda, de acuerdo al Art. 7 de la referida ley.

También tiene competencia la Subsecretaría de Transportes, cuya función es promover el desarrollo de sistemas de transportes que sean accesibles, eficientes, seguros y sustentables. Así también la División de Subsidios dependiente de la Subsecretaría, cuyas funciones son gestionar, implementar y vigilar lo concerniente a la Ley N° 20.378 y las transferencias de subsidio. Por último está el Panel de Expertos del Transporte Público; fue creado mediante la Ley N° 20378, está conformado por tres integrantes, que son nombrados por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, dos de ellos de una terna propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública y un integrante de una terna propuesta por los Decanos de las Facultades de Ingeniería, Economía y Administración de las Universidades, permanecerán seis años en el cargo, conforme al Art. 16.

Las funciones de este panel se regulan en el Art. 14 de dicho cuerpo normativo siendo la principal: determinar trimestralmente el ajuste de las tarifas del sistema de transporte de la provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto, ese reajuste a las tarifas debe hacerse en base a parámetros⁸⁴ y metodología que se establece en el Decreto 140 del año 2010. Dicho reajuste se hace conforme al gasto de operación que el sistema de transporte público enfrenta, es decir que si los gastos suben, estos se ven reflejados en el alza de las tarifas del servicio público si los costos bajan de igual forma deben reducirse las tarifas. En el año 2014 se registraron modificaciones tarifarias, pero en el año 2015 las tarifas se han

⁸⁴ El que se mantengan las tarifas o que se realice un reajuste a estas depende de la variación del precio del petróleo diésel, índice costo mano de obra nominal, índice de precios al consumidor, valor de lubricantes, valor de neumáticos nuevos.

mantenido estables, no habiendo sufrido modificación,⁸⁵ el Panel de Expertos rechazó dos propuestas de aumento a las tarifas que realizó el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

La fiscalización le corresponde al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, valiéndose de sus dependencias debe verificar que los efectos del subsidio se estén cumpliendo, debe informar trimestralmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, el destino de los recursos del subsidio y también la Contraloría General de la República tiene facultad de realizar auditorías pertinentes. En cuanto a las sanciones administrativas que pueden imponerse por beneficiarse indebidamente de los recursos del subsidio, se regulan en el art. 8 de la Ley N° 20378; las cuales son:

Amonestación por escrito

Suspensión parcial o total del subsidio

Cancelación de la inscripción del vehículo o del servicio

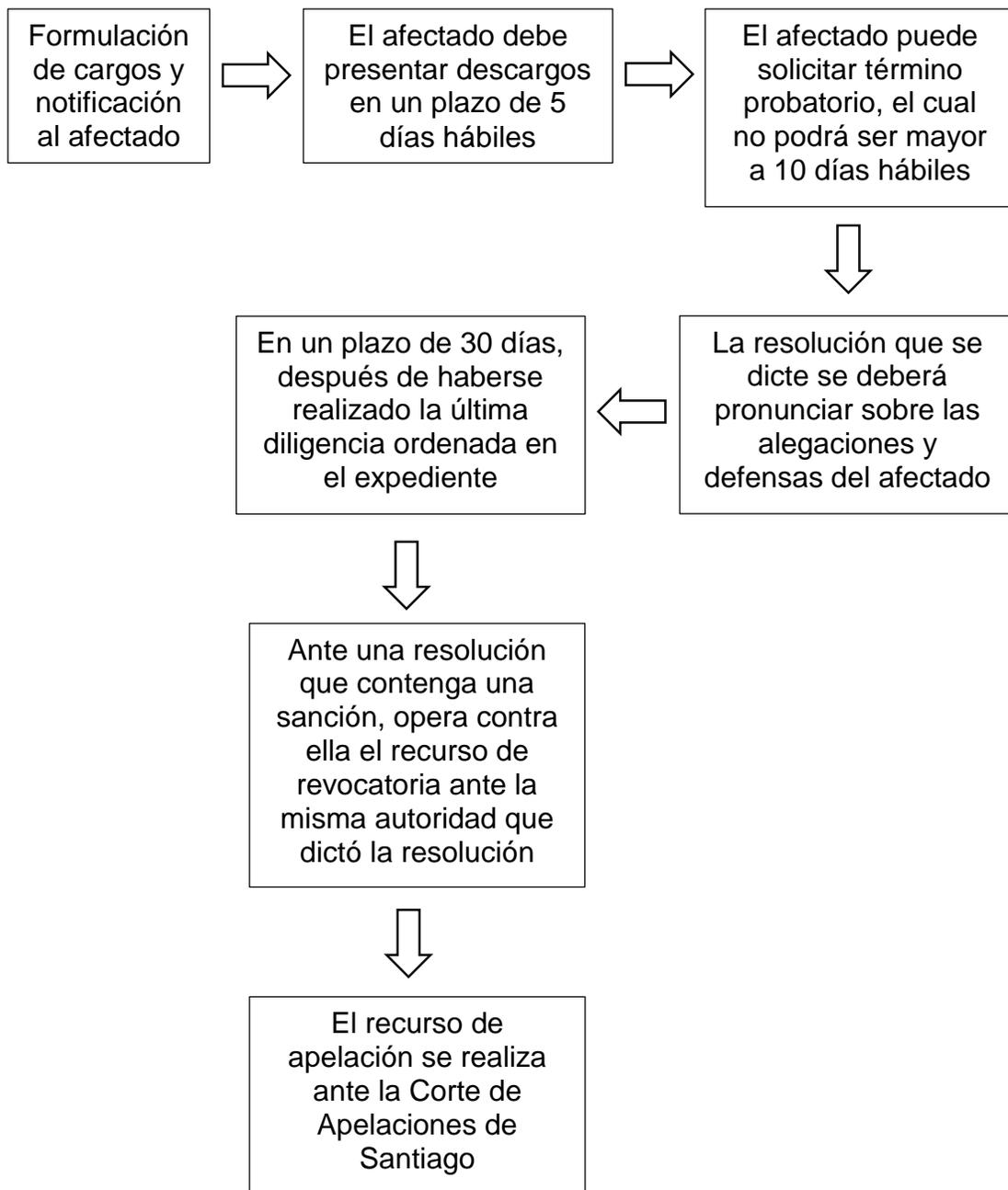
Caducidad de la concesión

Multa

Tienen la obligación de devolver quintuplicadas las sumas percibidas indebidamente sin perjuicio de la aplicación de las sanciones penales que pudieran corresponder en cada caso. Los beneficiarios de subsidio en zonas no licitadas y que reciban este indebidamente serán sancionadas a través de la vía administrativa y penal según corresponda y deberá restituir las sumas indebidamente percibidas.

⁸⁵ Panel de Expertos del Transporte Público, *Resoluciones Tarifarias de Transporte Público*, disponible en http://www.paneldeexpertostarifas.cl/resoluciones_tarifas_2015.php, (sitio consultado el 7 de noviembre de 2015).

La aplicación de la sanción es realizada por el Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones o por el Subsecretario de Transportes según corresponda; el procedimiento administrativo sancionatorio es el siguiente:



4.3. Panamá

Los antecedentes que se registran sobre otorgamiento de mecanismos de apoyo al transporte público, datan del año 2005 mediante la Ley 31 del 20 de septiembre, se da la suspensión de los gravámenes al diésel del transporte público colectivo.⁸⁶ Cuatro años después y debido al alza internacional del petróleo se emite la Resolución de Consejo de Gabinete N° 150 del 24 de noviembre de 2009, mediante la cual el Gobierno otorgó medidas destinadas a la estabilización del precio del diésel utilizado por el transporte colectivo, para evitar así que se elevaran los costos del pasaje a los usuarios del transporte público mediante autobuses.⁸⁷

Dicho subsidio consistía en que el Gobierno cubre el diferencial del precio del galón de diésel, cuando este rebase el precio de referencia. El precio de referencia lo estableció la ATTT, en la Resolución AL-235 del 30 de noviembre de 2009, el cual para ese año era de B/2.40 por galón de diésel, y el precio de mercado era de B/2.59, por lo que el diferencial a subsidiar para ese año fue de B/0.19 centavos.⁸⁸ Como parte de las modificaciones a este sector, el Gobierno decide sacar de circulación a los “diablos rojos”⁸⁹ desde el año 2010 pero es hasta el 22 de octubre 2014 con el Decreto Ejecutivo N° 718,⁹⁰ que se suspende provisionalmente la importación de vehículos tipo escolar para la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros.

⁸⁶ Distribución de los Subsidios por Corregimientos, Estudio realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas, (Panamá, 2010), 18.

⁸⁷ Legalinfo, <http://www.legalinfo-panamá.com/leyes.htm>, (sitio consultado el 9 de noviembre de 2015).

⁸⁸ Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, <http://www.transito.gob.pa/noticia/subsidio-de-combustible-evita-alza-de-pasaje-en-buses>, (sitio consultado el 9 de noviembre de 2015).

⁸⁹ Denominación coloquial que se le da a los autobuses tipo escolar en Panamá.

⁹⁰ Gaceta Oficial, <http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27649/48652.pdf>, (sitio consultado el 10 de noviembre de 2015).

Se implementó el Sistema de Movilización Masivo de Pasajeros en el Área Metropolitana de Panamá denominado METRO BUS, mediante el contrato de concesión N° 21-2010,⁹¹ e inició operaciones en el año 2012, con este cambio al sistema de transporte público también cambió el sistema de otorgar el subsidio ya que se da por pasajero transportado, la tarifa del METRO BUS es de B/0.64 el Gobierno subsidia esta tarifa en B/0.39 por pasajero movilizado, pagando los usuarios solo B/0.25, pero en el año 2014, la empresa Mi Bus quien es la concesionaria de METRO BUS decidió aumentar la tarifa a B/0.70 por lo que el Gobierno aumentó el subsidio a B/0.06 más para poder mantener la tarifa⁹² de B/0.25.

El sector que cuenta con beneficios dentro de este nuevo sistema de transporte público, son los estudiantes que portan la Tarjeta Estudiantil, la cual se otorga desde el año 2012, cuyo beneficio es una tarifa especial de B/0.10 en el Metrobus, y se renueva cada año. El sistema tarifario puede ser reajustado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, mediante un estudio en el cual se considere la economía para el usuario y gastos de operación, mantenimiento y renovación del sistema, pudiendo resultar un alza o una rebaja a las tarifas, según el art. 23 de la Ley N° 34.

El ente encargado del transporte público se denominó en un primer momento Dirección Nacional de Transporte que fue creada en 1981, pero mediante la Ley N° 34 del 28 de Julio de 1999, pasa a ser la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), quien es la encargada de ejecutar la política nacional en materia de transporte terrestre público de pasajeros para

⁹¹La Estrella de Panamá, *Contrato de Concesión N° 21-10*, <http://laestrella.com.pa/media/news/document/54370e35373da.pdf>, (sitio consultado el 13 de noviembre de 2015).

⁹² Kayra Saldaña, "Subsidio del Metrobús aumenta 6 centavos por pasajeros", (TVN Noticias, 29 de agosto de 2014), disponible en http://www.tvn-2.com/nacionales/Subsidio-Metrobús-aumenta-centavos-pasajeros_0_4015098532.html.

lograr una mayor eficiencia en la planificación, coordinación, operación y fiscalización de las distintas modalidades de transporte terrestre. La Dirección de Transporte Terrestre supervisa el cumplimiento de las normas del servicio público de pasajeros,⁹³ también tiene competencia en materia de fiscalización la Contraloría General de la República.⁹⁴

Las sanciones que pueden imponerse debido a infracciones a las leyes de tránsito así como las obligaciones contraídas a través de la concesión son: multas, cancelación del contrato y las sanciones penales correspondientes.

4.4. Semejanzas y diferencias

El servicio de transporte público colectivo de pasajeros se vio afectado por el alza internacional del precio del barril de petróleo; generando alza en los costos de operación de dicho servicio, por lo que los países en estudio al igual que El Salvador implementaron medidas destinadas a compensar los gastos en que incurrían los empresarios con el fin de mantener las tarifas de este servicio al alcance de la economía de los usuarios. Las políticas creadas varían de un país a otro encontrando las siguientes semejanzas y diferencias en cuanto a la aplicación de subsidios al sector del servicio público de transporte colectivo de pasajeros.

Las medidas que algunos Estados han implementado para enfrentar el alza en los precios del petróleo se han mantenido en constantes cambios, ya que dichas políticas no pueden ser estáticas ante un fenómeno cambiante

⁹³ Manual de Organización del Sector Público de la República de Panamá, XIII ed., (Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas, 2010), 423-441.

⁹⁴ Contraloría General de la República, disponible en: <http://www.contraloria.gob.pa/atribuciones.html>, (sitio consultado el 10 de noviembre de 2015).

4.4.1. Semejanzas

El alza en los precios del petróleo es sin duda la causa principal por la que los Gobiernos crean políticas de subsidio con el fin de mantener inalteradas las tarifas del transporte público y ayudar con esto a la economía de los ciudadanos, pero estas políticas deben ser focalizadas a los sectores más vulnerables, puesto que al darse en una forma generalizada trae como consecuencia un gasto elevado para todo Gobierno, por tal razón los países antes mencionados han realizado reajustes en los sistemas de distribución del subsidio. El Salvador ha iniciado la focalización del subsidio al menos para el AMSS, siendo la distribución del subsidio por pasajero movilizado aunque todavía no se ha implementado.

Argentina al igual que El Salvador financian parte del subsidio a través de aportes del Tesoro Nacional, las sanciones que ambos países mantienen son la suspensión del beneficio y sanciones penales correspondientes. La semejanza con Chile es que ambos países mantienen una ley específica para la regulación del sistema de subsidio al servicio de transporte público. Panamá al igual que El Salvador impulsan un subsidio por pasajero movilizado y modernización del transporte público de pasajeros solo para el área metropolitana.

4.4.2. Diferencias

Argentina cuenta con una distribución del subsidio dirigida a la demanda (pasajeros), y una multiplicidad de recursos destinados al pago del subsidio; así también diversidad de reglamentos y constante monitoreo por parte de la Secretaría de Transporte de la Nación para verificar el cumplimiento de normas de tránsito.

Chile realiza el financiamiento del subsidio con fondos del Estado, el cual está dirigido a los estudiantes y personas que se encuentran en condiciones económicas vulnerables, mantiene un monto máximo para la implementación de este subsidio. La Ley 20378 otorga potestad al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en conjunto con el Ministerio de Hacienda para emitir decretos referidos a la distribución y aplicación del subsidio. Diversidad de sanciones por el uso indebido de los recursos del subsidio. Revisión trimestral de las tarifas del transporte público.

Panamá, mantiene una distribución de subsidio por pasajero movilizado y la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre puede realizar un reajuste tarifario para establecer una tarifa del servicio que esté de acuerdo a los costos de operación y que estén al alcance de la economía de los usuarios, y cuenta con una tarifa especial para los estudiantes.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

En El Salvador el transporte público de pasajeros juega un papel fundamental e imprescindible en la vida cotidiana de la mayoría de los ciudadanos, ya que al ser la gran mayoría de la población la que no cuenta con los ingresos suficientes para poder costear un automóvil, se ven en la inminente necesidad de usar día a día el servicio de transporte colectivo para poder obtener en cierta medida el sustento diario y realizar sus actividades rutinarias, llámense recreación, trasladarse a los centros de estudio y lugares de trabajo, etc., por lo cual es menester realizar un esfuerzo por coadyuvar a disminución de los problemas que colman a este sector y que afectan a la población.

1. Con el pasar del tiempo, los requisitos que establecen las leyes en la materia y los compromisos adquiridos por parte de los empresarios y concesionarios del transporte colectivo de pasajeros, al momento de la obtención de la concesión y posteriormente la de línea, no se cumplen para poder prestar un servicio digno y adecuado a la población.
2. Se puede establecer que la Ley Transitoria es eficaz al cumplir con el propósito establecido en la misma, ya que en mayor o menor medida coadyuva a la economía familiar, pero por otro lado, se puede afirmar que los parámetros de distribución del subsidio establecidos en la referida Ley y ejecutados por el Viceministerio de Transporte son ineficientes, en cuanto a que los costos para cumplir con el propósito, son demasiado altos y a los cuales el Estado no puede cumplir.

3. El actual sistema de distribución de subsidio al transporte colectivo de pasajeros, encárese los costos del Estado, hace permanente la deuda y además aumenta la misma año con año, ya que los fondos que ingresan a las arcas del Estado no son suficientes para poder pagar todo lo solicitado por el Ministerio de Obras Públicas para el pago del subsidio al transporte.
4. Los sistemas de distribución del subsidio que a lo largo de la historia se han implementado en El Salvador, han sido otorgados bajo parámetros que favorecen a la oferta, generado un alto costo en la Administración pública, y no se observan los resultados esperados, ya que no han contribuido a una mejora del servicio ni garantizado un sistema de transporte sano y competente.
5. Con la implementación progresiva de un nuevo sistema orientado a la demanda, el país pudiese verse beneficiado, tanto para las disminuciones de los costos que este subsidio genera, como también para poder dar un servicio de transporte público más adecuado para la población Salvadoreña.
6. Los mecanismos de control no son adecuados, ya que no logran verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes de tránsito y los mecanismos de control no están siendo aplicados con rigurosidad por el VMT, pues a través de estos algunas unidades de transporte no recibirían el subsidio, si existiera la verificación del incumplimiento de las obligaciones de cada una de las unidades.
7. La experiencia internacional demuestra que no solo es necesaria la aplicación de sistemas de distribución de subsidio enfocado a la

demanda para contar con un buen servicio de transporte público de pasajeros sino que también el desarrollar y aplicar mecanismos de control enfocados en verificar el cumplimiento de las normas de tránsito, que el servicio de transporte sea de calidad, que el subsidio cumpla con los fines establecidos, una constante fiscalización sobre los fondos dados en compensación.

Sin lugar a dudas los problemas que aquejan al transporte público de pasajeros solo se podrían resolver en mayor o menor medida con verdadera voluntad política y que se deje de lado el bienestar individual y la perspectiva político partidaria a que están sujetos los representantes del pueblo llámense miembros de la Asamblea Legislativa; en definitiva, si no existe voluntad política para resolver los problemas del transporte, nuestro país seguirá enfrascado día a día a lo largo del tiempo con la referida calamidad, siendo el usuario, el ciudadano, el de escasos recursos el que seguirá sufriendo las consecuencias de la ineptitud de muchos líderes políticos.

5.2. Recomendaciones

El Gobierno a través del Viceministerio de Transporte debe implementar en un tiempo razonable y necesario de 5 años (*estableciendo el tiempo a partir de la necesidad de transformación del sistema de subsidio y de las posibilidades del país según la experiencia común, ya que por limitantes económicas y temporales no se ha podido realizar un estudio a profundidad para determinar con exactitud el tiempo que conllevaría la transformación del actual sistema de subsidio*), un nuevo sistema de distribución del subsidio, el cual puede ser implementado de manera progresiva, para lo cual se debe contar con las condiciones tecnológicas apropiadas para mantener una distribución enfocada a quienes verdaderamente lo necesitan; según la

experiencia internacional, se han visto resultados muy favorables con la implementación de subsidios a la demanda.

Como por ejemplo, se pueden establecer parámetros como los siguientes: una tarifa equilibrada entre el costo en la operación del servicio y la capacidad económica de los usuarios, estableciendo un porcentaje de la tarifa a subsidiar; y los viajes realizados, así se sabrá con exactitud el total de días que laboran los transportistas, y la cantidad de pasajeros movilizados; es decir, el total de usuarios que una unidad transporta en el mes.

Luego de tener estos datos debe realizarse el cálculo, de la cantidad monetaria que ingreso por pasajero movilizado al empresario de la unidad de transporte y los costos que le generó dicha movilización; si por ejemplo una unidad de transporte, le generó un costo de \$1,000 dólares, al final del mes el movilizar a un determinado número de personas, pero solo adquirió \$800 dólares, el Gobierno debe otorgar una retribución diferencial entre lo que se percibió y lo que debía haberse obtenido, que para el caso en concreto sería el subsidio de \$200 dólares; esta cantidad variará cada mes según la cantidad de pasajeros movilizados.

De igual manera se debe implementar mecanismos de control eficientes por medio de los cuales se verifique el cumplimiento de las obligaciones que deben tener cada uno de los empresarios y concesionarios del transporte colectivo de pasajeros para que se pueda hacer efectivo el otorgamiento del subsidio al finalizar cada periodo. Es necesaria la creación por parte del VMT, de planes de evaluación a los empresarios de transporte, para conocer si este servicio solo proporciona pérdidas o también genera rentabilidad.

Por último, pero no menos importante nos debemos referir al aspecto jurídico, el cual es trascendental para toda problemática nacional, y para el tema de distribución del subsidio es inminente la necesidad de la aplicación de perspectivas de solución en el aspecto normativo, de ahí que, se debe mencionar que un primer paso para empezar a reconstruir el sistema de subsidio es entregárselo a la demanda, tal cual se ha comenzado a realizar con la última reforma del artículo 7 de la Ley Transitoria, según el cual se entregará el subsidio por pasajero movilizado, ahora sin lugar a dudas, se considera que debe continuar reformándose la actual Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público del Transporte Colectivo de Pasajeros, por lo cual se proponen las siguientes reformas:

El actual considerando I, de ley: Que debido a los altos precios del petróleo en el mercado internacional, los precios de los combustibles a nivel nacional han experimentado un incremento mayor a los tres dólares el galón y de conformidad con estimaciones de organismos internacionales especializados, el precio del barril de petróleo en el mercado internacional se mantendrá en esos niveles.

La Ley Transitoria no puede seguir sustentándose bajo causales ya inexistentes, los precios de los combustibles se han mantenido estables⁹⁵ razón por la cual se propone se reforme por el siguiente:

“Que debido a las dificultades de operación del servicio de transporte público de pasajeros, es necesaria la implementación de medidas orientadas a lograr un servicio público moderno, seguro y sostenible.”

⁹⁵ Dirección Reguladora de Hidrocarburos y Minas del Ministerio de Economía, disponible en <https://www.edrhym.gob.sv/drhym/estadisticas.aspx?uid=3>

Considerando II. Que con el propósito de proteger la economía familiar de las personas que hacen uso del transporte público de pasajeros, se hace necesario mantener inalterado en los niveles actuales el costo del pasaje de autobús y microbús, por medio de una compensación al sector transporte por el incremento en dicho combustible.

Refórmese así: “Que con el propósito de proteger la economía familiar de las personas que hacen uso del transporte público de pasajeros y no perjudicar a las personas naturales y jurídicas concesionarias de este servicio público, se hace necesario mantener una tarifa equitativa entre costos de operación y la capacidad económica de los usuarios; otorgándose una compensación al sector transporte por mantener estabilidad en las tarifas.”

Para lograr el uso adecuado del subsidio y un servicio de transporte público de pasajeros de calidad, es necesario emplear mecanismos de control, por lo que se recomienda se incorporen al texto de la ley los siguientes artículos:

“Créase una Unidad de Subsidio, dependiente de la Dirección General de Transporte Terrestre del VMT, con el fin de mantener un constante monitoreo sobre los efectos del subsidio en el desarrollo y calidad del servicio público así como la elaboración de estudios para la determinación de la necesidad o no de la compensación al transporte colectivo de pasajeros.”

“La Unidad de Inspectoría del VMT, fiscalizará de manera efectiva a los concesionarios del servicio público de transporte y a las respectivas unidades de transporte colectivo de pasajeros ejerciendo los siguientes mecanismos de control:

- a. Inspección mensual sobre el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario del subsidio.
- b. Control trimestral sobre el cobro de las tarifas autorizadas, así como el cumplimiento del recorrido establecido; pudiendo valerse esta unidad de encuestas dirigidas a los usuarios.
- c. Verificar que las unidades de transporte estén en condiciones adecuadas para prestar un buen servicio a los usuarios.

Si como consecuencia de la inspección resultará el incumplimiento de alguno de los supuestos anteriores, se iniciará el respectivo procedimiento sancionatorio.”

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Alzate, Ramón. *Impacto Social de la Política de Subsidios Sociales Básicos*. S. Ed., Quito: S.E. Universidad de Cuenca, 1999.

Benton, William. *Enciclopedia Balsa de Consulta*. Ed. Británica. Chicago, 1973.

Cabanellas, Guillermo. *Intervención y Fiscalización Estatal de las Sociedades*. 2ª ed. México, 1998.

Camacho, Miguel Galindo. *Derecho Administrativo*. Tomo I. 2da. E. Distrito Federal: ed. Porrúa, 1997.

Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. Tomo II, 5ta. E. Buenos Aires: S.E., S.F.

García, Sarmiento. *Los Servicios Públicos*. Buenos Aires: ed. Depalma, 1994.

Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo: Teoría General del Derecho Administrativo*. Tomo VIII. Buenos Aires: S.E., 2013.

Gutiérrez, Andrea. *Neoliberalismo y Servicio Público*. Universidad de Buenos Aires: S.E., 1997.

J. Biegler. *Manual Moderno de Contabilidad*. Distrito Federal, Ed. Interamericana de México, 1980.

Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. S. E. Ed. Depalma, 1990.

Marienhoff, Miguel. *Tratado del Derecho Administrativo* .S.E. Ed. AbeledoPerrot, 1988.

Mejía, Henry Alexander. *Manual de Derecho Administrativo*. El Salvador. Ed. Cuscatleca, 2014.

Morales Martínez, Rafael. *Derecho Administrativo 1° curso*. Distrito Federal: 2da. E. S.E., S.F.

Oliveira da Silva, Reinaldo. *Teorías de la Administración*. S. E. Ed. International Thomson, 2002.

Sainz, Pedro Andino. *El pensamiento administrativo*. Madrid, A. P., & García, 1982.

TESIS

Alfaro Rodriguez, Fabio Wilfredo y Flores, Wendy Aleyda Josefina. "Quiénes han sido los verdaderos beneficiarios de los subsidios al transporte público y energía eléctrica en El Salvador: 1990-2008". Trabajo de grado. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". San Salvador. El Salvador, 2009.

Avalos Rosales, Rosana Martina. Ana Jesús, Requeno Nuñez y Dilma Eleonora, Salgado de Quijano. “Legislación sobre el Transporte Público y Consecuencias Ambientales por su Falta de Aplicación”. Tesis de grado. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador, 2003.

Contreras Vides, María Dolores y Ana Liseth, Reyes Rodríguez. “Aspectos Jurídicos Constitucionales de la Concesión que hace el Estado a favor de Particulares en relación con el Registro Público de Vehículo y en cuanto a las Actividades Relativas al Transporte Público de Personas”. Tesis de grado. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador, 2003.

González Bolaños, Carmen Elena. Ethel Dinora, Salazar Romano y Miguel Abraham, Bukele Giacoman. “Efectos Económicos de la Eliminación del Subsidio del Diésel al Transporte Colectivo”. Tesis de grado. Facultad de Economía. Universidad Dr. José Matías Delgado. San Salvador. El Salvador, 2003.

Monge Castro, Flor Lizeth. Ana Delmy, Pineda Nolasco y Yessenia Orquídea, Rivera Flores. “La Vulneración de los Derechos del Usuario en la Prestación del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros”. Tesis de grado. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador, 2001.

Sánchez, Ciro Vitelio. “Los Transportes y su Importancia en la Industria: El Transporte de Carga por Carretera, su Desarrollo y Coordinación”. Tesis de grado. Facultad de Economía. Universidad de El Salvador. San Salvador. El Salvador, 1955.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución de la República de El Salvador. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983.

Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador, 2000.

Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador, 1995.

Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador, 2005. (Derogada)

Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador, 2007.

Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público del Transporte Colectivo de Pasajeros. Reforma al art. 7. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador, 2015.

Reglamento de la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público del Transporte Colectivo de Pasajeros. El Salvador. Órgano Ejecutivo, 2010.

Reglamento General de Transporte Terrestre. El Salvador. Órgano Ejecutivo, 2002.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

Ley N° 26.028. Argentina. Congreso de la Nación Argentina, 2005.

Ley N° 26.325. Argentina. Congreso de la Nación Argentina, 2007.

Ley N° 26.454. Argentina. Congreso de la Nación Argentina, 2008.

Ley N° 20.378. Chile. Congreso de Chile, 2009.

Ley N° 20.696. Chile. Congreso de Chile, 2013.

JURISPRUDENCIA NACIONAL

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Referencia: 142-M-98. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1999.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Referencia: 149-M-99. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000.

Sentencia de Amparo, Referencia: 809-99. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2001.

Sentencia de Amparo, Referencia: 1052-2002. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2003.

Sentencia de Amparo, Referencia: 28-2005. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2006.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 28-2008. El Salvador, Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, 2008.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 107-2012. El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2015.

INSTITUCIONAL

Banco Central de Reserva. “La Focalización de los Subsidios: Beneficios Sociales y Económicos para El Salvador”. Boletín Económico, 2011.

Banco Central. “Subsidios, Gasto Social y la Pobreza en el Ecuador”, Cuestiones económicas N° 27. Quito, 1995.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “El Salvador: Diagnóstico del Sistema Tributario y Recomendaciones de Política para Incrementar la Recaudación”. 2003.

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. “Un transporte para la Equidad y el Crecimiento. Aportes para una Estrategia Nacional de Movilidad y Logística para la Argentina del Bicentenario”. Documento de Trabajo N° 79. Argentina, 2011.

Instituto Mexicano del Transporte. Análisis de los Sistemas de Transporte. Publicación técnica N° 307. Distrito Federal, 2007.

Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá. Manual de Organización del Sector Público XIII ed. Panamá, 2010.

Ministerio de Economía. Distribución de los Subsidios por Corregimientos. Estudio realizado por el Informe del Ministerio de Economía, 2002.

Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires. “Las Causas de la Crisis de 2001”, por Ricardo Aronskind. Argentina, 2001.

REVISTAS

Batalla, Daniel y Juan Carlos, Villadeamigo. “El transporte en la Argentina: una Nueva Política Nacional”. Publicaciones. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.

Castros, Lucio y Paula Szenkman. “El ABC de los Subsidios al Transporte”, Documento de Políticas Públicas, Área de Desarrollo Económico. Argentina, 2012.

Morrison, Allen. “Los Tranvías de El Salvador”. Traducción de Eloísa Salaverria. Noviembre, 2009.

Natarajan, Mangai. “Prevención del Crimen en el Transporte Público de El Salvador, Proyecto Soluciones”. Estudio realizado por FUSADES. El Salvador, 2015.

PÁGINAS WEB

Asociación Argentina de presupuesto. <http://asap.org.ar>

Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre. <http://www.transito.gob.pa>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <http://www.leychile.cl>

Comisión Nacional Reguladora de Transporte. <http://www.cnrt.gov.ar>

Contraloría General de la República. <http://www.contraloria.gob.pa>

Dirección Reguladora de Hidrocarburos y Minas. <https://www.edrhym.gob.sv>

Directorio de Transporte Público Metropolitano. <http://www.dtpm.cl>

El Salvador. Noticias. <http://www.elsalvador.com>

Enciclopedia en Red. <http://www.ecured.cu/index.php/Transporte>

Evaluadora Latinoamericana. “Fideicomiso Creado por Decreto 976/01”. http://www.evaluadora.com/ar/usr/archivos/199_Fid%20Decreto%2097601%20SIFER%20Serie%20III.pdf

Gaceta Oficial. <http://www.gacetaoficial.gob.pa>

Información Legislativa. <http://infoleg.mecon.gov.ar>

La Página. “*El transporte público de pasajeros de El Salvador y sus calamidades*” <http://www.lapagina.com.sv/editoriales/94659/El-transporte-publico-de-pasajeros-de-El-Salvador-y-sus-calamidades>.

La Prensa Gráfica. “*El problema del transporte público*”. <http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/170259-el-problema-del-transporte-publico#sthash.kSNChmxx.dpuf>.

La Prensa Gráfica. *“Funes pide a los diputados no perdonar más esuelas”*.
<http://www.laprensagrafica.com/funes-pide-a-los--diputados-no-perdonar-mas-esuelas#sthash.wdC3rMTD.dpuf>.

La Prensa Gráfica. *“Verificarán que motoristas porten el carné del VMT”*.
<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/271695-verificaran-que-motoristas-porten-el-carne-del-vmt>.

Legalinfo. <http://www.legalinfo-panamá.com>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas <http://www.infoleg.mecom.gov.ar>

Ministerio de Hacienda. <http://www.mh.gob.sv>

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. <http://www.mtt.gob.cl>

Panel de Expertos del Transporte. <http://www.paneldeexpertostarifas.cl>

Portal de Transparencia Fiscal. <http://www.transparenciafiscal.gob.sv>

Real Academia Española. <http://buscon.rae.es>

Recuerdos. Historia del Transporte. 2008. <http://recuerdos-malp.blogspot.com/2008/06/medios-de-transporte-tranva-tren.html>

Secretaría de Transporte de la Nación Argentina.
<http://www.transporte.gov.ar/content/estructura/>

Subsecretaría de Transportes. <http://www.subtrans.cl>

TVN Noticias. *“Subsidio del Metrobús aumenta 6 centavos por pasajeros”*.
http://www.tvn-2.com/nacionales/Subsidio-Metrobús-aumenta-centavos-pasajeros_0_4015098532.html.

Taringa. “la verdadera historia del colectivo. <http://www.taringa.net>

Viceministerio de Transporte. <http://www.vmt.gob.sv>

ANEXOS

ANEXO UNO

ASPECTOS QUE REGULA	LEY/REGLAMENTO	ARTÍCULO
Operación de servicio y terminales	Reglamento de Transporte Terrestre	Art.4. La Dirección General autoriza los servicios siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Operación del transporte público de pasajeros en general, excepto en la categoría de transporte de tracción humana y/o animal. • Diseño y Operación de terminales de pasajeros y sus servicios auxiliares
Rutas y Tarifas	Reglamento de Transporte Terrestre	Art.11. La Dirección General tiene entre sus atribuciones: <ul style="list-style-type: none"> • Proponer y oficializar la creación de rutas y tarifas, según la clase de servicio autorizado, de conformidad a los respectivos estudios técnicos tarifarios y de la Unidad Técnica de Planificación del Viceministerio de Transporte.
Autorización de paradas y terminales	Reglamento de Transporte Terrestre	Art. 156. “La Dirección General de Transporte Terrestre autorizará el establecimiento de las terminales, metas, paradas y puntos de retorno del transporte colectivo de pasajeros de conformidad con los requisitos legales y reglamentarios. Asimismo, coordinará su accionar, en lo pertinente, con las municipalidades involucradas.”
Regulación de terminales y paradas	Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	Art.43. El Viceministerio de Transporte, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre, regulará y controlará las terminales, metas, paradas y puntos de retorno del transporte colectivo y de carga, coordinando, en lo que compete y en base al respectivo Plan Maestro de Desarrollo Urbano, con las diferentes

		municipalidades del país, sin interferir en su competencia municipal referente a los impuestos y tasas para dicho servicio de transporte.
Regulación de paradas	Reglamento de Transporte Terrestre	Art. 5. Para las clases de servicio de transporte colectivo de pasajeros ordinario, urbano y exclusivo “se realizarán paradas autorizadas, inclusive a 300-500 metros”.
Requerimiento para diseño y funcionamiento de terminales y paradas	Reglamento de Transporte Terrestre	Art.11. La Dirección General tiene entre sus atribuciones: <ul style="list-style-type: none"> • Proponer a las entidades encargadas del desarrollo urbano, los requerimientos mínimos de diseño y funcionamiento en terminales, de conformidad a estudios técnicos de la Unidad Técnica de Planificación del Viceministerio de Transporte y los Inspectores de Tránsito. • Proponer al Viceministerio los requisitos mínimos de diseño y funcionamiento para metas, paradas y punto de retorno, de conformidad a estudios técnicos
Supervisión y Control	Reglamento de Transporte Terrestre	Art.11. La Dirección General tiene entre sus atribuciones: <ul style="list-style-type: none"> • Supervisar las concesiones del servicio de transporte público de pasajeros, de conformidad a los requerimientos establecidos por la Ley y sus Reglamentos.

ANEXO DOS

ASPECTOS QUE REGULA	LEY/REGLAMENTO	ARTÍCULO
Mecanismo para seleccionar concesionario	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública	Art. 133. La forma de seleccionar al concesionario para cualquier tipo de contrato de concesión, será la licitación pública, nacional o internacional, y se regirá por las disposiciones que regulan las licitaciones en esta Ley
Duración de la concesión	Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	Art. 47. Toda persona natural o jurídica, que pretenda prestar el servicio de transporte colectivo público de pasajeros, con excepción de los servicios de oferta libre, deberá contar con la concesión respectiva para la prestación de dicho servicio, la cual será otorgada por el viceministerio de transporte para un período de diez años, prorrogables en iguales condiciones, siempre que para tal efecto el concesionario cumpla con lo establecido en la ley.

ANEXO TRES

ASPECTOS QUE REGULA	LEY/REGLAMENTO	ARTÍCULO
Obligaciones del concesionario	Reglamento General de Transporte Terrestre	Art. 90- La concesión de una ruta lleva implícita para el concesionario, la obligación de poner en servicio y en buen estado de funcionamiento u operación los vehículos que sean necesarios para cumplir eficientemente, todos los requerimientos de transporte. Implica asimismo la obligación de suplir vehículos adicionales para atender debidamente la demanda de los servicios cuando se requiera.
Obligaciones del propietario	Reglamento General de Transporte Terrestre	Art. 91.- El empresario de transporte colectivo público de pasajeros está obligado: 1.- A no cobrar por el transporte un precio mayor; distinto del establecido en las tarifas aprobadas por la Dirección General, previo estudio técnico y dictamen de la Comisión. 2. A prestar el servicio en toda la ruta especificada en la concesión y efectuar el recorrido conforme a los horarios e itinerarios aprobados; estos honorarios serán definidos en forma General como Rotativos, implementándose gradualmente. 3. A sustituir los vehículos que temporal o definitivamente se retiran del servicio, por otros de

		<p>igual o mayor capacidad, idénticas características y de la misma o mejor calidad.</p> <p>4. A suministrar los datos estadísticos y los informes sobre los resultados de la operación del servicio con los comprobantes necesarios que la Dirección requiera.</p> <p>5. Hacer uso de las terminales de transporte terrestre, para el abordaje y desabordaje de pasajeros.</p> <p>6. Establecer convenios de mutuo acuerdo con los propietarios de las terminales, sobre el servicio que reciben de éstos y su tarifa, estudiando conjuntamente, formas de reducción de costos operacionales y mejoramiento de la cadena de servicio que se brinda al usuario de las mismas.</p>
Nombramiento de personal de control de servicio	Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	<p>Art.31- Los concesionarios del servicio público de transporte colectivo de pasajeros nombrarán las personas que fueren necesarias para ejercer labores de control en dicho servicio, de conformidad al régimen jurídico de la concesión. Estas facilitarán las labores del inspector de transporte terrestre, proporcionando las informaciones que les sean requeridas.</p>
Seguro obligatorio de accidentes	Reglamento de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	<p>Art. 65.- Los propietarios de vehículos deberán mantener vigente el Seguro Obligatorio para cubrir la responsabilidad civil por los daños ocasionados a terceros en Accidentes.</p>

ANEXO CUATRO

ASPECTOS QUE REGULA	LEY/REGLAMENTO	ARTÍCULO
<p style="text-align: center;">Características de las unidades</p>	<p style="text-align: center;">Reglamento General de Transporte Terrestre</p>	<p>Art. 75.- Los diferentes tipos en la categoría de Transporte Colectivo Público de Pasajeros, tendrán las características siguientes: TIPO Transporte por Autobús:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vehículo con comodidad y seguridad, con capacidad mínima de 31 pasajeros sentados. • 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. • Deberán estar identificados con el número de Licencia Permiso de Operación, tal identificación deberá tener 30 centímetros de largo por 20 centímetros de ancho, en color negro ubicados al costado medio trasero de la unidad; así como, con el número de la Ruta para la que se le ha concesionado la línea, en el frente y posterior más alto de la unidad y en las dimensiones arriba indicadas. • Tanto al frente como en la parte posterior deberán indicarse los principales puntos de transitabilidad de la Unidad.

		<ul style="list-style-type: none">• Deben portar placas "AB", a excepción de aquellas registradas en otro país, diferente a El Salvador. <p>Art. 75.- Los diferentes tipos en la categoría de Transporte Colectivo Público de Pasajeros, tendrán las características siguientes: TIPO Transporte por Microbuses:</p> <ul style="list-style-type: none">• vehículo con comodidad y seguridad, y con capacidad hasta 30 pasajeros sentados como máximo.• Franja o banda color Azul marino en todo el contorno de la unidad y de 30 centímetros de ancho para el servicio urbano e interurbano; y las mismas características únicamente que de color verde para el servicio interdepartamental.• Deberán estar identificados con el número de permiso de operación Licencia de Transporte Terrestre, tal identificación deberá tener 30 centímetros de largo por 20 centímetros de ancho, en color negro ubicada a los
--	--	---

		<p>costados y en la parte trasera; así como, con el Número de la Ruta para la que se le ha concesionado la línea, al frente y en 25 la parte posterior, en las dimensiones arriba indicadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deberá portar placas con la identificación "MB". • En las unidades serán exigibles las puertas específicas y separadas para el abordaje y descenso de la unidad, a partir del 1o. de enero del año dos mil cinco. • No se permitirán pasajeros de pie en aquellos vehículos cuya capacidad de fábrica sea igual o inferior a veinte (20) pasajeros sentados; excepto en aquellos microbuses cuya altura del piso al techo sea mayor de 1.80 metros permitiéndose en tal caso una capacidad máxima de pasajeros de pie igual a la cantidad total de filas de asientos de fábrica.
<p>Inspecciones técnicas de unidades</p>	<p>Reglamento General de Transporte Terrestre</p>	<p>Art. 104.- El concesionario tendrá que someter a la unidad en servicio a una inspección técnica vehicular dos veces por año, o sea cada seis meses, como mínimo, o cuando así lo considere necesario la Dirección General con el fin de que toda unidad que preste determinado servicio de transporte de pasajeros, pueda ofrecerle al usuario una mayor seguridad en el servicio que le preste.</p>

ANEXO CINCO

ASPECTOS QUE REGULA	LEY/REGLAMENTO	ARTÍCULO
Control de velocidad	Reglamento de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial	Art. 82. "Los vehículos de transporte colectivo urbano deberán poseer un dispositivo de regulación que permitirá que el vehículo no exceda la velocidad de sesenta kilómetros por hora".
Publicidad obscena en unidades	Reglamento de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial	Art. 244. "Se prohíbe conducir un vehículo que tenga puesto en la carrocería, en el parabrisas delantero, trasero, en las ventanillas o ventanas laterales y posteriores, algún rótulo, cartel o calcomanía, figuras obscenas o de contaminación visual, u otro material opaco que obstruya la visibilidad del conductor respecto a la vía y sus alrededores; se exceptúa de esto, el caso en que de fábrica, el parabrisas trasero sea proporcionado opaco".
Información que las unidades deben portar	Reglamento general de transporte terrestre	Art. 118. Los vehículos del transporte público deberán portar la siguiente información: <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuadro de identificación del conductor. 2. Certificado de fianza personal. 3. Certificación del seguro obligatorio. 4. Certificación del Permiso de Operación de Transporte Terrestre, extendido por la Dirección. 5. Certificación del Recorrido (para el Transporte Colectivo Público de Pasajeros). 6. Tarifa autorizada (para el Transporte Colectivo Público de Pasajeros).

Requisitos, responsabilidades y prohibiciones para los operadores

ASPECTOS QUE REGULA	LEY/REGLAMENTO	ARTÍCULO
Escuelas de capacitación	Reglamento general de transporte terrestre	Art. 70. Los conductores del servicio de transporte colectivo público de pasajeros deberán haber aprobado satisfactoriamente las elevaciones correspondientes que se prescriban en esta normativa, relacionadas con la profesionalización, a través de las Escuelas de Capacitación debidamente autorizadas, para poder obtener el permiso o certificación correspondiente.
Licencia de conducir vigente	Ley de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial	Art. 59. "Todo conductor de vehículos automotores cuando circule por el sistema vial objeto de esta Ley, está obligado a portar el original de su Licencia para conducir y la tarjeta de circulación que deberán exhibirlos a los agentes de la autoridad competente que los soliciten".
Respetar límites de velocidad	Reglamento de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial	Art. 102. Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos.
Respetar las señales para subir o bajar pasajeros	Reglamento de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial	Art. 80. "Al ser requerido por un pasajero, mediante la señal correspondiente, o cuando haya personas que deseen subir al vehículo, el conductor estará obligado a detener su marcha completamente, en la parada autorizada más próxima. La detención deberá hacerse siempre al costado derecho de la vía en las carreteras, y junto a la acera en las vías urbanas, a una distancia no mayor a 30 centímetros". Art. 98. "Todo conductor deberá atender las siguientes indicaciones: Detener por completo la marcha y ceder el paso siempre que llegue a una señal de ALTO o de PARADA".
Irrespeto a leyes y reglamentos	Reglamento de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial	Art. 81. Se prohíbe a los conductores: <ul style="list-style-type: none"> • Llevar mayor número de pasajeros para el cual está autorizado, según Tarjeta de Circulación • Desviarse de la Ruta previamente autorizada, sin causa debidamente justificada • Efectuar el recorrido cuando el vehículo se encuentra en malas condiciones mecánicas • No respetar las paradas previamente establecidas y autorizadas • Permanecer en una parada, más de un minuto, cuando no hay pasajeros • Trabajar en una Ruta distinta de la que el vehículo tiene permiso para circular • Permitir que los pasajeros bajen o suban, mientras el vehículo se halle en marcha • Permitir que los pasajeros bajen por la puerta delantera y suban por la puerta trasera

ANEXO SEIS

Ingresos de la Contribución Especial para la Estabilización de las Tarifas del Transporte Público. (COTRANS)

AÑO	MES	INGRESO MENSUAL COTRANS
2015	ENERO	\$3,336,834.55
2015	FEBRERO	\$3,319,116.26
2015	MARZO	\$3,391,101.33
2015	ABRIL	\$3,375,708.03
2015	MAYO	\$3,279,621.67
2015	JUNIO	\$3,158,176.26
2015	JULIO	\$3,331,746.74

ANEXO SIETE

Ingresos de la Contribución Especial para la Estabilización de las Tarifas del Transporte Público. (COTRANS)

AÑO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL (En Millones de US\$)	32.7	34.1	34.6	34.5	35.7	36.2	36.9	
(En porcentaje)	1.1	1.2	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	
(% PIB)	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	

Ingresos por mes (En Millones de US\$)

MES	AÑO							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ENE	3.0	3.2	3.2	3.2	3.4	3.3	3.4	3.6
FEB	2.9	3.0	2.9	3.0	3.0	3.1	3.1	3.3
MAR	2.9	2.7	2.8	2.8	3.0	2.9	3.0	3.3
ABR	2.8	3.1	3.2	3.1	3.2	3.1	3.2	3.4
MAY	2.9	2.8	2.9	2.8	2.8	3.1	3.3	3.4
JUN	2.7	2.9	2.7	2.8	3.0	3.1	3.1	3.3
JUL	2.5	2.6	2.8	2.8	2.8	2.9	2.8	
AGO	2.5	2.8	2.9	2.9	3.1	3.1	3.1	
SEP	2.6	2.7	2.7	2.9	2.9	3.0	3.0	
OCT	2.5	2.7	2.8	2.6	2.6	2.6	2.9	

NOV	2.6	2.9	2.8	3.3	2.9	3.1	3.0	
DIC	2.8	2.5	3.0	2.3	3.0	3.1	3.1	
TOTAL	32.7	34.1	34.6	34.5	35.7	36.2	36.9	

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estadísticas básicas sobre las Finanzas Públicas a diciembre 2014, Dirección de Política Económica y Fiscal, San Salvador, 18 de marzo de 2015, disponible en: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/Ingresos/>

ANEXO OCHO

TRANSFERENCIAS DGT A CONTRANS

AÑO 2008

MES	MONTO TRANSFERIDO EN DÓLARES POR DGT
ENERO	1,596,400.00
FEBRERO	3,285,200.00
MARZO	3,126,200.00
ABRIL	3,282,400.00
MAYO	3,179,800.00
JULIO	5,261,801.00
SEPTIEMBRE	2,540,274.00
OCTUBRE	2,585,985.00
NOVIEMBRE	2,384,110.00
DICIEMBRE	2,667,828.00
FUENTE: DGT DIVISIÓN DE CONTABILIDAD	

AÑO 2009

MES	MONTO TRANSFERIDO EN DÓLARES POR DGT
ENERO	2,750,193.00
MARZO	3,210,205.90
ABRIL	5,726,822.80
JUNIO	5,938,669.08
JULIO	2,902,198.17
AGOSTO	2,621,220.30
SEPTIEMBRE	2,815,970.51
OCTUBRE	2,662,390.00
NOVIEMBRE	2,736,658.00
DICIEMBRE	5,462,238.00
FUENTE: DGT DIVISIÓN DE CONTABILIDAD	

AÑO 2010

MES	MONTO TRANSFERIDO EN DÓLARES POR DGT
ENERO	3,198,894.50
FEBRERO	2,879,267.70
MARZO	2,781,391.70
ABRIL	3,173,204.30
MAYO	2,916,272.10
JUNIO	2,728,252.00
JULIO	2,782,793.60
AGOSTO	2,885,628.10
SEPTIEMBRE	2,689,505.50
OCTUBRE	2,797,926.49
NOVIEMBRE	2,755,347.40
DICIEMBRE	1,411,516.61
FUENTE: DGT DIVISIÓN DE CONTABILIDAD	

AÑO 2011

MES	MONTO TRANSFERIDO EN DÓLARES POR DGT
ENERO	4,801,692.26
FEBRERO	2,978,655.50
MARZO	2,842,108.10
ABRIL	3,081,357.20
MAYO	2,821,196.80
JUNIO	2,781,966.90
JULIO	2,819,145.50
AGOSTO	2,874,261.31
SEPTIEMBRE	2,920,520.00
OCTUBRE	2,585,860.90
NOVIEMBRE	3,299,910.20
DICIEMBRE	2,313,002.13
FUENTE: DGT DIVISIÓN DE CONTABILIDAD	

AÑO 2012

MES	MONTO TRANSFERIDO EN DÓLARES POR DGT
ENERO	3,373,542.76
FEBRERO	2,988,381.20
MARZO	3,028,912.43
ABRIL	3,208,399.31
MAYO	2,759,380.04
JUNIO	2,983,458.94
SEPTIEMBRE	342,097.06
OCTUBRE	8,445,814.29
NOVIEMBRE	2,616,217.95
DICIEMBRE	4,394,492.58
FUENTE: DGT DIVISIÓN DE CONTABILIDAD	

AÑO 2013

MES	MONTO TRANSFERIDO EN DÓLARES POR DGT
ENERO	4,783,108.44
FEBRERO	3,074,983.63
MARZO	2,871,806.85
ABRIL	3,082,864.92
MAYO	3,089,695.49
JUNIO	3,065,969.00
JULIO	2,858,817.53
AGOSTO	3,065,352.20
SEPTIEMBRE	2,984,406.77
OCTUBRE	2,643,855.10
NOVIEMBRE	3,095,033.68
DICIEMBRE	2,208,247.83
FUENTE: DGT DIVISIÓN DE CONTABILIDAD	

AÑO 2014

MES	MONTO TRANSFERIDO EN DÓLARES POR DGT
ENERO	4,267,060.69
FEBRERO	3,135,705.96
MARZO	2,981,662.99
ABRIL	3,210,470.66
MAYO	3,251,139.27
JUNIO	3,104,522.11
JULIO	2,797,511.56
AGOSTO	3,070,594.22
SEPTIEMBRE	2,964,849.58
OCTUBRE	2,900,396.92
NOVIEMBRE	3,012,425.64
DICIEMBRE	3,110,790.40
FUENTE: DGT DIVISIÓN DE CONTABILIDAD	

AÑO 2015

MES	MONTO TRANSFERIDO EN DÓLARES POR DGT
ENERO	3,593,707.35
FEBRERO	3,336,834.55
MARZO	3,319,116.26
ABRIL	3,391,101.33
MAYO	3,375,708.03
JUNIO	3,279,621.67
JULIO	3,158,176.26
AGOSTO	3,331,746.74
FUENTE: DGT DIVISIÓN DE CONTABILIDAD	

ANEXO NUEVE

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTE, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
 EJERCICIO FISCAL - 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 Y 2015
 MONTOS GESTIONADOS ANTE EL MINISTERIO DE HACIENDA
 PARA PAGO SUBSIDIO TRANSPORTE PUBLICO.

MES	MONTOS-2008	MONTOS-2009	MONTOS-2010	MONTOS-2011	MONTOS-2012	MONTOS-2013	MONTOS-2014	MONTOS-2015
ENERO	1596,400.00	7856,779.00	1083,356.00		6313,690.00	3259,952.00	2500,000.00	3593,707.35
			3198,894.50		1090,358.58			
SUBTOTAL	1596,400.00	7856,779.00	4282,250.50		3373,542.76			3593,707.35
FEBRERO	3285,200.00		2301,105.50	2978,655.50	2988,381.20	3071,883.63	3135,505.96	3336,834.55
			578,162.20	882,844.50	959,431.42			
			923,982.00					
SUBTOTAL	3285,200.00		3803,249.70	3861,500.00	3947,812.62	3071,883.63	3135,505.96	3336,834.55
MARZO	3126,200.00	3542,994.00	2781,391.70	2842,108.10	2207,875.00	2868,673.51	2981,662.99	3319,116.26
		3972,017.00	1402,608.00	3671,812.50	3028,912.43			
SUBTOTAL	3126,200.00	7515,011.00	4183,999.70	6513,920.60	5236,787.43	2868,673.51	2981,662.99	3319,116.26
ABRIL	3282,400.00	4225,560.00	3173,204.30	3081,357.20	3208,399.31	3080,198.26	3210,070.66	3391,101.33
			982,046.00					
SUBTOTAL	3282,400.00	4225,560.00	4155,250.30	3081,357.20	3208,399.31	3080,198.26	3210,070.66	3391,101.33
MAYO	3179,800.00	2802,859.78	2916,272.10	2821,196.80	2759,380.04	18994,562.50	2000,000.00	3375,708.03
			1266,978.00	1100,000.00	9565,056.00	3087,495.49	1251,139.27	
SUBTOTAL	3179,800.00	2802,859.78	4183,250.10	3921,196.80	42324,436.04	22082,057.99	3251,139.27	3375,708.03
JUNIO		3931,391.00	2726,752.00	80,000.00	2983,458.94	3064,819.00	3103,722.11	
		2902,198.17	1571,998.00	2739,216.90	3382,041.06			
		4140,340.00		3672,534.00				
SUBTOTAL		10973,929.17	4298,750.00	6491,750.90	6365,500.00	3064,819.00	3103,722.11	
JULIO	2782,709.00	2621,220.30	2782,793.60	2819,145.50	6252,902.94	2858,817.53	2797,111.56	3158,176.26
	523,291.00	3130,919.00	1564,206.00	3593,354.50	2778,451.84			
	2479,092.00	814,483.00						
	843,308.00							
SUBTOTAL	6628,400.00	6566,622.30	4346,999.60	6412,500.00	9031,354.78	2858,817.53	2797,111.56	3158,176.26
AGOSTO		4295,580.00	2885,128.10	2874,261.31	3108,304.01	3062,552.20	3070,594.22	3331,746.74
		678,058.06		3125,738.69				
		2137,912.45						
SUBTOTAL		7111,550.51	2885,128.10	6000,000.00	3108,304.01	3062,552.20	3070,594.22	3331,746.74
SEPTIEMBRE	4778,578.00	3889,937.00	7306,110.00	2920,520.00	2901,155.53	2984,206.77	2964,849.58	3167,901.72
	2540,274.00	149,692.00	2689,255.50	2092,345.81				
SUBTOTAL	7318,852.00	4039,629.00	9995,365.50	5012,865.81	2901,155.53	2984,206.77	2964,849.58	3167,901.72
OCTUBRE	2585,985.00	584,913.00	2795,576.49	2585,860.90	2616,217.92	2643,855.10		3349,826.68
	4764,815.00	1680,360.00		979,312.00				
		2077,477.00						

MES	MONTOS-2008	MONTOS-2009	MONTOS-2010	MONTOS-2011	MONTOS-2012	MONTOS-2013	MONTOS-2014	MONTOS-2015
SUBTOTAL	7350,800.00	4342,750.00	2795,576.49	3565,172.90	2616,217.92	2643,855.10		3349,826.68
NOVIEMBRE	2384,110.00	1813,092.00	2755,347.40	3299,910.20	2894,492.58	3095,033.68	3012,425.64	3275,599.41
	3984,690.00	2736,658.00						
		2920,654.00						
SUBTOTAL	6368,800.00	7470,404.00	2755,347.40	3299,910.20	2894,492.58	3095,033.68	3012,425.64	3275,599.41
DICIEMBRE	2667,828.00	1440,096.00	1411,516.61	125,000.00	1932,343.44	2208,247.83	3110,790.40	
	2750,193.00	2541,584.00	1573,707.80	809,033.13		891,529.00		
		1777,666.00		1503,969.00				
				3227,984.46				
SUBTOTAL	5418,021.00	5759,346.00	2985,224.41	5665,986.59	1932,343.44	3099,776.83	3110,790.40	
TOTAL X AÑO	47559,873.00	68664,440.76	50670,391.80	53826,161.00	64344,395.00	55171,826.50	33337,872.39	33299,718.33

Fuente de Información: Sistema Administración Financiera Integrado (SAFI) - MOPTVDU.

ANEXO DIEZ

Meses	Montos Acreditados en Concepto de Subsidio al Transporte Colectivo												Total General Debit				
	2011			2012			2013			2014			2015		Normal	Extemp.	Total
	Normal	Extemp.	Total	Normal	Extemp.	Total	Normal	Extemp.	Total	Normal	Extemp.	Total	Normal	Extemp.			
Enero	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Febrero	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Marzo	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Abril	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Mayo	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Junio	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Julio	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Agosto	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Septiembre	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Octubre	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Noviembre	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Diciembre	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Totales	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00



MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTE Y DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
 UNIDAD FINANCIERA INSTITUCIONAL, AREA DE TESORERIA-PAGADURIA AUXILIAR DE SALARIOS Y SUBSIDIO AL TRANSPORTE COLECTIVO



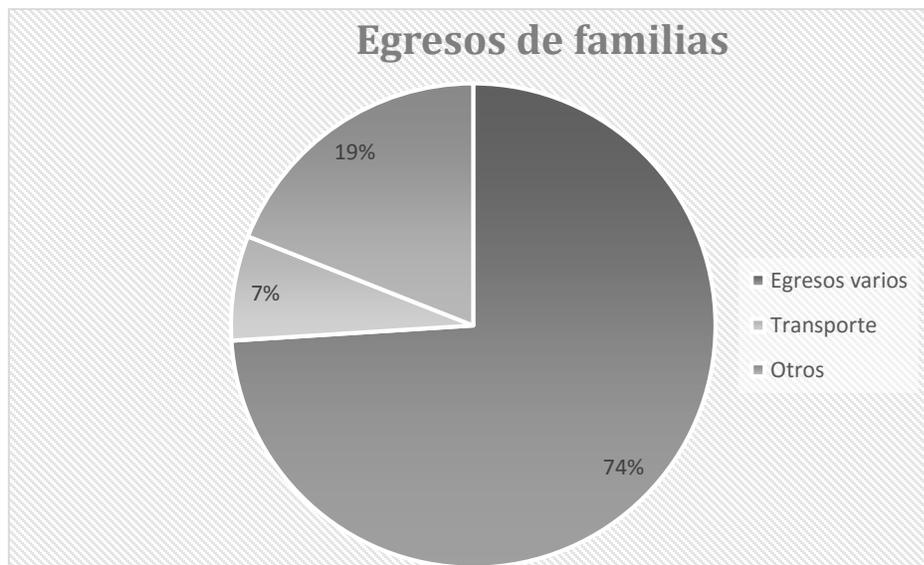
ANEXO ONCE

Tabla de Egresos aproximados de las Familias

Rubro	Gasto
Alimentación	\$ 203.89
Servicios Básicos	\$ 28.00
Gas propano	\$ 5.50
Vivienda	\$ 75.00
Cable TV	\$ 20.00
Aseo Personal	\$ 40.00
Transporte	\$ 32.00
Otros	\$ 97.01
Total	\$ 406.39

La tabla se ha realizado con el auxilio de datos obtenidos de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) como también de la experiencia y vivencias personales y de la observancia de nuestro entorno; en base a esto, los gastos reflejados para la familia de cuatro miembros en alimentación es el precio de la canasta básica obtenidos de la Digestyc. Los gastos en aseo personal, servicios básicos, gas propano, cable TV son aproximaciones basadas en la experiencia común, en cuanto a la vivienda, su precio depende de la zona y del tamaño de la vivienda, por lo que también es un promedio tomando en cuenta los precios de zonas populares del gran San Salvador, cuyos precios van desde los 75 dólares hasta los 200 dólares. Cabe señalar que la suma de estos gastos para una familia se aproxima a

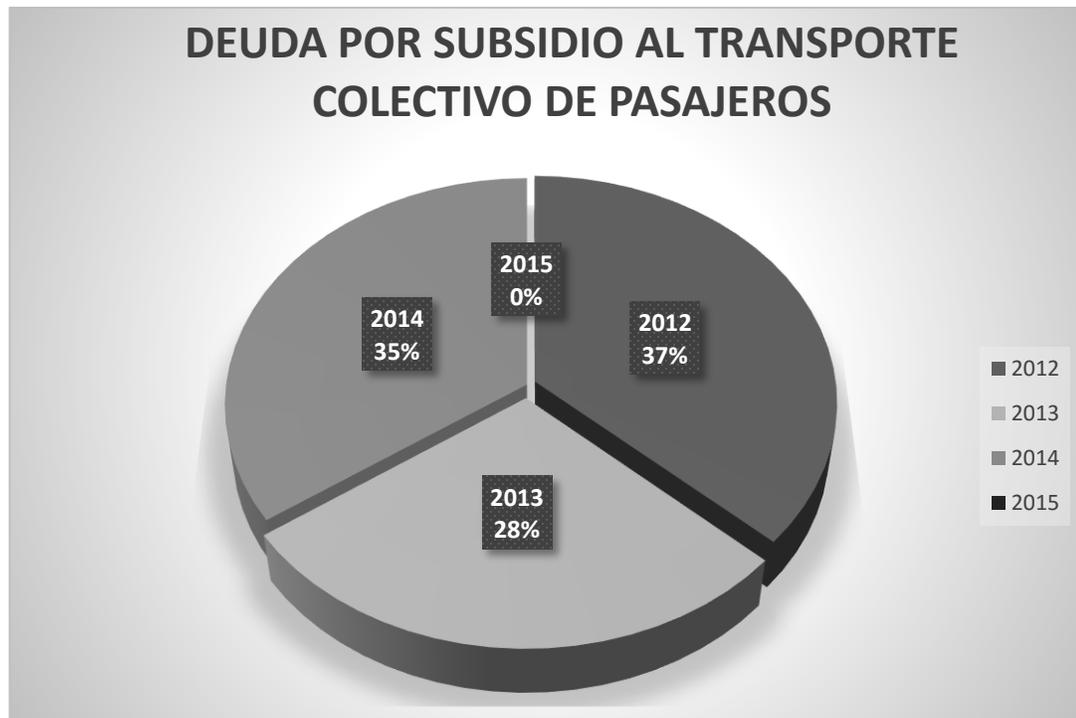
los 406.39 dólares, pero para este caso se tomaron en cuenta ingresos de dos salarios mínimos, es decir, se asume que mamá y papá trabajan, por lo que suman 503.40 dólares al mes.



En la gráfica se muestra los egresos varios los cuales incluyen los rubros que se han tomado en cuenta para hacer nuestro estudio llámense vivienda, aseo personal, alimentación, etc., así también la pestaña otros se refiere a aquellos rubros que no fueron considerados en el estudio como recreación, vestuario, etc., finalmente el tercer rubro refleja que el gasto que tiene las familias mensualmente en concepto de pago del pasaje al transporte público representa un 7 % de los ingresos percibidos por la referida familia en concepto de salario.

ANEXO DOCE

MONTOS ADEUDADOS EN CONCEPTO DE SUBSIDIO AL TRANSPORTE 2012-2015		
AÑO	MONTO EN MILLONES	%
2012	\$ 2,766,000.00	37 %
2013	\$ 2,162,150.00	28 %
2014	\$ 2,614,775.00	35 %
2015	\$ 0.00	0 %
TOTAL	\$ 7,542,925.00	100 %



En la gráfica anterior se expresa la variación, aumento permanecía de la deuda que tiene el Estado en el pago del subsidio al transporte colectivo de pasajeros; tomando como base desde el año dos mil doce al año 2015, el Ministerio de hacienda mes a mes tiene déficit para el pago del subsidio, el cual suple con los reajustes que realiza recortando de otras carteras de Estado para poder completar el dinero y así pagar el subsidió, dicho déficit en muchos meses no ha podido suplirse por parte del MH ya que no se ha sido provisto con los fondos suficientes para poder costear mes a mes los millones y millones que desembolsan en concepto de subsidio, de ahí que, en el año dos mil doce la deuda fue de \$2,766,000.00 equivalente al 37% del total de la deuda, para el año dos mil trece la deuda al transporte publico alcanzo \$2,162,150.00 equivalentes al 28% del total; por su parte en el año dos mil catorce se finalizó adeudando la cantidad de \$2,614,775.00 equivalente al 35% del total adeudado; finalmente para el primer semestre del año 2015, es decir de enero-junio de dos mil quince no se adeudo nada en concepto de subsidio, ya que el Ministerio de Hacienda pudo suplir el déficit mes a mes.