

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



**LA CONCESION EN EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL  
AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR - SITRAMSS**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO  
EN CIENCIAS JURIDICAS**

**PRESENTADO POR:**

AYALA TURCIOS, OSCAR ARMANDO-(AT08006)

MENDIZABAL FUENTES, BILLY-(MF09011)

SOLORZANO GUARDADO, GERSON RICARDO-(SG10043)

**Docente Asesor:**

Msc. Alejandro Bicmar Cubias Ramírez

Ciudad Universitaria, Julio del 2017

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

**PRESIDENTE**

Msj. Hugo Dagoberto Pineda Argueta

**SECRETARIO**

Msc. Nelson Armando Vaquerano Gutiérrez

**VOCAL**

Msc. Alejandro Bicmar Cubias Ramírez

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

Msc. Roger Armando Arias Alvarado

**RECTOR**

Dr. Manuel de Jesús Joya Abrego

**VICERRECTOR ACADEMICO**

Ing. Nelson Bernabé Granados

**VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

Lic. Hernán Cristóbal Ríos Benítez

**SECRETARIO GENERAL**

Lic. Rafael Humberto Peña Marín

**FISCAL GENERAL**

**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. Rene Mauricio Mejía Méndez

**DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS**

Lic. Miguel Ángel Paredes B. **DIRECTOR DEL**

**PROCESO DE GRADUACION** Lic. María

Magdalena Morales

**COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACION DE LA  
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS**

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco al todo poderoso por darme la paciencia necesaria y la sabiduría todos estos años.

Agradezco a mi madre Andrea Abelina Turcios Díaz, por ser mi ejemplo de lucha y superación, por demostrarme que aun en la pobreza si uno se lo propone uno se puede superar, gracias a su apoyo que fue incondicional, aun en la distancia siempre la he tenido presente en mi mente y en mi corazón.

Gracias a mis abuelos Ana Gloria Díaz y Juan Pablo Turcios, por ser las personas que me han formado todos estos años y me han criado como su hijo, ellos han sido el pilar por el cual mi vida se han encaminado a ser una persona integral con buenos modales, responsabilidad, humildad y sobre todo con valores.

Gracias a mis tías, tíos, a mis primos, primas, hermano y hermanas por apoyarme incondicionalmente e impulsarme a continuar con una meta que he podido llegar a concluir.

Gracias a Tanya Marilyn Lozano, gracias por tus años de apoyo y lucha, siempre seras la mejor compañera de batalla.

Un agradecimiento muy especial aquellos seres queridos que ya no se encuentran conmigo en especial mi tío Diego Pereira (Q.D.D.G.) y que ahora gozan de una mejor vida.

**OSCAR ARMANDO AYALA TURCIOS**

## **AGRADECIMIENTOS**

Primeramente le agradezco a Dios todo poderoso por las bendiciones recibidas a lo largo de mi carrera, por guiarme en cada paso que doy, dándome la fortaleza, la sabiduría y entendimiento para continuar y lograr mis objetivos.

Agradezco a mis padres Manuel Vicente Mendizábal (QDDG) y Odilia Eusebia Fuentes Escobar (QDDG), por el apoyo, consejos y amor brindado a lo largo de toda mi vida, para poder lograr mis objetivos personales, profesionales y espirituales a lo largo de mi vida.

A mis hijos Odilia Marlene Mendizábal Hernández, Mayra Mendizábal Hernández, Billy Mendizábal Hernández y Carlitos, por siempre estar presentes acompañándome a lo largo de mi carrera.

Agradezco a mis hermanos Dr. Rene Mendizábal, Lic. Haroldo Mendizábal, Mayra Mendizábal, Bany Mendizábal, Lud Mendizábal, quienes con sus consejos y sabiduría me guiaron a lo largo de mi vida, apoyándome en todas mis metas.

A Verónica Yamileth Escalante Mijangos por su cariño, apoyo y comprensión brindada en toda mi carrera, por acompañarme en cada momento y circunstancia que se presentó a lo largo de mi carrera.

Al Msc. Alejandro Bicmar Cubias Ramírez, por guiarnos y enseñarnos a hacer las cosas de la mejor manera en nuestra tesis.

A mis compañeros Oscar Armando Ayala Turcios y Gerson Ricardo Solórzano Guardado, personas que aprecio mucho, por ser excelentes personas, compañeros y profesionales.

**BILLY MENDIZABAL FUENTES**

## **AGRADECIMIENTOS**

Es grato poder estar con tantos logros a esta fecha, luego de haber pasado por todo tipo de problemas, tener al lado, personas que han servido de mucho para poder concluir un paso más en la carrera de la vida.

Gracias al ser superior por haber permitido poder tener una de las mejores experiencias de la vida, es decir, forjar un grado académico superior, algo que se reduciría a la nada, si no tuviera a ese ser de mi lado; pues es quien me ha permitido poder concluir esta gran etapa de la vida dentro de la sociedad.

Igualmente, no podría dejar de reconocer a mis padres su enorme sacrificio por contribuir a mi educación en su totalidad, no hay suficientes palabras para poder agradecerles, ya que en la actualidad la educación en nuestra sociedad es un privilegio que no muchos han podido gozar, aun cuando han tenido actitudes y aptitudes suficientes para poder desempeñarse en ese ámbito.

El fruto que hoy cosecho es algo que se debe a la ayuda de muchas personas, las cuales de manera desinteresada siempre han estado a mi lado, por lo cual debo decir que esto no es un premio individual, sino concebido por todos los que me han acompañado hasta este momento.

Asimismo, debo reconocer que este es un legado muy especial que quiero heredar a mis hijos Ricardo y Santiago, ya que ellos son el principal motivo de este esfuerzo y por quienes deberé de luchar para poder ser siempre una mejor persona y que ellos también lo sean.

**GERSON RICARDO SOLORZANO GUARDADO**

## I N D I C E

Resumen.....	i
Introducción.....	ii
Abreviaturas y Siglas.....	xi

### CAPITULO I

#### EL NUEVO SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR – SITRAMSS

1.-	El Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador – SITRAMSS.....	1
1.1.-	Desarrollo Cronológico del SITRAMSS.....	7
1.1.1.-	Presentación del Proyecto – Diciembre del año 2010.....	7
1.1.2.-	Nombramiento de la administradora de la tecnología para el cobro electrónico del pasaje – Abril del año 2011.....	10
1.1.3.-	Inicio de construcción del carril exclusivo. –Enero del año 2012.....	11
1.1.4.-	Inicio de obras de construcción de terminal – Enero del año 2013.....	13

1.1.5.-	Llegada de los primeros autobuses – Enero del año 2014...	14
1.1.6.-	Inicio de la prueba piloto – Enero del año 2015.....	15
1.1.7.-	Resolución motivada del Director General de Tránsito Terrestre del V.M.T – Abril del año 2015.....	20
1.1.8.-	Demanda de Inconstitucionalidad – Mayo del año 2015.....	20
1.1.9.-	Resolución de la Sala de lo Constitucional, en la cual suspendió el uso del carril segregado del SITRAMSS – Mayo del año 2017.....	22
1.1.10.	Voto razonado del Magistrado Presidente de la C.S.J. José Oscar A. Pineda Navas – Mayo del año 2017.....	24
1.2.-	La implementación de SITRAMSS.....	25
1.3.-	Quiénes componen el servicio público del SITRAMSS.....	25
1.4.-	Rutas alimentadoras del SITRAMSS.....	26
1.5.-	Horario de circulación de los buses del SITRAMSS.....	26
1.6.-	Estaciones de trasbordo del SITRAMSS.....	27
1.7.-	Frecuencia para abordar un bus del SITRAMSS.....	27
1.8.-	A la fecha no se ha consolidado el SITRAMSS.....	28

## **CAPITULO II**

### **REGIMEN JURIDICO DEL CONTRATO DE CONCESION**

2.1-	Naturaleza Jurídica de la Concesión.....	29
2.1.1.-	Contrato de Derecho Privado.....	30
2.1.2.-	Acto unilateral.....	30



2.1.3.-	Acto de Carácter mixto.....	31
2.1.4.-	Contrato Administrativo.....	31
2.2.-	Características del contrato de concesión.....	32
2.2.1.-	Bilateral.....	33
2.2.2.-	Consensual.....	33
2.2.3.-	Solemne.....	33
2.2.4.-	Oneroso.....	33
2.2.5.-	Aleatorio.....	33
2.2.6.-	Nominado.....	34
2.3.-	Tipos de Concesión.....	34
2.3.1.-	Concesión de Obra Pública.....	34
2.3.2.-	Concesión de Servicio Publico.....	36
2.4.-	Los Servicios Públicos.....	39
2.4.1.-	Teoría del Servicio Publico.....	40
2.4.2.-	Principales vertientes teóricas sobre el Servicio Público.....	41
2.4.3.-	Criterios para determinar el carácter público de un servicio..	41
2.4.4.-	Caracteres esenciales del servicio público.....	42
2.4.5.-	Definición de Servicio Publico.....	43
2.5.-	Requisitos para otorgar la Concesión.....	45
2.5.1.-	Régimen Jurídico Aplicable.....	46
2.5.2.-	Según la Jurisprudencia Interna.....	47
2.6.-	Elementos de los Contratos Administrativos.....	49

2.7.-	Sujetos intervinientes en el contrato de concesión.....	52
2.8.-	Clasificación de los Contratos Administrativos.....	55
2.8.1.-	Por razón de su objeto.....	55
2.8.2.-	En razón de la parte a cargo de la prestación.....	56
2.9.-	Etapas Contractual.....	56
2.9.1.-	Mecanismos de selección del co- contratante.....	58
2.9.2.-	Licitación Pública Abierta.....	59
2.10.-	Etapas de la actividad Contractual del Estado.....	63
2.10.1.-	Invitación a la Licitación Pública.....	63
2.10.2.-	Procedimiento de selección del adjudicatario.....	64
2.10.3.-	Preparación para las bases de Licitación.....	64
2.10.4.-	Convocatoria.....	65
2.10.5.-	Entrega de Información y Documentación mínima.....	66
2.10.6.-	Contestación del pliego de condiciones.....	66
2.10.7.-	Otorgamiento de Garantía.....	67
2.10.8.-	Apertura de Proposiciones y Levantamiento de Actas.....	67
2.10.9.-	Evaluación de Ofertas Admitidas.....	68
2.10.10.-	Recomendación para adjudicación.....	68
2.10.11.-	Notificación a Participante.....	69
2.10.12.-	La Adjudicación.....	70
2.11.-	Explicación sobre lo que dijo la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sobre la Concesión del	72

SITRAMSS.....

### **CAPITULO III**

#### **LOS CONTRATOS DE CONCESION DE PRESTACION DE SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE EN EL DERECHO COMPARADO**

3.1.-	Regulación en la república de Argentina.....	73
3.1.1.-	Ley 13981, de la provincia de Buenos Aires, Argentina.....	74
3.1.2.-	De las concesiones.....	75
3.1.3.-	Ley 8669, de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.....	76
3.1.4.-	Licitación Pública Nacional e Internacional No-7-2016, para la Concesión del Servicio público de pasajeros para la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.....	77
3.2.-	Regulación en España.....	78
3.2.1.-	Ley de Contratos del Sector Público de España.....	79
3.3.-	Regulación en Chile.....	81
3.3.1.-	Ley 18996, de las Concesiones del Servicio de Transporte público de pasajeros y de uso de vías.....	81

### **CAPITULO IV**

#### **ANALISIS DEL PROBLEMA DEL SITRAMSS**

4.1.-	¿Qué tipo de concesión es la del SITRAMSS.....	84
4.2.-	Normativa para la adjudicación del SITRAMSS.....	85

4.2.1.-	Competencia para la adjudicación y demás.....	85
4.3.-	Concesión de servicio público.....	86
	Los bienes nacionales no pueden ser cedidos por medio de	
4.4.-	Decretos	87
	Ejecutivos.....	
4.5.-	Informe rendido por el Oficial de Información del V.M.T.....	88
4.6.-	Si la demanda de Inconstitucionalidad fue declarada inadmisibile e improcedente de forma parcial, ¿Es posible volverla a plantear?.....	91
4.7.-	Supuestos de hecho y de Derecho que debieron concurrir para que se decretara la medidas cautelar.....	93
4.8.-	Es congruente que la Sala de lo Constitucional pida informe o justificación, aun de aquellos puntos que no fue admitida la demanda?.....	96
4.9.-	Análisis de lo pedido y de lo resuelto.....	97
4.9.1.	Análisis de lo pedido.....	97
4.9.2.	Análisis de lo resuelto.....	98
4.10.-	¿Qué es lo que sucedió con el SITRAMSS?.....	98
4.11.-	¿Hay Inconstitucionalidad de parte de los empresarios que prestan el servicio de transporte en el SITRAMSS?.....	99
4.12.-	¿Qué debió suceder con la autorización del SITRAMSS?.....	100
4.13.-	Decisiones contrarias al Derecho que tomaron las autoridades en cuanto al SITRAMSS.....	101
4.14.-	Análisis sobre la construcción y asignación de los carriles preferenciales y no haber tomado en cuenta otras	102

	propuestas para su construcción.....	
4.15.-	Bases y criterios de la falta de Concesión del SITRAMSS....	105
4.16.-	Régimen Jurídico que regula el sistema de transporte.....	106
4.17.-	Decretos Transitorios.....	107
4.18.-	Solución al problema de la Concesión del SITRAMSS.....	110

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

1.-	Conclusiones.....	113
2.-	Recomendaciones.....	116
	Bibliografía.....	120

## **RESUMEN**

La investigación tiene como objeto principal el tema “La Concesión en el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador-SITRAMSS”.

Inicia su argumentación en el capítulo uno, con el nuevo sistema de transporte del área metropolitana de San Salvador, enmarcado en su evolución cronológica, desde su inicio hasta su funcionamiento actual; conocimiento que servirá como precedente para establecer la modernización del transporte público de pasajeros en el área urbana de San Salvador.

Posteriormente, en el capítulo dos se establece el régimen Jurídico del contrato de concesión, aspectos como lo son su naturaleza Jurídica, características, tipos de concesión, requisitos para otorgar la concesión, el régimen Jurídico aplicable, la jurisprudencia interna, los elementos del contrato de concesión, los sujetos intervinientes en el contrato de concesión, la clasificación del contrato de concesión, la etapa contractual, los mecanismos de selección, las etapas de la actividad contractual del estado, hasta la adjudicación, aspectos que son esenciales para poder diferenciar la naturaleza de los mismos; siendo de mucha relevancia este apartado porque da a conocer al lector los elementos que los distinguen.

En cuanto al capítulo tres, se realiza un análisis comparativo con otros países como lo son Argentina, España y Chile, los cuales tienen un sistema de transporte público similar al SITRAMSS, esta comparación se realizó en razón a la importancia de este proyecto de transporte en El Salvador,

específicamente en el Área Urbana de San Salvador a fin de determinar lo conveniente, como lo inconveniente para una mejor prestación del servicio público de transporte de pasajeros en el área urbana de San Salvador.

A partir del estudio de la normativa del Derecho Administrativo, en el capítulo cuatro, se realiza un análisis del problema del Sistema Integrado de transporte del Área Metropolitana de San Salvador- SITRAMSS, en lo referente a qué tipo de concesión es la del SITRAMSS, la normativa para la adjudicación del proyecto, análisis de la demanda de Inconstitucionalidad presentada por los transportistas, supuestos de hecho y de Derecho que debieron concurrir para decretar medidas cautelares, análisis de lo pedido y de lo resuelto por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, lo que sucedió con el SITRAMSS y lo que debió suceder en cuanto a la autorización para poder operar, decisiones contrarias al Derecho que tomaron las autoridades, bases y criterios de la falta de concesión, el régimen Jurídico que regula el sistema de transporte, decretos transitorios para la circulación de autobuses y la solución al problema de la concesión del SITRAMSS.

Es así como se concluye que según la problemática planteada en este trabajo de investigación existe una ilegalidad en cuanto a la adjudicación del proyecto SITRAMSS a favor de empresas particulares, sin haberse llevado a cabo el debido proceso que manda la Constitución de la Republica y las leyes secundarias, como lo son la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y la Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial.

## **INTRODUCCION**

El presente documento contiene el informe final de la investigación denominada “LA CONCESION EN EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR-SITRAMSS” investigación que se realizó en virtud de los alcances y limitantes del servicio público de transporte de pasajeros mediante el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador y la problemática acontecida, en cuanto a no haberse seguido el debido proceso que manda la Constitución de la Republica en sus Arts- 120 y 131 No 30 y la Ley secundaria en su Arts- 18, 130 y 131, de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Publica LACAP en relación a la adjudicación de Obra Pública, y los Atrs-18, 130 y 131 (BIS) de la LACAP y la Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial en su Art-47 y su Reglamento en su Art- 4 No-14, en las cuales se estipulan todos los requisitos para la Adjudicación de un Servicio Público, en este caso especial el del Transporte Público de Pasajeros.

El tipo de investigación que se realizo es una investigación Jurídico-Dogmática ya que es documental, en ese sentido se investigó en que consiste la responsabilidad jurídica-política que tienen los diferentes Órganos del Estado y las Instituciones involucradas en administrar y adjudicar las concesiones, partiendo inicialmente por lo establecido en el marco de la Ley especial, específicamente en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Publica (L.A.C.A.P), la LTTTSV y su Reglamento, por lo que se realizó una investigación EX POST FACTO, ya que se realizó después de todos los hechos acaecidos y existentes, que han propiciado la problemática de la investigación.



El problema radica en que la Administración Pública, previo a celebrar un contrato de concesión de Obra Pública y de prestación de servicio público de transporte terrestre de pasajeros, debió realizar un estudio para contratar, realizando una calificación técnica de calidad, siguiendo los mecanismos de selección del co contratante, principalmente el procedimiento de licitación pública, el cual debe ser un procedimiento transparente y adecuado, cuando se trata de este tipo de servicios públicos y así elegir a la persona natural o jurídica idónea, para que brinde de mejor manera el servicio público concesionado y así satisfacer las necesidades de la población.

Es necesario hacer la aclaración que en el contrato de Concesión, será la Administración Pública la que tendrá la dirección y control del mismo, ya que si este servicio no se garantiza y no se brinda de forma correcta, el ente contralor deberá aplicar sus prerrogativas con la finalidad de proteger el interés público, es decir, garantizando el derecho a la seguridad jurídica, en tal sentido, la presente investigación tiene como propósito determinar la siguiente interrogante: ¿Se llevó a cabo por parte de las autoridades el debido proceso que exige la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública para la adjudicación de la Concesión del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador?.

En la investigación se aborda la temática de la Adjudicación de la infraestructura y de Línea para que pueda operar el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador, El Salvador cuenta con una Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial, juntamente con su reglamento y la LACAP, siendo este un instrumento Jurídico cuyo objetivo principal es el de establecer normas básicas para la planificación, adjudicación, contratación, seguimiento y liquidación de bienes y servicios de

cualquier naturaleza encomendados a personas naturales o jurídicas, inspirada dicha ley en los principios de no discriminación, publicidad, libre competencia, ética, transparencia, imparcialidad, probidad, igualdad, centralización normativa y descentralización operativa.

Para la elaboración del presente trabajo de investigación se utilizaron las siguientes unidades de análisis; Asamblea Legislativa de El Salvador, por ser el ente encargado para la aprobación de las adjudicaciones de las concesiones; el Ministerio de Obras Públicas, como institución encargada de la construcción y mantenimiento del carril preferencial para los autobuses del Sistema Integrado de Transporte del Área Urbana de San Salvador; el Vice-Ministerio de Transporte, como institución reguladora del tránsito terrestre, e institución que adjudicó la concesión de línea al SITRAMSS; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador; Fiscalía General de la Republica específicamente en el Departamento de Procuración y Bienes del Estado; sentencias de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador; sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador; la Constitución de la Republica de El Salvador; la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (L.A.C.A.P), la Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial (LTTTSV) y su reglamento (RGTT).

Así como también de informes relacionados a la problemática que se investiga; gremiales de transporte, así también las diferentes cooperativas de transporte terrestre del área urbana de San Salvador; población salvadoreña, especialmente la afectada en el área urbana de San Salvador y población

usuaria del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL AREA URBANA DE SAN SALVADOR-SITRAMSS.

En cuanto a los objetivos primeramente se cuenta con el Objetivo General, en el cual se determina cuál es la consecuencia Jurídica de los contratos de Concesión, en cuanto a: 1- Si se aplicó el mandato Constitucional que ordenan los Arts- 120 y 131 No 30 de la Constitución y los Arts- 18, y 131 de la LACAP, para la adjudicación de la infraestructura del SITRAMSS; 2- Si se aplicó la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Publica en base a sus Arts- 18, 47, 130 y 131 (bis) y el Art- 4 No-14 de la Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial y su reglamento con relación a la adjudicación de línea en el Sistema Integrado del Transporte del Área Metropolitana de San Salvador.

Los Objetivos Particulares o Específicos, en los cuales se determina la regulación y aplicación de las adjudicaciones de línea para el transporte público de pasajeros, por medio de contratos de concesión administrativos en El Salvador, 3- Desarrollo de la figura de los contratos de Concesión administrativos en la legislación administrativa salvadoreña; 4- Identificar la forma en que otras legislaciones dan tratamiento a los contratos de concesión de línea, a fin de compararlas con la legislación administrativa salvadoreña.

La Hipótesis General, radica en el incumplimiento por parte del Ministerio de Obras Públicas en los procedimientos de legalidad para la celebración de los contratos de Obra Pública y Prestación de Servicio, al no haber garantizado la transparencia en su adjudicación y el proceso legal correspondiente.

Las Hipótesis específicas: a- La falta de control por parte de los organismos encargados como la Fiscalía General de la Republica, de velar que se cumplan los preceptos constitucionales y lo estipulado en la Ley secundaria en cuanto al procedimiento para adjudicar las concesiones. b- Injerencia de ciertos sectores económicos en la toma de decisiones para asignar las concesiones.

El Marco Teórico, está basado en lo Teórico y Jurídico, en el cual se encuadra el problema de investigación y que servirá de soporte, base o apoyo para la realización de la misma, sobre la situación jurídica o legal en que se encuentra la problemática a estudiar y a la cual se le tratara de dar una opinión con el fin de buscar una solución factible.

El Fundamento Teórico Doctrinario, históricamente se basa en que el poder público del Estado ha interactuado de manera constante y estrecha con los particulares, a fin de que estos coadyuven en la tarea de la consecución de los fines de aquel, para el cumplimiento eficaz de sus atribuciones, así también como para el normal desarrollo de la actividad estatal que no son propias de sus atribuciones. Esta relación tiene en el Derecho una especial figura teórica-jurídica llamada "la actividad contractual del Estado," que se manifiesta por ende a través de los llamados "Contratos Administrativos" o "Contratos de la Administración".

La Justificación de la investigación se plantea partiendo de lo básico, es decir el Servicio Público de Transporte Terrestre de Pasajeros en el área Metropolitana de San Salvador, desde la perspectiva social y Jurídica, para lo cual se partió desde las raíces y fundamentos de la actividad contractual

del Estado de los Servicios Públicos, hasta llegar específicamente al contrato de concesión de prestación de servicio público de transporte terrestre de pasajeros, donde se plantean dos dimensiones, como lo son la aplicación y la finalidad, para ello se dota la investigación de información y de jurisprudencia.

Los parámetros de legalidad establecidos en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y su respectivo Reglamento y la Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial y su Reglamento, así como de Sentencias de la Sala de lo Constitucional y Sala de lo Contencioso Administrativo, todo únicamente para enriquecer y dotar de certeza jurídica la información aquí planteada, en ese sentido se elaboró la Justificación de la investigación, en la que se consideró pertinente la importancia del problema y la utilidad de la investigación.

La utilidad de la investigación sobre el servicio público de transporte terrestre de pasajeros se basa en que, es necesario una regulación especial que determine los límites y competencias de cada Institución que se relaciona con el tema, dando mayores facultades fiscalizadoras del mismo y permitiendo que otras instituciones del Estado verifiquen el exacto cumplimiento de los contratos de concesión de servicio público.

Para la obtención de la información, se realizó un análisis del problema de investigación y así obtener los objetivos propuestos, lo cual se aporta por medio de cuatro capítulos, en los cuales se establecen los ámbitos: Cronológicos, Doctrinarios, Legislativos, Jurisprudenciales y de Legislación Comparada, lo cual quedo estructurado de la siguiente manera.

El Capítulo uno denominado “EL NUEVO SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR - SITRAMSS”, el cual está orientado al estudio de manera específica de como ha venido evolucionando el SITRAMSS, hasta la época actual, en el cual se hace una referencia a la Concesión de dicho sistema de transporte, así como también el Recurso de Inconstitucionalidad No-37-2015, el mandato constitucional, el Pronunciamiento de la Sala de lo Constitucional sobre el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto, críticas, conflictos, afectaciones y declaraciones de funcionarios y personas particulares sobre el proyecto SITRAMSS.

En el capítulo dos que ha sido denominado “REGIMEN JURIDICO DEL CONTRATO DE CONCESION”, está basado en el marco doctrinario y legal del contrato Administrativo de Concesión, haciendo referencia a su clasificación, características, tipos de concesiones, requisitos para su otorgamiento, el régimen jurídico aplicable, la jurisprudencia, los elementos del Contrato Administrativo, las prerrogativas de la Administración Publica, la razón de su objeto, las etapas de la actividad contractual, las bases de licitación y los mecanismos de selección.

El Capítulo tres denominado “LOS CONTRATOS DE CONCESION DE PRESTACION DE SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE EN EL DERECHO COMPARADO”, es un estudio realizado en la legislación en materia de las Concesiones de Transporte Público de Pasajeros de los países de la República de Argentina, del Reino de España y de la República de Chile, para la cual se investigó las diferentes normativas de esos países, para el otorgamiento de las concesiones en el transporte público de

pasajeros, con la finalidad de identificar los posibles alcances y limitantes entre esas legislaciones y la legislación Salvadoreña.

El capítulo cuatro denominado “ANALISIS DEL PROBLEMA DEL SITRAMSS” es un estudio realizado teniendo como parámetros los insumos adquiridos a lo largo de la investigación, para lo cual se realizó un análisis del problema del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador SITRAMSS, emitiendo al final de este capítulo una solución al problema planteado.

Finalmente se exponen las Conclusiones en las cuales se concretiza la investigación realizada y seguidamente las Recomendaciones para el mejoramiento de la Ley de Adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública, la cual es necesario que se haga un estudio para su reforma, ya que en la actualidad esta Ley tiene muchos vacíos, y sería conveniente su reforma para una mejor aplicación, conforme a las nuevas necesidades que se plantean en la actualidad; y seguidamente se encuentra al final de este documento el soporte bibliográfico, que constituye en gran medida la base para la realización de la presente investigación.

En lo relativo a las limitantes e inconvenientes presentados en el desarrollo de la investigación, uno de los principales factores han sido los obstáculos que imponen en las diferentes oficinas gubernamentales para otorgar la información requerida, específicamente en el Vice Ministerio de Transporte, en el cual para que proporcionen la información se tiene que presentar por escrito firmado y sellado por la Universidad, de toda la información que se solicita, y siendo así, no la proporcionan a cabalidad la información,

entregando solamente información que no afecte a ningún funcionario de esa cartera de Estado, ya que la mayoría de información la clasifican de “confidencial”, en cuanto a la Corte Suprema de Justicia, se proporcionó la información solicitada sin ningún inconveniente, así como también no hubo obstáculos para proporcionar la información por parte del representante de A.T.P, no obstante los obstáculos presentados en el transcurso de la investigación, se ha logrado satisfactoriamente culminar el presente trabajo de graduación.



## ABREVIATURAS Y SIGLAS

### ABREVIATURAS:

Art.....	Artículo
Cn.....	Constitución
etc.....	Etcétera
inc.....	Inciso
lit.....	Literal
No.....	Numero

### SIGLAS:

AMSS.....	Área Metropolitana de San Salvador
ATP.....	Asociación de Transporte Público
BID.....	Banco Interamericano de Desarrollo
BRT.....	Bus Rapid Transit
Cc.....	Código Civil
CSJ.....	Corte Suprema de Justicia
D. L.....	Decreto Legislativo
D. O.....	Diario Oficial
LACAP.....	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la administración Publica.
LTTTSV.....	Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial
MOP.....	Ministerio de Obras Públicas.

RLACAP.....	Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones La Administración Pública.
RLTTTSV....	Reglamento de la Ley de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial.
SITRAMSS....	Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador.
SUBES.....	Sistema Único de Boletos Electrónicos
SIPAGO.....	Sistema Integrado Prepago
UACI.....	Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional
UACAP.....	Unidad de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
VMT.....	Vice Ministerio de Transporte

# **CAPITULO I**

## **EL NUEVO SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR – SITRAMSS**

El capítulo uno del presente trabajo de tesis, está enfocado en lo que es EL NUEVO SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR – SITRAMSS, delimitando para tal efecto su desarrollo cronológico, desde sus inicios hasta su estado actual, así también las diferentes demandas de Inconstitucionalidad contra la realización de dicho proyecto de transporte terrestre, así mismo se hace mención de quienes conforman el SITRAMSS, las rutas alimentadoras, los horarios de circulación, sus estaciones de transbordo y la frecuencia habilitada para abordar las unidades de transporte del SITRAMSS.

### **1.- El sistema integrado de transporte del área metropolitana de San Salvador-SITRAMSS**

El nuevo sistema de transporte SITRAMSS<sup>1</sup> tiene el reto de articular a los empresarios con el Estado ya que la nueva modalidad obliga a nuevas

---

<sup>1</sup> Vice Ministerio de Transporte, (El Salvador, Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, 2013) p.9 [www.vmtgob.sv/archivos](http://www.vmtgob.sv/archivos). El SITRAMSS es un proyecto irreversible que está cambiando la cara de San Salvador, el viceministerio de Transporte, calificó hoy al Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS) como uno de los proyectos del gobierno que son irreversibles y que, además, está cambiando la infraestructura vial de la capital, los usuarios del transporte estuvieron por más de 20 años olvidados, con un transporte realmente obsoleto, con un mal servicio para los usuarios, contaminante del ambiente, que violenta las leyes del transporte casi de forma permanente con una flota que está llegando al límite, expresó el titular de la cartera de Estado, añadiendo que el gobierno está satisfecho con los avances en esta materia, porque constituye “un proyecto irreversible para al pueblo salvadoreño y para los capitalinos”.

formas de asocio público – privados que administren el sistema, con el respectivo control de las autoridades del Estado, según los argumentos del gobierno central, el proyecto del SITRAMSS es una oportunidad para ordenar el sector de transporte del Área Metropolitana de San Salvador en los componentes funcionales, administrativos y técnicos; la localización del nuevo sistema de transporte por el centro de San Salvador ayudará a la protección de los edificios de valor patrimonial que son parte del plan de recuperación del centro histórico del Área Metropolitana de San Salvador-AMSS, por lo que se espera que el sistema de transporte colectivo SITRAMSS reduzca sustancialmente los congestionamientos de las principales vías de la ciudad, mejorando los tiempos desde los lugares de origen de los usuarios a los lugares de trabajo.

Poco a poco avanza en la modernización del transporte en El Salvador se ha impulsado en estos cinco años importantes proyectos urbanísticos encaminados a fortalecer la red vial del país, pero sobre todo a garantizar que la población tenga beneficios, el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador SITRAMSS, es uno de estos proyectos, y el cual se diseñó con la finalidad de conectar de forma directa la ciudad de Soyapango con la ciudad de San Salvador, trayecto que abarcará aproximadamente 7.8 Kilómetros, con un costo de \$45 millones, el primer corredor partirá desde la terminal integrada que está ubicada en la Ciudad de Soyapango hasta la alameda Juan Pablo II, cerca de los hospitales 1° de Mayo, Hospital Rosales y Neumológico, conocida como la Plaza de la Salud.

Las autoridades reiteran que el objetivo de integrar la flota de buses articulados los cuales tienen capacidad para muchos pasajeros, es ordenar aún más el centro histórico de San Salvador, y despejar la circulación de los

buses sobre la Alameda Juan Pablo II, ya que son más de 400 mil usuarios del transporte público que diariamente se trasladan desde la zona oriental de la capital, siendo estas las que se beneficiarán, este proyecto está cambiando por completo la infraestructura vial de la capital, para lo cual se han necesitado de unidades nuevas de transporte público, que son autobuses modernos articulados y de otro tipo.

Es así como se cierra un total desamparo por parte de las autoridades pertinentes en rutas de buses se han quejado desde hace varios años que las empresas no dan un buen trato y servicio al cliente, con la llamada renta que los integrantes de maras y grupos delictivos impusieron al transporte público, fue un incremento de muertes en sus trabajadores y hasta de civiles que abordan los buses, es por eso que se está a la expectativa que este proyecto sea un éxito y deje atrás todo lo malo sobre este tema, el gobierno por su parte se siente satisfecho en esta materia, dice que es un proyecto irreversible para los salvadoreños y que suponen que se prestará un mejor servicio, en cuanto a este tema donde los salvadoreños por años estuvieron olvidados en cuanto al transporte público, con un mal y pésimo servicio.

Con un total de 70 votos, la Asamblea Legislativa aprobó el préstamo por \$45 millones de dólares financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo BID, destinados al Viceministerio de Transporte para la construcción del novedoso Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador, SITRAMSS, según el Viceministro de Transporte, Nelson García, con la aprobación de este crédito se podrá dejar un legado importante para la seguridad, salud, ordenamiento y eficiencia en el transporte del país, así mismo, se mostró agradecido con la Asamblea

Legislativa y el Ejecutivo por el apoyo a la implementación de este proyecto de modernización<sup>2</sup>.

La Asamblea Legislativa ratificó el Contrato del Préstamo BID 2572/OC-ES referido al Programa de Transporte, para la modernización del sector transporte del Área Metropolitana de San Salvador, proyecto que contempla la introducción del Sistema Integrado de Transporte en el Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS) que consiste básicamente en la implementación de un sistema troncal de transporte masivo, operado por buses articulados, en carriles preferenciales de circulación, bajo la modalidad conocida como BRT (Bus Rapid Transit), el propósito principal de este proyecto es generar impactos sustantivos garantizando el ordenamiento de la infraestructura y del transporte en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), el mejoramiento de las oportunidades empresariales del sector y la prestación de un mejor servicio de transporte a la ciudadanía del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)<sup>3</sup> .

---

<sup>2</sup> Ibíd. Las obras de construcción de la primera etapa que comprende la vía desde Soyapango hasta la 33 Avenida Norte, en el centro de San Salvador, están proyectadas para dar inicio a partir del mes de mayo próximo y tendrán un período de duración de 18 meses, según estudios técnicos del VMT, con la implementación del SITRAMSS, se estima transportar 20 mil personas por hora en la zona metropolitana de San Salvador, mejora el tráfico volviéndolo más fluido en la zona oriente de la capital.

<sup>3</sup> Ibíd. 12-13. En el área metropolitana de San Salvador se concentra más del 30% de los recursos del préstamo financiarán bienes y servicios para el fortalecimiento institucional y el diseño de la estructuración, la construcción y la implantación de un sistema integrado de transporte público de pasajeros en el AMSS, priorizando su desplazamiento en buses de alta capacidad a través de carriles exclusivos (Bus Rapid Transit o BRT) en el tramo de su recorrido y conectará las áreas periféricas a las zonas generadoras de empleos y servicios, este proyecto conlleva la inversión pública más grande de la historia hecha en un sector.

El Sistema Integrado de Transporte del Area Metropolitana de San Salvador-SITRAMSS, como un transporte moderno, higiénico y de alta calidad, se implementa en razón de que el transporte público de pasajeros en el área metropolitana de San Salvador es en la actualidad uno de los sitios más inseguros, con un servicio caracterizado por ser deficiente y sin una atención de calidad hacia el pasajero; sin embargo para más del 80% de los habitantes del Área Metropolitana de San Salvador es la única alternativa, revertir esta realidad y transformar el actual servicio a un sistema de transporte público eficiente, seguro y ordenado, es el desafío principal que busca superar el gobierno central con la implementación del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador, (SITRAMSS), que priorice un buen servicio al usuario, modernizando la operación del sistema con unidades nuevas y de alta capacidad, siendo para tal caso el año 2012 para la materialización de este proyecto.

La modernización del transporte en El Salvador no solo está enfocada en cambiar la modalidad de transporte mejorando la flota y renovando las estaciones de transbordo, también aplica para transformar el actual modo de recolección de la tarifa del pasaje a un nuevo sistema de recaudo electrónico a través de la tarjeta prepago<sup>4</sup>; antes trasladarse de Soyapango a Metro centro tardaba hasta 1 hora 10 minutos y con el SITRAMSS el viaje se hace

---

<sup>4</sup> Ibíd. 14. Los usuarios podrán pagar su tarifa a través de una tarjeta plástica recargable y con tecnología de punta, que garantizará la seguridad económica tanto de los pasajeros como de los empresarios de transporte que forman parte del sistema. El nuevo sistema de recaudo está compuesto por un equipo instalado en las unidades de transporte que se encargará de validar la tarjeta, posee un localizador GPS y una pantalla informativa para los usuarios acerca de la validación del pasaje, la tarjeta prepago, estará garantizada bajo un sistema de seguridad en las transacciones a través de la distribución de claves únicas, con el propósito de evitar la falsificación de datos, permitiendo la distribución exacta del recaudo a cada unidad o ruta, conforme al número de pasajeros movilizados.

ahora en 22 minutos; de igual manera también permitió conocer costo por kilómetro y pasajero movilizado.

El Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador - SITRAMSS, es la planificación de transporte del futuro, que consiste en conectar las ciudades de San Martín en el oriente y Santa Tecla en el occidente, llamado corredor oriente, que comunicará las ciudades de Soyapango, Ilopango, San Salvador y Antiguo Cuscatlán. Este corredor se compone de 2 fases, la primera que va desde la Ciudad de Soyapango hasta el sector de la Plaza Las Américas, más conocida como Monumento al Divino Salvador del Mundo, la segunda completará este recorrido en otra terminal de integración en Santa Tecla, al occidente de San Salvador, de la primera fase se desprende un primer tramo que partirá de la terminal de integración en la Ciudad de Soyapango, utilizando el Boulevard del Ejército Nacional, para empalmar con la Alameda Juan Pablo II y culminar su recorrido en la 33 Avenida Norte en el redondel México, en las inmediaciones del Centro Comercial Metro Centro, retornando por la misma vía hasta la terminal de integración, haciendo un recorrido de 7.6 kilómetros, durante ese trayecto se instalarán 18 estaciones para el transbordo de pasajeros.

Los Bus Rapid Transit o BRT (por sus siglas en inglés), son sistemas de autobuses articulados con alta capacidad de movilizar pasajeros por vías exclusivas, en menor tiempo, los BRT son autobuses modernos que ofrecen seguridad y comodidad a los usuarios, pero además, los precios están al alcance de la población que se moviliza en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), estos sistemas disminuyen la contaminación por emanación de gases y ruido, pues utilizan combustible especial y no hacen ruido al moverse, los BRT tienen la capacidad para transportar entre



15,000 y 70,000 pasajeros por hora en un sentido, en El Salvador y principalmente en el Área Metropolitana se justifica la implantación de un sistema BRT porque existe la demanda suficiente de transporte público, en consecuencia, las ventajas de este tipo de sistemas pueden agruparse en tres grandes aspectos como lo son los operacionales, ambientales y económicos.

## **1.1.- Desarrollo Cronológico del SITRAMSS**

### **1.1.1.- Presentación del proyecto (Diciembre del año 2010)**

En el mes de diciembre de 2010, fue en esta fecha que el VMT presentó oficialmente el proyecto SITRAMSS, en ese entonces prometieron que la construcción de la obra iniciaría a finales de 2011. Se presentó un nuevo sistema de transporte, el esquema bajo el que funcionará es el BRT (Bus Rapid Transit), con una infraestructura que permitirá trasladar gran cantidad de pasajeros, con un servicio de mayor calidad al existente, aunque su construcción se esperaba hasta para finales del año 2011, porque se estaban realizando los diseños. El Gobierno presentó el día miércoles 15 de diciembre de 2010, el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador, bautizado como SITRAMSS. Se trató de una nueva alternativa del transporte público de pasajeros, que en primera instancia funcionaría en un corredor que iría desde el centro del municipio de San Salvador hacia el municipio de Soyapango y viceversa.

Una fuente oficial informó en ese entonces que el SITRAMSS funcionaría bajo el esquema BRT (Bus Rapid Transit, por sus siglas en inglés), en donde el proyecto implicaría la construcción de infraestructura exclusiva en un carril

para que transitaran en todo su recorrido, para este tipo de transporte se utilizarían autobuses articulados, según se informó.

En la primera etapa, el recorrido se haría entre el centro de San Salvador y Soyapango, aunque surgieron propuestas de la administración gubernamental en las cuales se perfilaba en los planes del Viceministerio de Transporte que el trayecto iba a partir desde San Martín. El otro recorrido programado se había proyectado entre la zona de la plaza Salvador del Mundo y el centro capitalino, el objetivo iba en torno de poder ordenar el transporte colectivo en el área metropolitana, donde se concentra la gran cantidad de unidades de transporte público.

La fuente oficial confirmó que el SITRAMSS funcionaría sustentado en un asocio público-privado, tal y como lo anunció en ese entonces el Presidente de la República Mauricio Funes, en noviembre pasado (2010), en el discurso de inauguración de la 23.<sup>a</sup> Feria Internacional de El Salvador, los principales operadores de ese sistema serían los actuales empresarios de transporte público “preferentemente”, dijo la fuente, así, a los actuales empresarios que tienen unidades en los recorridos que tendría el nuevo sistema de transporte se les ofreció la opción de formar parte del asocio, por el derecho ganado tras años de prestar el servicio. En mayo de ese mismo año, el VMT explicó que todas las rutas que circulan en el Gran San Salvador serían incluidas en el plan, pero cada una en el área que le corresponde.

El Viceministerio de Transporte inició los estudios de pre-inversión para el SITRAMSS en julio del 2010. Cuando el estudio concluyó, se pasó a la etapa de diseño de ingeniería de detalles, para definir las intervenciones que se

necesitarían realizar. Un sistema de transporte como el planteado, con corredores exclusivos, implica una intervención física de las vías ya existentes, tal y como ha sucedido en países como Colombia, Chile o México, se informó que el período de diseño finalizaría en septiembre de 2011, para comenzar la etapa de construcción a finales de ese mismo año, la infraestructura incluiría las estaciones de transferencia de los pasajeros, la inversión en la primera etapa del SITRAMSS, fue estimada en \$50 millones, y sería una alternativa para ordenar el transporte público de pasajeros en el área urbana.

El proyecto también debería enfrentar el ordenamiento de las vías del centro de San Salvador por donde iba a transitar, con el sistema no se descartó la salida de unidades de transporte que ya circulaban, según estudios que el mismo VMT presentó en 2009, aproximadamente 5,000 unidades de transporte, entre buses y microbuses, circulan en el área metropolitana, además contabilizaron 25,000 viajes diarios y aproximadamente 1.8 millones de abordajes, “Es mejor el proyecto del metrobús que el que escuché, lo digo con toda franqueza, y voy a apoyar el proyecto del presidente Funes,” manifestó Norman Quijano, alcalde de San Salvador ya que según el registro de vehículos, circulan 3,967 microbuses y 7,298 autobuses en todo el país.

Según el VMT, el cual posee estudios de la situación del AMSS, en los que se evidencia la inoperatividad del sistema actual, ya que está altamente atomizado, es decir, un dueño, una unidad, casi la mitad de la flota de transporte público tiene 15 años o más, y la edad límite de circulación son 20 años, el VMT trabajó por separado las soluciones de transporte para el área metropolitana y las soluciones para el interior del país.

Los detalles del sistema, se trabajaron bajo la modalidad “Bus Rapid Transit”, implementada en países como Colombia y Brasil, la construcción del sistema que incluye estaciones de transbordo de pasajeros, durarían 12 meses, los actuales operadores del transporte de pasajeros se incorporarían en un asocio público-privado<sup>5</sup>.

#### **1.1.2.- Nombramiento de la administradora de la tecnología para el cobro electrónico del pasaje (Abril del año 2011)**

La empresa denominada como Sistema Único de Boletos Electrónicos SUBES constituida el 28 de abril del 2011, es la administradora de la tecnología para el cobro electrónico de pasaje en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Subes fue contratada por SIPAGO después que el Viceministro de Transporte (VMT), le diera el “visto bueno”, para que instalara las primeras máquinas para el cobro del pasaje en Santa Tecla, Ciudad Merliot, La Libertad y la zona sur y norponiente de San Salvador. Desde julio de 2013, SUBES intentó “cautivar” a los usuarios para que utilizaran la tarjeta electrónica, a esa fecha no había logrado que dicho sistema despegara. SUBES también sería quien instale el mismo sistema en los buses del SITRAMSS.

En diciembre de 2011 un grupo de empresarios de buses, que también fueron parte de la Mesa Nacional de Transporte establecida por el Gobierno, crearon la empresa denominada como Sistema Integrado Prepago

---

<sup>5</sup> V.M.T. <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php>.

(SIPAGO). El viceministro de transporte, Nelson García, dijo en diciembre de 2012 que SIPAGO sería la contraparte del Gobierno para ejecutar el SITRAMSS y para echar a andar el proyecto de cobro electrónico en el AMSS. SIPAGO había gestionado un préstamo por \$48 millones para comprar 60 buses articulados y 130 padrones para el SITRAMSS; además contrató a la empresa colombiana SI99 para ejecutar los proyectos, era el operador tecnológico colombiano contratado por SIPAGO para ejecutar la operación del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS); además, sería quien realizaría el proceso de selección del personal idóneo para el SITRAMSS, este operador también administra el sistema de transporte de Transmilenio, en Colombia, la empresa colombiana también seleccionaría a los motoristas de las unidades articuladas, en mayo de ese año realizaron la primera feria de empleo, de 500 solicitudes que recibieron pero solo 120 fueron preseleccionadas<sup>6</sup>.

### **1.1.3.- Inicio de construcción del carril exclusivo (Enero del año 2012)**

El viceministro de transporte, Nelson García dio una segunda fecha del inicio de la construcción del carril exclusivo<sup>7</sup> para el SITRAMMS; esta vez sería en abril del 2012. La construcción iría desde Soyapango hasta la 33ª. Avenida norte, desde el anuncio del proyecto, las críticas fueron a más porque el gobierno dejó de lado a algunos transportistas de autobuses, sin comenzar a

---

<sup>6</sup> <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/136352/quienes-son-los-operadores-del-sitramss/>

<sup>7</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Sentencia Ref- 19-2016, ( El Salvador, 2016)

funcionar el SITRAMSS, además presuntamente se había generado desorden, el Sistema de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS) fue anunciado por el Gobierno después de que el alcalde capitalino, Norman Quijano, anunció que crearía el Metrobús.

Quijano formuló un plan para sacar a un gran número de rutas del Centro Histórico de San Salvador, el cual fue “copiado” como dijo en su momento el edil, e implementado con algunas modificaciones por el viceministerio de Transporte (VMT); después la institución ejecutó un proyecto, cuya prueba piloto iniciaría en esa fecha, sin tomar en cuenta a la comuna y dejando de lado a un sector de transportistas, incluso, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) dejó de lado algunos estudios millonarios que pagó para implementarlo, en diciembre de 2011.

Desde julio del 2013, Subes ha intentado “cautivar” a los usuarios para que utilicen la tarjeta electrónica, lo cual a esa fecha no había logrado que dicho sistema despegara. SUBES sería quien instalara el mismo sistema en los buses del SITRAMSS<sup>8</sup>, en el mes de diciembre del año 2012, el VMT anunció el inicio de la construcción de la terminal y contrató a la empresa Control y Montajes de México (CYMIMEX), prometiendo que el sistema funcionaría por completo en enero del 2014.

---

<sup>8</sup><http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/143480/como-nacio-el-sitramss-y-lasempresas-que-operaran-el-proyecto/>

#### **1.1.4.- Inicio de obras de construcción de terminal (Enero del año 2013)**

En el mes de enero del año 2013, el MOP anunció que colocarían la primera piedra de la Terminal de Integración del SITRAMSS, pero fue hasta junio que iniciaron las obras; según el contrato, debía ser entregada el 5 de noviembre del 2013; en el mes de marzo de 2013, transportistas de SIPAGO y VMT viajaron a Brasil para solicitar un préstamo, desde entonces los transportistas han dicho que sólo habían firmado un “precontrato” con el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES).

En el mes de junio de 2013 dio inicio la construcción del primer tramo del SITRAMSS, desde Soyapango hasta FENADESAL, ocasionándose el caos vehicular en horas pico en el sector antes aludido, la obra debió terminarse en diciembre del mismo año, pero se entregó cuatro meses después, en el mes de noviembre de 2013, el MOP le otorgó la primera prórroga a la constructora de la terminal, la cual finalizaría el 19 de noviembre de 2013. Según modificación de contrato, entre las causas del retraso, fue la falta de permisos de la Alcaldía de Soyapango para tala de árboles y de terracería en la zona establecida para la futura construcción de infraestructura del SITRAMSS.

En el mes de noviembre de 2013 también da inicio la construcción del segundo tramo del SITRAMSS, desde FENADESAL hasta la 33ª Avenida Norte; la entrega de la obra estaba programada para abril de 2014, habiéndose construido hasta el 24 de Junio, solamente el 72.56% de la obra, para el mes de diciembre de 2013 finalizó la primera prórroga otorgada a la constructora de la Terminal, pero volvió a solicitar más tiempo, hubo tres prórroga más, la cuarta se venció el 28 de mayo.

### **1.1.5.- Llegada de los primeros autobuses (Enero del año 2014)**

En el mes de enero de 2014, específicamente el 16 de enero, llegaron al país los primeros seis buses, autoridades desfilaron desde la Unión hasta San Salvador con 4 buses articulados y dos padrones, a finales del mes de febrero de 2014, arribaron 12 buses padrón y 19 articulados, pese a que faltaban 153 buses, SIPAGO dijo que son “suficientes” para iniciar con el sistema, prometieron que en Junio vendría otra flota, después dijeron que a finales de ese año, en el mes de febrero de 2014 cambiaron el arranque del SITRAMSS de enero a febrero de ese año, luego fue propuesto para marzo y después para abril, también anunciaron una prueba piloto en mayo, pero posteriormente dijeron que iniciaría hasta el mes de diciembre, en el mes de abril de 2014 inició la construcción de la parada del Parque Centenario, en la Juan Palo II, aunque la constructora no cuenta con la autorización de la Alcaldía de San Salvador para intervenir el terreno del parque, el VMT y la alcaldía tuvieron que discutir un convenio de compensación.

En el mes de mayo de 2014 arrancarían una prueba piloto del SITRAMSS, con buses articulados y sólo en el primer tramo, para ello el VMT planeaba construir una parada provisional en Soyapango, pero esta obra temporal ya no se ejecutó, en el mes de junio de 2014 SIPAGO aseguró que el sistema iniciaría en diciembre, cuando estuviera lista toda la infraestructura, incluyendo la terminal, el VMT estimó que sería un mes antes, es decir en noviembre, en el mes de junio de 2014, el Ministerio de Obras Públicas anunció la destitución del administrador del contrato de la terminal de integración debido a los grandes atrasos que presentaba, también cancelaron el contrato con CYMIMEX, el vicepresidente de la república Oscar Ortiz, dijo que el SITRAMSS arrancarían en diciembre y que sería “un regalo



de Navidad”; anunció que viajaría a Brasil, con buseros de SIPAGO, para “agilizar” el préstamo de \$48 millones para comprar los buses.

#### **1.1.6.- Inicio de la prueba piloto (Enero del año 2015)**

El SITRAMSS iniciaría prueba piloto hasta enero del 2015, el vicepresidente Óscar Ortiz dijo que el plan piloto comenzaría "los primeros días de enero"; los usuarios del transporte público de Soyapango ya no recibirían el SITRAMSS como regalo de navidad, tal y como lo prometió en julio el vicepresidente de la República, Óscar Ortiz, el funcionario dijo el lunes pasado que la primera fase del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador SITRAMSS arrancararía “los primeros días de enero” y no la última semana de diciembre, “Bueno, diciembre, estábamos hablando del 30 y 31 de diciembre, que yo dije que siempre el final de año iba a ser una meta importante”, explicó a los medios de comunicación cuando fue cuestionado sobre el funcionamiento de la prueba piloto, respecto al anuncio del vicepresidente, el secretario de SIPAGO, Rodrigo Contreras Teos, dijo que en esta ocasión “están comunicados y coordinados de mejor manera”. Contreras expuso que están trabajando en un plan piloto más “detallado” y que por “esa fecha” estarían ejecutando la primera fase.

Pero mientras el vicepresidente Ortiz se compromete con una nueva fecha de inicio, el ministro de Obras Públicas, Gerson Martínez, explicó a los medios de comunicación el mismo lunes que él prefería “esperar” a que se contrate a una nueva empresa para que finalizara la construcción de la terminal de integración, en Soyapango, antes de dar una nueva fecha, la terminal quedó abandonada en marzo por CYMIMEX, con un avance del 50.6 %.

Para las gremiales ATP y Rutas Unidas Salvadoreñas, que aglutina a rutas de Soyapango, Ilopango y San Martín, esta contradicción de fechas y discursos entre los funcionarios pone en evidencia la poca información que maneja Ortiz, “Creo que el vicepresidente desconoce cómo va el avance del SITRAMSS y creemos que el ministro (Martínez) ha entrado en razón (de) que podría haber violaciones legales y hasta constitucionales si echa a andar el proyecto de la forma desordenada, como lo quieren hacer en este momento”, acotó Roberto Soriano, presidente de la Asociación de Transporte Público (ATP).

Juan Pablo Álvarez, representante de Rutas Unidas Salvadoreñas, insistió en decir que la prueba piloto tiene un tinte político. “No queremos pensar que el vicepresidente está tratando de hacer politiquería barata o campaña electoral”, expresó, el vicepresidente aseveró que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) es el “líder” del proyecto, junto con el Viceministerio de Transporte (VMT), y que él ha “puesto un pequeño turbo para ayudar a resolver temas de coordinación, cooperación de otras instituciones” para que el proyecto estrella del Gobierno avance, “Estamos convencidos que el ministro Gerson Martínez y el viceministro de Transporte van a saber terminar bien esta operación las próximas semanas, para que el sistema comience a operar como se ha planteado “, declaró Ortiz.

Juan Pablo Álvarez refutó las declaraciones del funcionario al asegurar que independientemente del cambio de la fecha de inicio, el plan piloto no podría funcionar con una infraestructura a medias, sin terminal de Integración, con 37 buses, sin patios y talleres ni el centro de control, “Al revisar todo el escenario técnico definitivamente no tenemos los elementos técnicos operativos para poder desarrollarlo”, afirmó Álvarez. El experto en tráfico,

Erick García, opinó que el plan piloto funcionaría a medias y que no se podría obtener una información real debido a que faltan elementos importantes, como el centro de control y la terminal de Integración, “La empresa operadora debería tener todo un sistema de simulación para hacer estas pruebas en computadoras, no hacer una que va a implicar un gasto enorme”, comentó.

Soriano afirmó que posponer la fecha de arranque del plan piloto es oportuno para que el gobierno “analice” si realmente podrán echarlo a andar con las actuales limitantes, tanto ATP como Rutas Unidas aseguran que el proyecto SITRAMSS hará colapsar el sistema de transporte de Soyapango, “Hacerlo en ese período, definitivamente colapsaría Soyapango”, acotó Álvarez. Pero el secretario de SIPAGO expresó que la primera etapa del plan piloto estará dividida en cuatro fases para ir “calibrando” el sistema<sup>9</sup>.

El VMT inició el 21 de enero, la segunda fase de pruebas del Sistema Integrado de Transporte que incluía a pasajeros que, en ese entonces, estaban viajando de manera gratuita en los buses, el Viceministerio informó que comenzarían a reunirse con las 22 rutas de Soyapango para definir de qué manera se integrarían al SITRAMSS. La estación del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS), ubicada frente a la Terminal de Oriente en Soyapango, lució abarrotada de decenas de personas que deseaban hacer uso del nuevo sistema, en el primer día de la segunda fase de la Prueba Piloto la cual incluyó pasajeros, ahí se encontraba no solo usuarios sino también personal del SITRAMSS para

---

<sup>9</sup> Marielos Ramírez, nacional@eldiariodehoy.com, Dic 09, 2014

explicar a las personas el uso de la tarjeta, que fue entregada gratuitamente para poder participar en esta fase.

La fila para obtener dicha tarjeta era larga, sin embargo los usuarios hicieron la espera con tal de obtenerla, para eso también debían presentar el Documento Único de Identidad (DUI), “Es una buena inversión que ha hecho el gobierno, después de tanto maltrato de parte de los motoristas y transportistas, que no contamina el medio ambiente”, expresó un usuario mientras hacía fila.

Con la segunda fase, las autoridades esperaban que las personas conocieran y se familiarizaran con el uso del nuevo sistema, la primera fase de la prueba piloto se desarrolló del 11 de enero y finalizó el 20 de enero, en ella solo participaron motoristas y, según el Viceministerio de Transporte (VMT), sirvió para sincronizar los semáforos del sistema, dicha prueba inicial también permitió al VMT identificar algunos problemas, tales como el irrespeto a los dispositivos de seguridad para el paso peatonal, por lo cual habían decidido que era necesario impulsar una campaña alusiva para solventarlo, además, el VMT dijo que el próximo 27 de enero informarían sobre las rutas de transporte que no pasarían por la alameda Juan Pablo II, con el objetivo de reducir el tráfico vehicular, de igual forma, el VMT informó que habían comenzado a reunirse con las 22 rutas de Soyapango para definir de qué manera se integrarían al SITRAMSS.

En cuanto a la tarifa que tendría el pasaje, insistieron en que se daría a conocer 15 días antes del inicio oficial del sistema, informaron las autoridades del Viceministerio de Transporte, es decir que si se planea iniciar

el 21 de marzo, la tarifa se daría a conocer el 6 de ese mes<sup>10</sup>. Finalmente y después de casi un año de estar hablando del tema, por fin, el ministro de Obras Públicas (MOP), Gerson Martínez, anunció que el precio del pasaje del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador, SITRAMSS, sería de \$ 0.33. El cobro se efectuaría a partir del 12 de mayo manifestó el Ministro de Obras Publicas Gerson Martínez y agregó que durante la primera fase del SITRAMSS, 318 mil 500 personas obtuvieron la tarjeta personalizada, la nueva flota vehicular operaría con 30 unidades, entre estos, 14 serán articulados y 16 padrones, Martínez declaró que el horario de servicio se ampliaría de 5:00 a.m. hasta las 9:00 p.m. e iniciaría el nuevo trayecto desde Soyapango hasta la Plaza Salvador del Mundo con los buses tipo padrón. El sistema de recaudo está compuesto por un equipo instalado en las unidades de transporte que se encargará de validar la tarjeta, posee un localizador GPS.

---

<sup>10</sup> Beatriz Calderón, "Reportes del SITRAMSS", La Prensa Gráfica, 21 de Enero de 2016, consultado el 3 de marzo de 2016, [http://www.La Prensa Grafica.com](http://www.LaPrensaGrafica.com). Los usuarios podrán pagar su tarifa a través de una tarjeta plástica recargable y con tecnología de punta, que garantizará la seguridad económica tanto de los pasajeros como de los empresarios de transporte que forman parte del sistema. El nuevo sistema de recaudo está compuesto por un equipo instalado en las unidades de transporte que se encargará de validar la tarjeta, posee un localizador GPS y una pantalla informativa para los usuarios acerca de la validación del pasaje, la tarjeta prepago, estará garantizada bajo un sistema de seguridad en las transacciones a través de la distribución de claves únicas, con el propósito de evitar la falsificación de datos, permitiendo la distribución exacta del recaudo a cada unidad o ruta, conforme al número de pasajeros movilizados, el futuro del Gran San Salvador lo construye el SITRAMSS, la reducción del tiempo de viaje, la reducción de la inseguridad, vigilancia electrónica en todo el corredor, gestores del tráfico entrenados, atención al adulto mayor y discapacitados, la introducción de tarjeta prepago, la reorganización empresarial del sector del transporte, y en definitiva la confianza de nuevas inversiones en el gran entorno metropolitano, son desafíos por cumplirse, este es un proyecto irreversible que lo saludarán las nuevas generaciones con entusiasmo trascendente en el tiempo y ejemplo vivo en Centroamérica.

### **1.1.7- Resolución motivada del Director General de Tránsito del Vice Ministerio de Transporte mediante la cual se declaró el carril segregado de uso exclusivo de las unidades del SITRAMSS (Abril del año 2015)**

Se hizo del conocimiento de la resolución motivada del Director General de Tránsito del Viceministerio de Transporte, emitida a las nueve horas del dieciséis de abril del corriente año, mediante la que se declaró el carril segregado que inicia en el Bulevar del Ejército Nacional, del municipio de Soyapango, y concluye en la intersección de la Alameda Juan Pablo II con la Treinta y Tres Avenida Norte, del municipio de San Salvador, de uso exclusivo de las unidades de transporte colectivo de pasajeros pertenecientes al SITRAMSS, a partir del día ocho de mayo del 2015; facultándose, además, a los cuerpos de seguridad y de atención de emergencias, para que en momentos en que se encontraren desarrollando actividades de esa naturaleza pudieran utilizar el carril exclusivo, debiendo guardar la normativa de tránsito y seguridad vial para evitar riesgos.

### **1.1.8.- Demanda de Inconstitucionalidad (Mayo del año 2015)**

Con fecha ocho de mayo de dos mil quince fue interpuesta una demanda de Inconstitucionalidad y solicitud de medida cautelar, ante la Honorable Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, interpuesta por el ciudadano Genaro Isaac Ramírez Barrera y otros, en la cual promueven el proceso de Inconstitucionalidad por vicios de contenido en contra del Decreto Ejecutivo número 84, de fecha 01 de Diciembre de 2014, publicado en el Diario Oficial número 224, tomo 405 de fecha 01 de Diciembre de 2014, en el cual se incorporaron las reformas al Reglamento General de Transporte Terrestre, en los Artículo 5 numerales 1,2,3,4,5,8,23,25,27,42,42,44,45,48 y

49; Artículo 11 numerales 10 y 12, Artículo 74, 75 numero 1 literal g y numero 2 literal a, b y g inciso segundo y final; 77, 79 y 156.

El interés particular de los demandantes se encontraba encaminado a “exigir al Estado reglas claras y justas de conformidad a la Constitución de la República para la concesión del sistema integrado de transporte colectivo, donde además existiera la posibilidad real de ser un concesionario del Estado, por no haber seguido un proceso de licitación pública transparente, donde compitan varias empresas o personas naturales y se adjudique al que brinde el servicio idóneo, conforme a parámetros técnicos y económicos; argumentando que el actual gobierno ha beneficiado a dos empresas, específicamente SUBES S.A de C.V y SIPAGO S.A. de C.V. beneficiándolas al no haber realizado un proceso de Licitación, ni utilizar la figura de la Concesión para adjudicar el servicio del Sistema Integrado de Transporte”.

Asimismo manifestaron, que “la implementación de un sistema integrado de transporte debía provenir de un consenso con todas las partes, como lo son los empresarios del transporte y los consumidores, por lo que al menos la decisión de crear ese nuevo sistema y las reglas mínimas en torno a su implementación debió haber sido estudiado, debatido y sometido a aprobación; encontrándose en tal sentido en desacuerdo con la forma en que se ha implementado”, creando un monopolio que favorece a un grupo selecto.

El 12 de Agosto de 2015, la Sala de lo Constitucional resolvió Admitiendo la demanda presentada por los ciudadanos Genaro Isaac Ramírez Barrera,

José Arturo Barrera Rivas, Juan Pablo Álvarez, Martín Baudilio Mejía, Roberto Orlando Pérez Soriano y Wilfredo Guevara Melgar, a fin de enjuiciar la constitucionalidad del art. 5 números 2, 8, 25 y 57, y del art. 156 inciso final del Reglamento General de Transporte Terrestre, por la supuesta vulneración al art. 120 de la Constitución, asimismo en la referida resolución declaró, no ha lugar a la medida cautelar solicitada por los demandantes, consistente en la suspensión provisional del uso exclusivo de la infraestructura pública del SITRAMSS –carriles segregados, terminales y andenes por parte de los buses articulados y padrones de dicho sistema, por no cumplirse los presupuestos necesarios para su adopción.

#### **1.1.9.- Resolución de la Sala de lo Constitucional, en la cual suspendió el uso exclusivo del carril segregado del SITRAMSS (Mayo del año 2017)**

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) suspendió por medio de resolución pronunciada el día 8 de mayo, el uso exclusivo del carril segregado del SITRAMSS y a partir del jueves 11 de mayo, desde esa fecha no deben existir restricciones en el desplazamiento vehicular en ese carril, por lo que las autoridades deberían procurar la fluidez que permita la utilización de tales bienes de uso público, dice la resolución, la decisión se fundamenta en la existencia de un interés público, pues está en juego varios derechos de la colectividad como la libre circulación y el disfrute de bienes de usos públicos.

Inconstitucionalidad N 37-2015, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las doce horas del día ocho de mayo de dos mil diecisiete. En dicha resolución la Sala de lo Constitucional estimo



necesario reconsiderar la adopción de medidas cautelares en el presente proceso, atendiendo a las siguientes razones, considero que la Sala ya se ha pronunciado sobre su potestad para adoptar medidas cautelares en los procesos que conoce, incluso de manera oficiosa, para procurar la eficacia de los procesos constitucionales, lo que además de referirse a la posibilidad de cumplimiento efectivo de la sentencia del caso, incluye la obligación de disponer lo necesario para impedir que la tramitación procesal genere perjuicios irreparables o de difícil reparación sobre los principios, derechos, bienes o contenidos constitucionales en juego.

De este modo, es claro que no es imprescindible que un sujeto procesal solicite a esta Sala decretar las medidas cautelares que estime útiles y pertinentes, porque esta atribución es inherente a la potestad jurisdiccional que se ejerce en los procesos constitucionales; además deriva del carácter público de estos procesos y de su finalidad de defensa objetiva de la Constitución, así como de las características propias de las decisiones precautorias a disposición del tribunal<sup>11</sup>.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió de conformidad con los preceptos constitucionales y legales y la jurisprudencia relacionada, Decretar medida cautelar en el presente proceso en el sentido de que, a partir del día once de mayo del presente año, además de los carriles actualmente utilizados, se habilita el uso público libre de los carriles segregados para la circulación del SITRAMSS, es decir, que no deben existir restricciones en el desplazamiento vehicular, procurando la fluidez que

---

<sup>11</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Sentencia Ref- 19-2016, (El Salvador, 2016)

permita al mayor número de personas, la utilización de tales bienes de uso público.

La Sala de Lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia en su fallo, resolvió que las autoridades competentes entre ellas el Viceministerio de Transporte y la Policía Nacional Civil, deberían adoptar de inmediato las medidas que sean necesarias a fin de garantizar la seguridad de las personas, así como el ordenamiento y el uso racional y equitativo de las arterias vehiculares afectadas a partir de la implementación del SITRAMSS.

**1.1.10.- Voto razonado del Magistrado Presidente de la C.S.J. Dr. José Oscar Armando Pineda Navas. (Mayo del año 2017)**

Concurrió con su voto a formar la anterior resolución Inc. 37-2015 excepto, en lo relativo a la adopción de la medida cautelar; por lo que consideró necesario realizar algunas aclaraciones, “al respecto considero, que quienes tiene incidencia el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador - SITRAMSS, son la cantidad de personas, que se transportan en los autobuses que hacen uso del carril segregado, que se convierten en beneficiarios directos de esas condiciones que minimizan o permiten superar las deficiencias del transporte público ordinario, colectividad a quien también debe reconocérsele como parte del interés público, que en el presente caso, en apariencia, podrían existir de manera contrapuesta, a quien está vedado el uso del carril segregado. De tal forma, que disiento sobre la motivación fáctica de la medida cautelar, puesto que considero que debió haberse ponderado otros elementos de la realidad.

Como parte del análisis de proporcionalidad en sentido estricto, así como, la limitación al uso del carril segregado, no anula la posibilidad de agilizar el tránsito para los vehículos particulares, ya que pueden optar a otras vías, por el contrario, en el caso de los ciudadanos que hacen uso del transporte colectivo, no tienen otra opción para agilizar su tránsito, por tanto considero que la medida cautelar ahora adoptada no es idónea, ya que podrían haberse establecido otros mecanismos que concilien o aproximen ambos intereses y que podrían haber incidido en menor medida, en los usuarios del sistema de transporte público que utiliza el carril segregado”<sup>12</sup>.

## **1.2.- La implementación del SITRAMSS**

El Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS) consiste en la implementación de un sistema troncal de transporte masivo operado por buses articulados y padrones, en carriles con preferencia de circulación, bajo la modalidad conocida como Buses de Rápido Tránsito (BRT), los usuarios reducen su tiempo de traslado sobre un carril destinado a la población sin vehículo, lo que se traduce en calidad de vida.

## **1.3.- Quienes componen el servicio público del SITRAMSS**

Son varios los protagonistas de la modernización del transporte público de pasajeros a través del SITRAMSS, en primer lugar el Estado, quien es el dueño y administrador de la infraestructura, la Unión de Empresas

---

<sup>12</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Sentencia Ref- 37-2015, (El Salvador, 2015)

SITRAMSS quienes operan las unidades, este último lo integran SUBES, empresa de tecnología dedicada al cobro electrónico, SIPAGO, gremio que aglutina el 70% de empresarios de transporte en El Salvador y SI99, operadora de Transmilenio Bogotá, experta en procesos de operaciones de transporte público y los transportistas que se dieron sus permisos ahora socios del SITRAMSS, así también se propone agregar a los componentes del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR-SITRAMSS, a las diferentes rutas alimentadoras del SITRAMSS.

#### **1.4.- Rutas alimentadoras del SITRAMSS**

Otro actor clave del SITRAMSS son las rutas alimentadoras, las cuales permiten el abordaje de pasajeros desde puntos cercanos de las residencias de las personas y las trasladan hasta el sistema BRT; de igual forma, trasladan a los usuarios del SITRAMSS desde el sistema hasta puntos más cercanos de sus hogares, actualmente buses y microbuses de la ruta 41-B son los primeros alimentadores del sistema, pero poco a poco se supone que se irán sumando otras rutas de transporte afirmaron personeros del V.M.T.

#### **1.5.- Horarios de circulación de los buses del SITRAMSS**

Los buses del SITRAMSS operan todos los días desde las 5 am hasta 9 pm, la última unidad hace su recorrido con una identificación que dice “Último Servicio”, en fechas festivas se les informa oportunamente a los usuarios sobre variaciones en estos horarios. El Sistema de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador SITRAMSS, implementó el servicio exprés en

horarios de 6:00, 6:30, 7:00 y 7:30 de noche a partir del tres de enero de 2017 el plan es piloto y pretende dar un mejor servicio a los usuarios, el servicio será directo desde el Salvador del Mundo hasta la Terminal de Integración, ubicada en la Avenida Rosario Sur de Soyapango; es decir, no habrá paradas intermedias, los usuarios contarán con cuatro servicios expresos por la tarde, para cubrir demanda de unidades padrón.

#### **1.6.- Estaciones de trasbordo del SITRAMSS**

El primer tramo de SITRAMSS cuenta con ocho estaciones, estación Médico Quirúrgico, Estación Parque Infantil, Estación Parque Centenario, Estación FENADESAL, Estación Amatepec, Estación Antekirta y Estación Provisional Soyapango. Se dispone de una Terminal de Integración ubicada en Soyapango, que conecta con las rutas alimentadoras al sistema. Hay una ruta pretronal, con paradas autorizadas, sobre la Alameda Juan Pablo II, estas son Fonavipo, Metrosur, Colegio García Flamenco, Automuffle, Bodegas San Jorge y Salvador del Mundo.

#### **1.7.- Frecuencia para abordar un bus del SITRAMSS**

La frecuencia de abordaje a las unidades oscila en 10 minutos de espera entre cada unidad de transporte; garantizando el recorrido completo de todas las estaciones durante el horario, otra modalidad es que se debe esperar en forma ordenada en la estación, al llegar la unidad, primero bajan los pasajeros y luego se aborda, respetando el orden, contando así mismo de un servicio de transporte exprés, el cual se implementara para las horas pico en horas de la tarde, de las 6 de la tarde a las 8 de la noche.

### **1.8.- A la fecha no se ha consolidado el SITRAMSS**

Actualmente se está consolidando la primera parte donde se conecta la cuenca oriente del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) con la capital, según anuncios de las autoridades ya se tienen los estudios para extender este sistema hasta el occidente del AMSS, es decir en Santa Tecla, La Libertad y posteriormente se llevará la modernización en los puntos de norte y sur del AMSS, a este detalle se añade el incremento de la flota, actualmente cuentan con 37 unidades definidos así, 21 padrones y 16 articulados, pero cuando el sistema esté completamente instalado tendrá 208 autobuses, 151 padrones y 57 articulados en el corredor oriente-poniente<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Vice Ministerio de Transporte, (El Salvador, Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, 2013)

## **CAPITULO II REGIMEN JURIDICO DEL CONTRATO DE CONCESION**

En el capítulo dos que ha sido denominado “REGIMEN JURIDICO DEL CONTRATO DE CONCESION”, está basado en el marco doctrinario y legal del contrato Administrativo de Concesión, haciendo referencia a su clasificación, características, tipos de concesiones, requisitos para su otorgamiento, el régimen jurídico aplicable, la jurisprudencia, los elementos del Contrato Administrativo, las prerrogativas de la Administración Publica, la razón de su objeto, las etapas de la actividad contractual, las bases de licitación y los mecanismos de selección.

### **2.1.- Naturaleza Jurídica de la concesión**

Para lograr determinar la naturaleza Jurídica del Contrato de Concesión<sup>14</sup>, a lo largo de la historia se han creado teorías que pretenden explicarla, sin embargo la doctrina de los diferentes expositores se ha encargado de ir definiendo cual es la verdadera naturaleza del Contrato de Concesión, de la anterior afirmación Jorge E Calafell<sup>15</sup> establece que a lo largo de la historia

---

<sup>14</sup> Sala de lo Constitucional, *Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia*, Sentencia de Amparo Ref-63- 2011, (El Salvador 2011), p. 74. Se establece que la naturaleza del contrato de concesión es ser un contrato administrativo, pues en la actualidad en El Salvador, si bien es cierto la Asamblea Legislativa es quien autoriza una concesión, es la administración por medio del Órgano Ejecutivo quien se encarga de contratar con el particular para que un determinado servicio público sea prestado por un concesionario.

<sup>15</sup>Jorge Enrique Calafell, *Teoría General de la Concesión*, Universidad Iberoamericana, (Editorial Porrúa, México 1996), p. 216 El contrato de concesión de obra pública solo puede elaborarse para ejecutar obras de carácter inmueble, como carreteras, puentes, viaductos, represas, ect., y una vez terminadas adquieran la característica de inmueble de las anteriores teorías se establece que la naturaleza del contrato de concesión es ser un contrato administrativo, pues en la actualidad en El Salvador, si bien es cierto la asamblea legislativa es quien autoriza una concesión, es la administración por medio del órgano

se han adoptado varias posiciones para tratar de definir la naturaleza Jurídica de la Concesión, sin embargo, se han propuesto cuatro tesis a este respecto, las cuales son, que es un Contrato de Derecho Privado, es un Acto Unilateral, que es un Acto de Carácter Mixto y que es un Contrato Administrativo<sup>16</sup>.

### **2.1.1.- Contrato de Derecho Privado**

Considera a la concesión como un contrato de Derecho privado, siendo esta postura una concepción civilista que prevaleció durante el siglo pasado, como consecuencia de la doble personalidad jurídica que gozaba el Estado, se admitió que existía en la concesión de servicios públicos un acuerdo de voluntades, verdadera relación contractual, siendo que no se aceptaba la existencia de los contratos administrativos.

### **2.1.2.- Acto Unilateral**

Se señala que se trata de un acto unilateral de la Administración Pública del cual surgen las obligaciones y prerrogativas de que es titular del concesionario, esta tesis está en franco abandono, pues niega toda importancia a la voluntad del concesionario y todo derecho de este frente a la administración concedente.

---

ejecutivo quien se encarga de contratar con el particular para que un determinado servicio público sea prestado por un concesionario.

<sup>16</sup> Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, tomo IV, (Editorial de palma, Buenos Aires, Argentina, 1982), p.149. Mayer sostiene que el estado sólo manda unilateralmente mediante actos administrativos, este autor alemán rechaza la posibilidad de la existencia de los contratos administrativos.



### **2.1.3.- Acto de Carácter Mixto**

La naturaleza de la concesión ha sido explicada también, señalando que ésta tiene un carácter mixto, desde que algunas de sus disposiciones son contractuales y otras reglamentarias, que pueden ser variadas unilateralmente por la Administración y no tienen carácter consensual.<sup>17</sup>

### **2.1.4.- Contrato Administrativo**

Es la posición que predomina en la actualidad, en la concesión de servicio público se observan todos los elementos y características que son propios de los contratos de Derecho Público. “En este sentido el contrato de concesión tiene una característica muy especial y es la de crear una relación jurídica compleja. Por un lado aparece una situación reglamentaria que regula la organización y funcionamiento del servicio; pero hay también una situación contractual de Derecho Administrativo, que se refiere a la condición económica de la explotación, es decir, a la ecuación económico-financiera<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Ibid, p.149. Pero no sucede lo mismo con el principio de la legalidad desde el punto de vista formal, pues en este aspecto y por consideraciones prácticas de muy diversa naturaleza, son admitidas numerosas excepciones, de tal modo que, dentro del régimen constitucional de los estados contemporáneos basta que la disposición sea material.

<sup>18</sup> Sala de lo Constitucional, *Corte Suprema de Justicia*, Sentencia de Amparo 23-2009, (El Salvador 2009), p. 745. De las anteriores teorías se establece que la naturaleza del contrato de concesión es ser un contrato administrativo, pues en la actualidad en El Salvador, si bien es cierto la Asamblea Legislativa es quien autoriza una concesión, es la administración por medio del Órgano Ejecutivo quien se encarga de contratar con el particular para que un determinado servicio público sea prestado por un concesionario, el elemento contractual de la concesión está constituido, además de las cláusulas que conceden ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, pero las cuales pueden dejar de existir, en un derecho para el concesionario de mucha mayor importancia jurídica, puesto que representa para él la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones. Ese

Se habla de contrato administrativo cuando la Administración Pública establece una relación negocial con un contratista, con objeto de satisfacer una necesidad. A diferencia de otros países de la Unión Europea (principalmente Reino Unido y Alemania) en los que el régimen jurídico de la contratación de los entes públicos es el propio del Derecho.

## **2.2.- Características del contrato de concesión**

Como todo contrato, la concesión tiene características<sup>19</sup> que le son aplicables y estas características derivan de su naturaleza pues sirven para establecer en esencia dicha institución jurídica la cual constituye un verdadero contrato administrativo, la doctrina establece una serie de características para el contrato de concesión en este sentido “Guillermo Ospina Fernández, establece las siguientes características, es Bilateral, Consensual, Solemne, Oneroso, Aleatorio y Nominado”<sup>20</sup>.

---

derecho es el que el concesionario tiene a que se mantenga el equilibrio financiero de la empresa.

<sup>19</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia Definitiva*, Ref. 43-F-1999 (El Salvador 2003). La emisión del acto administrativo requiere como primer elemento la existencia de un sujeto legalmente autorizado para ese efecto, debiendo concurrir como requisito básico su competencia, entendida como la medida de la potestad que corresponde a cada órgano. La competencia siempre proviene de una determinación normativa y es un elemento subjetivo del acto administrativo que como tal condiciona su validez. En nuestro sistema legal la competencia deviene de la Constitución, las leyes secundarias y también de los llamados Reglamentos autónomos.

<sup>20</sup> Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 40° Edición, (Editorial Porrúa, México 2000), P, 276. Las cláusulas que conceden ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, pero las cuales pueden dejar de existir, en un derecho para el concesionario de mucha mayor importancia jurídica, puesto que representa para él la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones.

**2.2.1.-** Bilateral, pues intervienen dos partes, siendo una de ellas la Administración. Se crean obligaciones mutuas entre el concedente y concesionario, aunque algunas veces, no en pie de una perfecta igualdad, lo cual no le resta a la concesión su carácter de bilateral, ya que esta viene de la reciprocidad de la obligación que derivan, puesto que cada una de las partes intervinientes, desempeñan los papeles de deudora y acreedora.

**2.2.2.-** Consensual, se perfecciona por el acuerdo entre las partes, este contrato exige a las partes que manifiesten su consentimiento, sin perjuicio que deba otorgarse de forma escrita y casi siempre por Escritura Pública pues dicho documento se refiere a la prueba y no a la existencia del contrato.

**2.2.3.-** Solemne, para el otorgamiento del contrato de concesión, es necesario que se cumplan con determinados requisitos los cuales están regulados en la Constitución de la República y la LACAP, asimismo por los requisitos que debe cumplir todo contrato ya sea civil o público, los cuales deben ser otorgados en Escritura Pública.

**2.2.4.-** Oneroso, consiste en la facultad de explotación o de percibir sus rentas, con respecto al derecho de percibirlos. La equiparación personal no es absoluta, son las partes las que en un proceso más o menos complejo de concertación, deciden acoplarse a una relación de prestaciones mutuas.

**2.2.5.-** Aleatorio, esta característica deviene porque el particular al momento de contratar con la Administración, no establece una cantidad fija en cuanto a las ganancias; ya que en estos casos es el concesionario quien corre con un riesgo mayor en cuanto al lucro que obtendrá.

**2.2.6.-** Nominado, el contrato de concesión, por ser un contrato estatal, está sujeto a las normas de Derecho administrativo, sin embargo, en las materias no reguladas se sujeta a las disposiciones legales Civiles o Mercantiles.

### **2.3.- Tipos de Concesiones**

De acuerdo al artículo 130 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública- LACAP, en nuestro ordenamiento jurídico existe una clasificación del contrato de concesión las cuales son las siguientes: De Obra Pública, de Servicio Público y de Recursos Naturales y Subsuelos, de lo cual solo se hará referencia a las dos primeras, las cuales están ligadas a la problemática que se investiga, en lo concerniente a la Concesión de la obra pública asignada al SITRAMSS, así como también la prestación del servicio de transporte público de pasajeros del área urbana de San Salvador-Soyapango y viceversa.

#### **2.3.1.- Concesión de Obra Pública**

De acuerdo al artículo 131 LACAP<sup>21</sup> establece que este tipo de concesión se refiere al supuesto en el cual el Estado a través de la institución

---

<sup>21</sup> *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública*. D.L N° 868, del 5 de abril de 2000, D.O. N° 88. Tomo 347, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador,

2000). Concesión de Obra Pública Art. 131.LACAP. Por concesión de obra pública, el estado a través de la institución correspondiente o del Consejo Municipal concede la explotación a una persona natural o jurídica para que a su cuenta y riesgo proceda a construir, mejorar, reparar, mantener u operar cualquier bien inmueble a cambio de la concesión temporal para que administre y explote el servicio público a que fuere destinada, incluidos los bienes nacionales de uso público o municipales destinados a desarrollar obras y áreas de servicios. Concesión de Servicio Público Art. 131-Bis.LACAP. Por el contrato de concesión de servicio público, el Estado a través de la institución correspondiente, concede temporalmente a una

correspondiente o del concejo municipal, concede la explotación a una persona natural o jurídica para que a su cuenta y riesgo proceda a construir, mejorar, reparar, mantener u operar cualquier bien inmueble a cambio de la concesión temporal para que administre y explote el servicio público a que fuere destinada.

El contrato de concesión de obras públicas es un tipo de contrato relativo al régimen de contratación del sector público, su regulación esencial está contenida en la Constitución de la Republica en sus Artículos 120 y 131 numeral 30 y en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Publica en su Artículo 131, el contrato de concesión de obras públicas es una figura derivada del contrato de obras, recae sobre prestaciones semejantes (obras de primer establecimiento, reforma, gran reparación, reparación, rehabilitación, restauración, mantenimiento y conservación), aunque se caracteriza por la contraprestación que recibe el contratista, que podrá consistir en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado de la percepción de un precio a cargo del ente del sector público que contrata, la ejecución del contrato se hará a riesgo y ventura del contratista. Eventualmente, el contrato podrá incluir la posterior adecuación, reforma, modernización y reparación de la obra, de cara a mantener su funcionalidad.

En consecuencia se define el Contrato de Obra Pública como el contrato de obras celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea la

---

persona natural o jurídica, la facultad de prestar un servicio público, bajo su vigilancia y control y a cuenta y riesgo de la concesionaria, el plazo y demás condiciones se determinarán de acuerdo al contrato de concesión. Concesión de Recursos Naturales y del Subsuelo Art. 132.LACAP.

construcción de bienes de naturaleza de los inmuebles, tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, canales, puertos, presas, señalización marítima, monumentos, bases navales, etcétera, la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, como sondeos, prospecciones, regeneración de playas o la reforma, reparación, conservación o demolición de los definidos en los dos puntos anteriores.

Contrato Administrativo de Obra Pública es el más usual e importante de los contratos administrativos. Obra pública es el trabajo realizado sobre bienes inmuebles con fines de interés público, no es lo mismo contrato de obra pública que obra pública, en el primero es un particular, que en virtud de un acuerdo de voluntades con la Administración Pública y a cambio de remuneración realiza el trabajo; cuando hablamos de Obra Pública estamos refiriéndonos a la que realiza el Estado por sus propios medios, como lo es la construcción de los carriles segregados, la terminal de integración y las estaciones de trasbordo, las cuales han sido financiadas para su construcciones por medio de fondos del Estado.

### **2.3.2.- Concesión de Servicio Público**

En el artículo 131-bis LACAP, regula este tipo de concesión y va referido al supuesto en el cual la Administración concede temporalmente a una persona natural o jurídica, la facultad de prestar un servicio público, bajo su vigilancia

y control y a cuenta y riesgo de la concesionaria<sup>22</sup>. Un tema importante en la esfera del Derecho Administrativo es la teoría de los servicios públicos, éste concepto no puede desligarse de aquél, así como tampoco puede el concepto de servicio público desligarse de la actividad del Estado, ello en razón de que éste es el encargado de prestarlos y por ende de velar porque se presten de manera efectiva y eficiente, encaminado a satisfacer necesidades colectivas, ya sea directa o indirectamente, el Estado es entonces el principal actor y garante de los servicios públicos, sin embargo, éstos no limitan el actuar de aquél, ni lo reducen, sino más bien es solo una parte integrante de las atribuciones del Estado como tal.<sup>23</sup>

Es cuestión de regulación e individualización la función pública como idea de legislación, justicia, defensa nacional, poder de policía, etc; se estructura con un criterio y alcance general o universal, mientras que en el servicio público el ámbito es más reducido, es decir, colectivo, individualizándose a su

---

<sup>22</sup> Ibid. P, 258. Con la concesión de servicio público es un contrato administrativo mediante el cual el Estado encomienda a una persona -individual o jurídica, privada o pública-, por tiempo determinado, la organización y el funcionamiento de un servicio público; dicha persona, llamada "concesionario", actúa a su propia costa y riesgo, percibiendo por su labor la retribución correspondiente, que puede consistir en el precio pagado por los usuarios o subvenciones y garantías otorgadas por el Estado, o en ambas cosas a la vez.

<sup>23</sup> José Canasi, *Derecho Administrativo, Los Servicios Públicos, El Acto Administrativo, Contratos Administrativos*, Volumen II, Parte Especial, S.E. (Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina 1974), p. 26. Ese conjunto de normas y principios no se refieren exclusivamente a la creación y gestión de los servicios públicos, sino que abarcan a toda la función administrativa, trátase o no de servicios públicos, la función pública, los contratos administrativos, la responsabilidad del Estado, el dominio público, etc., son materia del derecho administrativo a pesar de no tener una conexión necesaria con la institución y funcionamiento de los servicios públicos.

beneficiario, de forma más sintética se puede decir que los servicios públicos se encuentran dentro de las funciones administrativas.<sup>24</sup>

Duguit, Manifiesta que “el servicio público es definido como toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental”.<sup>25</sup>

Hugo Pineda, Es de la opinión que el Servicio Público es “una prestación realizada directa o indirectamente por el Estado, con el fin de satisfacer en un grupo social determinado una necesidad pública insatisfecha”.<sup>26</sup>

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha establecido que se puede definir el servicio público desde un enfoque descriptivo, y

---

<sup>24</sup> Ibid. p.100. El punto definitorio se ubica en el elemento orgánico, es decir en el órgano, persona o institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio, esta define o caracteriza al servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza, por lo que el criterio orgánico o subjetivo se basa en el carácter del sujeto a cuyo cargo está la prestación del servicio.

<sup>25</sup> León Duguit, *Derecho Administrativo*, Edición 40, (Editorial Porrúa México 2000) p. 222. Duguit al adoptar el criterio del servicio público lo hace porque como él mismo lo indica, con ello expresa su idea fundamental de negar los supuestos derechos de soberanía y de poder público y de afirmar que lo único que existe en el Estado son individuos gobernantes con deberes de servir la causa de la solidaridad social.

<sup>26</sup> Hugo Dagoberto Pineda Argueta, *Monografía Sobre el Derecho Administrativo en El Salvador*, (Universidad de El Salvador 2011) p. 86 toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.



atendiendo a su naturaleza jurídica, como “la prestación de actividades tendentes a satisfacer necesidades o intereses generales, cuya gestión puede ser realizada por el Estado en forma directa, indirecta o mixta, sujeta a un régimen jurídico que garantice continuidad, regularidad y generalidad”.

#### **2.4.- Los Servicios Públicos**

Un tema importante en la esfera del Derecho Administrativo es la teoría de los servicios públicos, éste concepto no puede desligarse de aquél, así como tampoco puede el concepto de servicio público desligarse de la actividad del Estado, ello en razón de que éste es el encargado de prestarlos y por ende de velar porque se presten de manera efectiva y eficiente, encaminado a satisfacer necesidades colectivas, ya sea directa o indirectamente, el Estado es entonces el principal actor y garante de los servicios públicos, sin embargo, éstos no limitan el actuar de aquél, ni lo reducen, sino más bien es solo una parte integrante de las atribuciones del Estado como tal. Es cuestión de regulación e individualización la función pública como idea de legislación, justicia, defensa nacional, poder de policía, etc; se estructura con un criterio y alcance general o universal, mientras que en el servicio público el ámbito es más reducido, es decir, colectivo, individualizándose a su beneficiario, de forma más sintética se puede decir que los servicios públicos se encuentran dentro de las funciones administrativas.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Ibid. p.100. El punto definitorio se ubica en el elemento orgánico, es decir en el órgano, persona o institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio, esta define o caracteriza al servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza, por lo que el criterio orgánico o subjetivo se basa en el carácter del sujeto a cuyo cargo está la prestación del servicio, ya que si el órgano es público, el servicio que se preste será igualmente público, al adoptar el criterio del servicio público lo hace porque como él mismo lo indica, con ello expresa su idea fundamental de negar los supuestos derechos de soberanía y de poder

### **2.4.1.- Teoría del Servicio Público**

Los servicios públicos<sup>28</sup>, por estar destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general, vienen a ser actividades también muy importantes, mismas que, tratándose de servicios públicos propiamente dichos, están atribuidas a la administración pública, quien las puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado. En su esencia, el servicio público tiene la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica satisfactoria de la necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual; mas esta idea no surge súbitamente, sino que resulta ser producto de un laborioso proceso teórico de elaboración en el que coparticipan la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, el Estado es entonces el principal actor y garante de los servicios públicos, sin embargo, éstos no limitan el actuar de aquél, ni lo reducen, sino más bien es solo una parte integrante de las atribuciones del Estado como tal.

---

público y de afirmar que lo único que existe en el Estado son individuos gobernantes con deberes de servir la causa de la solidaridad social.

<sup>28</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Sentencia de Inconstitucionalidad referencia N° 28-2008, (El Salvador 2001), p. 6. Un servicio público es una acción, institución o prestación promovida por el estado para garantizar la igualdad entre los ciudadanos, la postura que se adopta al respecto son estas últimas dos definiciones, ya que se consideran como más acertadas para nuestro medio o entorno, ya que contiene los elementos y características que tiene inmerso el concepto de servicio público. Con la concesión de servicio público es un contrato administrativo mediante el cual el Estado encomienda a una persona -individual o jurídica, privada o pública-, por tiempo determinado, la organización y el funcionamiento de un servicio público.

#### **2.4.2.- Principales vertientes teóricas sobre el servicio público**

a) Teoría propuesta por León Duguit, que considera al servicio público como “toda actividad que deba ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes”.

b) Teoría formulada por Gastón Jaze, conforme a la cual el servicio público viene a ser “toda actividad de la administración pública”.

c) Teoría promovida por Maurice Hauriou, que entiende al servicio público como “una parte de la actividad de la administración pública”.

d) Teorías que conceden escasa o ninguna importancia a la noción de servicio público, entre las que figura la presentada por Henri Berthlemy, para quien la noción de servicio público “carece de importancia, por considerarla como un cajón de sastre donde se reúnen instituciones tan disímbolas como una corte de apelación, una institución de beneficencia, una caja de ahorro, un ferrocarril metropolitano, la imprenta nacional, etc.”.

#### **2.4.3.- Criterios para determinar el carácter público de un servicio**

Existe una fuerte discrepancia doctrinal acerca del criterio para determinar el carácter público de un servicio, para unos, el acento público lo pone el órgano a cuyo cargo corre su prestación, pues, a su juicio, solo los órganos públicos pueden gestionar tal servicio: Criterio orgánico; para otros, el calificativo público lo aporta el régimen jurídico exorbitante del derecho privado a que se somete el procedimiento de su organización y

funcionamiento criterio jurídico: no son pocos los que rechazan ambos criterios definitorios del carácter público del servicio, porque en su opinión, tal rasgo lo habrá de imprimir el objeto del mismo: criterio funcional; o, en fin, su reconocimiento por la ley: criterio legal.

En síntesis, se puede resumir los criterios empleados en la determinación del carácter público de un servicio dado, en el orgánico, el funcional, el jurídico y el legal, con la aclaración de que suelen emplearse varios criterios en la elaboración de cada concepto o definición de servicio público.

#### **2.4.4.- Caracteres esenciales del servicio público**

En rigor, para que un servicio público lo sea, debe estar investido de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales queda desnaturalizado, por cuya razón el Estado tiene la obligación de asegurar que dicho servicio resista tales rasgos distintivos o caracteres esenciales, con el fin de garantizar la idónea satisfacción de la necesidad de carácter general que trata de satisfacer, en cualquier caso en que esta se individualice, pues como apunta Marcel Waline: "El servicio público es el más enérgico de los procedimientos de intervención administrativa, "ultima ratio" del Estado para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva cuando la iniciativa privada, por una razón cualquiera, no es suficiente para asegurarla". La doctrina reconoce como caracteres jurídicos esenciales del servicio público a la generalidad, consistente en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos respectivos, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

A la igualdad, que estriba en el trato uniforme que debe darse a todos los usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuario, siempre y cuando, dentro de cada categoría se dé el mismo trato a todos los comprendidos en la misma; a la regularidad, en cuya virtud el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula; y a la continuidad, de acuerdo con la cual dicho servicio no debe interrumpirse dentro del calendario, horarios y circunstancias previstos en su propia regulación.

#### **2.4.5.- Definición del servicio público**

Por lo general, la legislación es poco dada a incluir definiciones en sus textos, por ello llama la atención la definición de servicio público contenida en la Ley, cuyo tenor, inspirado en la definición del profesor Manuel Diez, es el siguiente: Para efectos de esta ley, “se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes, con el fin de satisfacer necesidades de interés general en forma obligatoria, regular, continua, uniforme y en igualdad de condiciones”.

La teoría del servicio público, su más importante y conocido sustentador, León Duguit, sostiene que lo que importa es el fin; y que, por consiguiente, si el contrato tiene como fin un servicio público o contribuye a un servicio público, pues allí hay contratación administrativa. León Duguit compara, como ejemplo, el contrato comercial con el contrato civil y manifiesto que la diferencia formal y de otro orden no es mayor, pero sí en cuanto al fin;

agrega que cuando el fin es comercial, evidentemente hay un contrato comercial diferenciado de la contratación civil. Igualmente pasa, dice, con el contrato de carácter administrativo en el cual el fin es el servicio público.

De esta teoría no podía dejar de participar Gastón Jeze, pues debemos recordar que Gastón Jeze es quien sostiene, como definición del Derecho Administrativo, que es la ciencia relativa a los servicios públicos; o sea que, para él, el servicio público agota la noción de Derecho Administrativo (tesis criticada por distinguidos y variados autores). Sin embargo, Gastón Jeze tiene algunas salvedades a la teoría del servicio público. Dice, por ejemplo, “que no basta este elemento sino que es indispensable que las partes contratantes hayan querido someterse a un régimen del Derecho Público”, teoría por el fin de la utilidad pública. Dicha teoría coincide en algo con la teoría del servicio público lo determinante del contrato administrativo es una prestación de utilidad pública, sin perjuicio de otros elementos que lo integran, como la intervención de un sujeto de derecho público y la posibilidad de que la administración pueda variar unilateralmente el convenio.

Teoría de la cláusula exorbitante del derecho común. Luego, la teoría de la cláusula exorbitante establece que en la contratación administrativa hay cláusulas especiales que exorbitan el Derecho Privado. La diferencia, según los sostenedores de esta teoría, estriba en la existencia de cláusulas especiales insertadas, exorbitantes del Derecho Privado que rinden testimonio a un régimen jurídico especial de derecho público. El Contrato Administrativo de Obra Pública, es el más usual e importante de los contratos administrativos. Obra pública es el trabajo realizado sobre bienes inmuebles

con fines de interés público. No es lo mismo contrato de obra pública que obra pública, en el primero es un particular, que en virtud de un acuerdo de voluntades con la Administración Pública y a cambio de remuneración realiza el trabajo; cuando hablamos de Obra Pública estamos refiriéndonos a la que realiza el Estado por sus propios medios.

## **2.5.- Requisitos para Otorgar la Concesión**

Para que la Administración pueda admitir la colaboración de un particular para que brinde un determinado servicio público y en especial para que otorgue una determinada concesión es necesario que tomen en cuenta los siguientes parámetros<sup>29</sup>, solo se podrá conceder los servicios que tengan contenido económico y que los haga susceptibles de explotación por parte de los empresarios particulares, expresándose el alcance de la concesión; no podrá otorgarse el régimen de monopolio, salvo que lo autorice

---

<sup>29</sup> I bid. P, 249. El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios. Teniendo el carácter de un acto reglamentario este primer elemento de la concesión, la Administración puede variarlo en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual. El segundo elemento de la concesión, el acto condición, es el que como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales, etc. Finalmente, existe en la concesión un tercer elemento cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la Administración.

expresamente; no podrán tener carácter perpetuo o indefinido, fijando su duración, sin que en ningún caso pueda exceder de un plazo determinado<sup>30</sup>.

### **2.5.1.- Régimen Jurídico Aplicable**

Establece que los contratos del Derecho Civil se rigen por el Derecho Privado y se consagran en leyes distintas, por ejemplo el Código Civil, Código de Comercio, entre otros y a su vez los Contratos Administrativos se rigen por el Derecho Público y se consagran en leyes especiales, ejemplo de ello es la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP.<sup>31</sup> Se ha discutido doctrinariamente como diferenciar entre el servicio público y el servicio privado, y para ello se han establecido todo un catálogo de criterios diferenciadores, como por ejemplo en razón de su fin, en razón de la personalidad del que lo atiende, en razón de la forma de prestarse y en

---

<sup>30</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Sentencia Ref- 19-2016, (El Salvador, 2016), p. 7.

<sup>31</sup> Francisco Javier Argueta, *“La Concesión”*, (Tesis de Grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad Francisco Gavidia, San Salvador, El Salvador, 2004), p.19. Por mucho tiempo se ha considerado que la concesión de servicio público tiene la naturaleza de un simple acto contractual, sin embargo, a pesar de las cláusulas contractuales de la concesión, el estado se consideró facultado para adoptar medidas de policía que a veces significaban variaciones en la explotación del servicio, pero que eran necesarias para proteger la seguridad y el orden públicos, de la misma manera, el propio estado, multiplicando las causas de caducidad, tenía un arma para obligar al concesionario a aceptar frecuentes modificaciones a su concesión para que pudiera conservarla; la naturaleza de las concesiones de servicio público recibió más tarde su franca consagración por gran parte de la doctrina jurídica contemporánea que ya considera que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato; para el otorgamiento de la concesión, el régimen legal relativo se inspira en ciertos principios que tienden a garantizar por una parte que el poder público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y por la otra, a asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión, existen, además, para algunas concesiones, preceptos que tienden a evitar que con su otorgamiento puedan causarse perjuicios a terceros.



razón del régimen jurídico especial; sin hacer una ardua tarea deductiva sobre estos criterios, se adoptara el más acertado y aceptado, siendo éste, el ultimo criterio mencionado, es decir, en razón del régimen jurídico especial del servicio, y en términos simples este permite asegurar que independientemente de que sean ejecutados por la Administración o por los particulares, ya sean estas , personas naturales o jurídicas, encomendadas por medio de un contrato de concesión ya sea de obra o de servicio, no existirá un servicio público cuando no tenga el reconocimiento como tal, mediante ese régimen adecuado.

### **2.5.2.- Según la Jurisprudencia Interna**

Por su parte la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia<sup>32</sup> ha establecido también las características del Contrato Administrativo y sobre ello dice “En el Contrato Administrativo, una de las partes, la administración del Estado, debe actuar dentro de su giro y competencia específica; la contraparte es un sujeto de Derecho o ciudadano,

---

<sup>32</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia Definitiva*, Ref. 43-F-1999, (El Salvador 2003), p. 12. La emisión del acto administrativo requiere como primer elemento la existencia de un sujeto legalmente autorizado para ese efecto, debiendo concurrir como requisito básico su competencia, entendida como la medida de la potestad que corresponde a cada órgano. La competencia siempre proviene de una determinación normativa y es un elemento subjetivo del acto administrativo que como tal condiciona su validez. En nuestro sistema legal la competencia deviene de la Constitución, las leyes secundarias y también de los llamados Reglamentos autónomos; en consecuencia, todo acto de la Administración debe estar, por expresa disposición constitucional, amparado en habilitación legal previa. El derecho sustenta así las actuaciones de la Administración Pública mediante la atribución de potestades, cuyo otorgamiento la habilita para desplegar sus actos. Se forma así la denominada “cadena de la legalidad del acto administrativo” que consiste en el nexo ineludible que debe existir entre acto potestad-ley. De lo anterior se colige que con el otorgamiento de potestades, se da competencia a un órgano o funcionario para la emisión de determinado acto, con la correspondiente cobertura legal.

comprometido a la prestación de un servicio público, puede decirse entonces que el Contrato Administrativo es una especie dentro del género de los contratos, con características especiales, tales como que una de las partes es una persona jurídica estatal, que su objeto es un fin público, regido por cláusulas especiales". Estas cláusulas son las que otorgan a la Administración derechos frente a su co contratante, los cuales serían nulos o ilícitos dentro del Derecho Privado. Estos pueden terminar por dos distintas razones: 1) cesación de sus efectos; y, 2) extinción; en el primer supuesto, el contrato termina normalmente y en el segundo concluye en forma anormal, ambas formas han sido recogidas por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública Art. 92 y 93.<sup>33</sup>

El principio de mutabilidad implica que la Administración Pública puede modificar unilateralmente los términos para variar las prestaciones debidas por el contratista en este caso concesionario en la ejecución del contrato<sup>34</sup>, el principio aludido se encuentra informado por los límites establecidos en el "ius variandi" y es una consecuencia impuesta por las finalidades de interés

---

<sup>33</sup> Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, D.L. N° 868, del 5 de abril de 2000, D.O. N° 88, Tomo 347, (Asamblea Legislativa de El Salvador 2000). La concesión es, por su misma naturaleza, de un carácter temporal, ya se trate de las concesiones para aprovechamiento de bienes nacionales, o bien de las de servicio público, ellas se conceden salvo algunos casos excepcionales por tiempo determinado, el principio fundamental que domina la fijación de un término de duración de las concesiones, sobre todo las de servicio público, es el de que durante su vigencia pueda el concesionario no sólo obtener una utilidad razonable sobre sus inversiones, sino también recuperar el importe de éstas por medio de las cuotas que los usuarios paguen por el servicio.

<sup>34</sup> Ibid. P.49. El concesionario está obligado a mantener en buen estado los bienes durante el plazo de la concesión, llegándose hasta autorizar al Gobierno para intervenir la empresa si durante la última parte de la vigencia de la concesión el concesionario no mantiene los bienes en buen estado, a pesar de que el concesionario soporta el riesgo de la empresa, él no controla ni las cargas ni los provechos de la misma.

público, dado que con ello se tiende a lograr una más eficiente realización de la justicia distributiva.

## **2.6.- Elementos de los Contratos Administrativos**

Estos elementos son conocidos también como requisitos del contrato, y al ser estos una especie de éste; hay autores que plantean que estos elementos son los mismos del Acto Administrativo, mientras que para otros, los elementos de los Contratos Administrativos son los que se establecen para los contratos Civiles.<sup>35</sup>

El elemento subjetivo, referido a los sujetos suscriptores del contrato esto es por un lado la Administración y por otro un particular, ya sea esta una persona natural o jurídica u otra institución de la Administración, en cuyo caso se estará en presencia de los contratos interadministrativos, del lado de la Administración Pública denominado también contratante se desprenden tres áreas a plantear, la primera la competencia legal para concluir el contrato del órgano que represente al ente, la segunda la capacidad de este para celebrarlo, en nuestro medio por ejemplo pueden realizar Contratos Administrativos un organismo estatal, municipal e institucional competente y

---

<sup>35</sup> Ibid. p. 95. En los Contratos Administrativos hallamos los mismos elementos que en los actos administrativos como son sujetos con competencia y capacidad; voluntad; objeto, y forma, estos son los elementos esenciales que atañen a la existencia y validez del contrato, las diferencias que existen responden principalmente a la naturaleza bilateral de los contratos, pero como jurídicamente los actos preparatorios del contrato como los actos, simples actos, hechos y reglamentos, son separables, cabe aplicarles las normas propias contenidas en las respectivas leyes de procedimiento. El derecho sustenta así las actuaciones de la Administración Pública mediante la atribución de potestades, cuyo otorgamiento la habilita para desplegar sus actos.

tercero el procedimiento mediante el cual se produjo el consentimiento,<sup>36</sup>en el cual tendrá que haber un mutuo acuerdo entre las partes contratantes.

El particular, contratista o co contratante, tiene las mismas limitantes que existen para celebrar un Contrato Privado<sup>37</sup>, es decir, debe tener capacidad legal y natural para contratar y pueden serlo las personas naturales o jurídicas ya sean nacionales o extranjeras y que no concurran en las inhabilitaciones que dispone el Artículo 25 de la LACAP.

La causa, tiende a ser el motivo o razón a contratar, la causa es independiente del móvil, en tanto que el móvil es subjetivo y la causa atiende a circunstancias objetivas, por lo que no debe ser confundido pese a que se traten en el mismo elemento. <sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Benito Castejón Paz, *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, Volumen I, (Editorial Madrid, Madrid 1969) p. 203. El concesionario está obligado a mantener en buen estado los bienes durante el plazo de la concesión, llegándose hasta autorizar al Gobierno para intervenir la empresa si durante la última parte de la vigencia de la concesión el concesionario no mantiene los bienes en buen estado.

<sup>37</sup> *Ibíd.* p. 206 Los contratistas, pueden ser contratistas de la Administración Pública, las personas privadas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas dentro o fuera del territorio de la República, las personas públicas estatales y las personas públicas no estatales, en el contrato de empleo público será siempre una persona física; en el contrato de concesión de servicios públicos, obra pública, suministro, etc., generalmente se tratará de una persona jurídica, aunque nada obsta para que sea una persona física.

<sup>38</sup> Manuel María Diez, *Manual de Derecho Administrativo*, tomo II, (Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1979), p.319. La doctrina jurídica ha clasificado los servicios públicos de acuerdo con diversos criterios, pero tal vez los más importantes son los que los dividen por la forma como satisfacen las necesidades generales y los que los separan por la forma de gestión de los mismos, desde el primer punto de vista se distinguen en: a) servicios públicos nacionales, es decir destinados a satisfacer necesidades de toda la nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el servicio de defensa nacional; b) servicios públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías generales.

Por razones específicas, la causa tiende a ser distinta entre las partes, por ejemplo en Derecho Civil se enseña respecto de los contratos que lo que para una de las partes es la causa del contrato para la otra es el objeto y viceversa, por ende en los Contratos Administrativos el contratante siempre debe tener como causa el interés público, mientras que para el co contratante la causa puede ser igual o distinta a la del contratante, aunque lo normal es que sea distinta.

Manuel María Díez distingue entre formalidad y forma, estableciendo que "las formalidades son los requisitos que han de observarse o llenarse en la celebración del contrato y que pueden ser anteriores, concomitantes o posteriores al encuentro de ambas voluntades y la forma se refiere a la exteriorización de la voluntad, al modo como se documenta el vínculo contractual." <sup>39</sup>

En síntesis, se refiere a la forma del contrato, por ejemplo que tiene que ser escrito, para mayor seguridad jurídica y por razones de transparencia en la información pública y las formalidades pueden ser en este caso, el hecho de seguir los mecanismos de selección previa a la contratación administrativa, no cabe duda que esta finalidad del sujeto público contratante es la satisfacción del interés general, ello en razón de que "la administración persigue un fin, la cual es conseguir la satisfacción del interés general, de manera que el contrato debe ser realizado por la administración teniendo en cuenta este fin."

---

<sup>39</sup> *Ibidem.* p. 320. Las formalidades son requisitos que han de observarse o llenarse en la celebración del contrato y que pueden ser anteriores, concomitantes o posteriores.

La finalidad de la Administración es indudable, sin embargo, en cuanto a la finalidad del co contratante al momento de contratar, puede ser diversa, ya que nada impide que éste tenga como finalidad la satisfacción del interés general al igual que la Administración, pero además puede ser que tenga un interés eminentemente privado, como normalmente es.

Sin embargo lo importante en ésta finalidad es que no vaya en contra del derecho, es decir que esa finalidad debe ser lícita, ya que de lo contrario puede viciarse el contrato, sobre el plazo dice Hugo Dagoberto Pineda Argueta que es el "ámbito temporal de validez de las obligaciones y derechos adquiridos por las partes, en el que debe tenerse en cuenta el plazo de las garantías post contractuales." <sup>40</sup>

## **2.7.- Sujetos Intervinientes en el Contrato de Concesión**

De acuerdo a Jorge Enrique Calafell<sup>41</sup> en el contrato de concesión intervienen sujetos los cuales son la Administración quien se denomina Concedente y el particular que desea contratar quien se denominara Concesionario, quienes se obligan con la finalidad de satisfacer un determinado servicio público bajo su propia cuenta y riesgo, es de tomar en

---

<sup>40</sup> Ibid, p. 321. La finalidad, es el último elemento del contrato administrativo, es el fin, ya que la administración persigue un fin, que es la satisfacción del interés general, de manera que el contrato debe ser realizado por la administración teniendo en cuenta este fin, ya que la finalidad constituye un elemento esencial en la contratación administrativa, evidentemente si la administración celebra un contrato procurando un fin ilícito.

<sup>41</sup> Jorge Enrique Calafell, *Teoría General de la Concesión*, Universidad Iberoamericana, (Editorial Porrúa México 1996), p. 220. Elementos subjetivos de la concesión; a- La autoridad concedente, que es la administración pública. b-El concesionario que es la persona física o jurídica, c- El usuario del servicio público.

cuenta que bajo esta relación existe un beneficiado quien se denomina el usuario, quien gozara de los beneficios de la concesión, todo esto a través de un pago por el uso del servicio por parte del beneficiado, satisfaciendo de este modo una necesidad.

Sujetos: las partes del contrato. Los sujetos de los contratos públicos son la Administración Pública en cualquiera de sus grados o clases y los particulares, individual o colectivamente, o también la Administración. En síntesis, pueden ser sujetos de la contratación administrativa: las personas físicas o naturales, las personas jurídicas privadas y las personas jurídicas públicas, estatales o no estatales.

a) La Administración. Pueden ser sujetos de los contratos de la Administración todas las personas públicas, es decir: Estado Nacional, provincias, municipios, entidades autárquicas, empresas del Estado, corporaciones públicas, consorcios públicos, juntas vecinales públicas, y también las personas privadas, que en el caso ejerzan función administrativa por delegación estatal.

En todos los casos los principios aplicables son los mismos, las reglas son análogas, pues siempre será parte un órgano estatal o no estatal en ejercicio de la función administrativa.

El Órgano Ejecutivo es competente y está facultado para celebrar contratos en la medida en que tiene a su cargo la "administración general del país" (art. 100, incs. 1 y 7, CN). El órgano legislativo es competente por expresa disposición constitucional para contraer empréstitos (arts. 4º y 75, inc. 4, CN), en el otorgamiento de concesiones temporales de privilegios (para los fines

que prevé el art. 75, inc. 18 CN), y para la designación de sus agentes en el contrato de empleo público.

En su caso, los contratos celebrados por el Órgano Legislativo pueden, en alguna medida, ser completados por el Órgano Ejecutivo, emitiendo el decreto pertinente ejecutor de la ley (art. 99, inc. 2, CN), cuando la celebración del contrato es dispuesta por ley, o suscribiendo el respectivo contrato. El Órgano Judicial también puede celebrar contratos en ejercicio de la función administrativa, por aplicación de los arts. 113 y 114, inc. 3 de la Constitución.

b) Los contratistas. Pueden ser contratistas de la Administración Pública, las personas privadas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas dentro o fuera del territorio de la República, las personas públicas estatales y las personas públicas no estatales. En el contrato de empleo público será siempre una persona física; en el contrato de concesión de servicios públicos, obra pública, suministro, etc., generalmente se tratará de una persona jurídica, aunque nada obsta para que sea una persona física.

c) Contratos Interadministrativos y Uniones Administrativas. Si el contratista es otro órgano o ente estatal o público no estatal, estaremos en presencia de los contratos interadministrativos. Si la relación contractual tiene lugar entre dos entes de la Administración, su carácter administrativo es incuestionable, independientemente de cuál sea su relación con el servicio público, y comprenda o no cláusulas exorbitantes del derecho común.



El contratista persigue siempre un propósito distinto al del Estado, pues tiene por meta la colocación productiva de su capacidad, de sus productos o de su actividad. Ahora bien, si el contrato se celebra entre dos entes públicos sin esa desigualdad de propósitos, no habrá dos voluntades opuestas y concurrentes, ni contrato, sino un acto complejo, una unión. La unión es un acto complejo, un acto plurilateral, pero no contractual. Por el contrario, si un ente público pacta con otro la prestación de un servicio público, evidentemente habrá un fin económico diverso, un interés patrimonial distinto y, en suma, un contrato administrativo.

## **2.8.- Clasificación de los Contratos Administrativos**

Por razón del sujeto pueden distinguirse tres tipos de contratos administrativos a) celebrados entre la administración y un particular; b) entre particulares, siempre que uno de ellos este revestido de competencias públicas, figura que se aplica de forma excepcional; c) entre dos entes administrativos.<sup>42</sup>

### **2.8.1.- Por razón de su Objeto**

Este criterio puede hacer extensa la clasificación ya que cada contrato administrativo tiene un objeto propio, por lo que solo enumerará los regulados en el artículo 22 LACAP, además de ser este el criterio adoptado

---

<sup>42</sup> Diez, *Manual de Derecho Administrativo*, 326. El acto colegial, que es el que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros por ejemplo, de los actos emanados de los diversos consejos o comisiones, Juntas, Cuerpos Municipales que forman parte de la organización administrativa.

en nuestra legislación, tales son: a) Contrato de Obra Pública; b) Contrato de Suministro; c) Contrato de Consultoría; d) Contrato de Concesión; e) Contrato de Arrendamiento de bienes muebles.<sup>43</sup>

### **2.8.2.- En razón de la parte a cargo de la prestación**

Los contratos pueden ser de atribución y colaboración, en el primero el co contratante obtiene y tiene como causa, el beneficio propio y aprovechamiento que obtiene del Estado, es decir, se tiene en cuenta el interés particular del sujeto a quien se le otorga, en este supuesto la prestación fundamental la hace la Administración que concede el uso de una porción del dominio público, por ejemplo el contrato de concesión de prestación de servicios y en el segundo se tiene en cuenta el interés general de la colectividad, por lo que el co contratante es un colaborador de la función administrativa.

### **2.9.- Etapa Contractual**

El Contrato Administrativo en su estructura no se diferencia del Contrato Privado, pues en ambos son necesarios el acuerdo o el consentimiento, la causa, el objeto, la forma y conjuntamente los elementos accidentales como la condición, plazo y modo son similares pero, la diferencia radica en que en

---

<sup>43</sup> Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, D.L. N° 868, del 5 de abril de 2000, D.O. N° 88, Tomo 347, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador 2000). No hay sólo dos categorías de contratos de la administración, sea que se admita una gradación en la globalidad de los contratos de la administración, o que se distinga los contratos privados de la administración de los contratos que son administrativos alternativamente por la disposición expresa o implícita de la ley.

el primero se desarrolla un proceso de la llamada voluntad administrativa, sustentándose en principios que rigen una actividad estatal de interés público; el interés financiero y económico, la satisfacción del interés público, atracción para que las personas realicen y aseguren la realización y prestación en forma segura y eficaz investidas de la ética administrativa con todos los oferentes, sustentada con el tratamiento igualitario<sup>44</sup>.

Armando Enrique Mena dice que “la LACAP es clara con respecto a las formas de contratación de la administración”, es un progreso en la regulación, con respecto al procedimiento este viene determinado, en un primer momento, por el tipo de contrato de que se trate, aunque también es determinante el monto de la contratación; dependiendo de la naturaleza de la contratación, en el proceso contractual se utilizaran algunos documentos, así lo establece el Art. 42<sup>45</sup> LACAP; entre estos documentos se pueden mencionar: las bases de licitación o concurso y las garantías; de acuerdo al Art. 80 LACAP.

La institución contratante convocará dentro de los plazos establecidos al ofertante adjudicatario para el otorgamiento del contrato y es en las bases de licitación o de concurso, en que determinarán los plazos para la firma del

---

<sup>44</sup> Ibid. Art. 52.- En las bases de licitación o de concurso se indicarán las diferentes modalidades de la presentación de ofertas, tanto técnicas como económicas. El contratistas, pueden ser contratistas de la Administración Pública, las personas privadas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas dentro o fuera del territorio de la República.

<sup>45</sup> Ibid, Art. 42.- Los documentos a utilizar en el proceso de contratación se denominarán Documentos Contractuales, que formarán parte integral del contrato. Dependiendo de la naturaleza de la contratación, éstos documentos serán por lo menos; las bases de licitación o de concurso; adendas, si las hubiese; las ofertas y sus documentos; las garantías; y las resoluciones modificativas y las órdenes de cambio.

contrato y para la presentación de las garantías, pero si el adjudicatario no se presenta, al segundo mejor ofertante se le dará oportunidad de vincularse contractualmente con la Administración.<sup>46</sup> El Art. 93 de la LACAP, establece las causas de extinción de los contratos, las cuales son: 1) Caducidad, 2) Mutuo acuerdo de las partes, 3) Revocación, 4) Rescate 5) Y otras causas que se determinen contractualmente.

### **2.9.1.- Mecanismos de Selección del Co-Contratante**

Los medios o sistemas reconocidos por las Ciencias Jurídicas para la selección del co contratante de la Administración Pública<sup>47</sup>, no son exclusivos de un determinado Contrato Administrativo, sino que son de posible aplicación en todos los contratos o en muchos de ellos. En este sentido Libardo Rodríguez<sup>48</sup> “menciona los siguientes mecanismos o medios de

---

<sup>46</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, Sentencia Definitiva, referencia 140-2005, Considerando IV, (El Salvador 2009) 9. La institución contratante convocará dentro de los plazos establecidos al ofertante adjudicatario para el otorgamiento del contrato, en las bases de licitación o de concurso, se determinarán los plazos para la firma del contrato y para la presentación de las garantías, si el adjudicatario no concurriere a firmar el contrato, vencido el plazo correspondiente, se podrá dejar sin efecto la resolución de adjudicación y concederla al ofertante que en la evaluación ocupase el segundo lugar, esta eventualidad deberá expresarse en las correspondientes bases de licitación o de concurso, y así sucesivamente, se procederá con las demás ofertas, según el caso, después de la firma del contrato se devolverán las garantías de mantenimiento de ofertas a los ofertantes no ganadores y, de igual manera se procederá, en el caso de declararse desierta la licitación o el concurso.

<sup>47</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, Sentencia Definitiva, referencia 8-T-92, Considerando V, (El Salvador 1998), p. 9.

<sup>48</sup> Libardo Rodríguez R, *Derecho Administrativo General y colombiano*, 15ª edición. (Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 2007), p. 453. Para el caso de la libre gestión, cuando el valor del bien o servicio a adquirir sea igual o inferior al diez por ciento del monto máximo establecido para esta forma de contratación, que sean requeridos con carácter inmediato y cuya adquisición no sea recurrente, la institución podrá adquirirlos directamente y contra pago, en establecimientos comerciales legalmente establecidos, al por mayor o al detalle,

selección: licitación pública, por invitación o privada, libre elección, contratación directa, remate público y concurso”.

En cualquiera de las anteriores formas de contratación, pueden participar personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeros, pero para proceder a las formas de contratación, se deben seguir ciertos criterios, que son determinantes en la contratación, en ese sentido el Art. 40 LACAP, regula la forma de contratación directa, en la cual no habrá límite en los montos por lo extraordinario de las causas que lo motiven, naturaleza del contrato, entre otros, se procederá a desarrollar según cada una de las formas de contratación que la doctrina y la ley establecen para la selección del co contratante, en la licitación o concurso público a nivel doctrinario, se establecen tres clases de licitación, las cuales se desarrollan en las siguientes líneas, es necesario hacer énfasis que en la legislación salvadoreña, sólo se adopta la licitación pública o abierta, la institución podrá adquirirlos directamente y contra pago, en establecimientos comerciales legalmente establecidos, al por mayor o al detalle, siempre que se adquiera bajo estas condiciones.

### **2.9.2.- Licitación Pública o Abierta**

La licitación es un procedimiento de selección del co contratante por medio del cual la administración sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer que persona o la

---

siempre que se adquiera bajo estas condiciones, se presumirá que se ha adquirido a precios de mercado, esta modalidad podrá ser utilizada únicamente de forma trimestral por las instituciones.

licitación es la que ofrece el precio más conveniente, concretada fundamentalmente en establecer, que persona o entidad ofrece el mejor precio para realizar la prestación y se dice que dicho sistema es considerado automático, porque el contrato debe adjudicarse a quien fuese más rentable, en la licitación se define un procedimiento administrativo de selección, en el cual, analizadas las propuestas de los licitantes, se selecciona y acepta la más ventajosa, entendiéndose como aquella propuesta que cumpla con todos los requisitos que establecen las bases de licitación a un menor costo.<sup>49</sup>

La etapa inicial del proceso licitatorio o concurso, es la elaboración de las bases de licitación o concurso, estas deben ser redactadas de forma clara y precisa a fin de que los interesados conozcan a detalle el objeto de las obligaciones contractuales, anteriormente se mencionó que la idoneidad técnica, moral y financiera es importante, pues solo pueden intervenir las personas inscriptas en los respectivos registros, con lo cual demuestran notoria solvencia, el reglamento de LACAP menciona en el Art. 26<sup>50</sup>, de

---

<sup>49</sup> Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, (Editorial Servicios Gráficos, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966), p. 159. Para efectuar cualquier tipo de contratación, la institución deberá establecer los requerimientos o características mínimas indispensables para el bien, obra o servicio que desea adquirir; así como identificar el perfil de ofertante o contratista que lo proveerá, dichos instrumentos se denominarán: a) Términos de referencia: que establecerán las características de los servicios que la institución desea adquirir; b) Especificaciones técnicas: que establecerán los requisitos que deben reunir las obras o bienes que la Administración Pública solicita; c) Bases de Licitación: establecerán los criterios legales, financieros y técnicos que deberán cumplir los ofertantes y los bienes, obras y servicios que ofrecen a la Administración Pública; d) Bases de Concurso: establecerán los criterios a que se refiere el literal anterior para la contratación de consultorías; debiendo la Institución establecer con claridad si la consultoría es para personas naturales, jurídicas, o ambas indistintamente; lo establecido en los literales a) y b) de este artículo, podrán utilizarse para la Libre Gestión cuando aplique.

<sup>50</sup> Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, D No 53, D. O. No 71, Tomo No 399, (El Salvador 2013). Convocatoria a Precalificar, Art. 26.

cómo comprobar su solvencia en el cumplimiento de obligaciones fiscales, municipales, de seguridad social y previsional.

Otro de los requisitos importantes para la licitación es la igualdad de trato para todos los que intervienen en él, como licitadores u ofertantes<sup>51</sup>; pero esa igualdad no está supeditada a valoraciones subjetivas realizadas por la administración pública a través de sus decisiones; la referida igualdad exige que la situación de los distintos ofertantes o licitadores sea valorada sobre bases o datos objetivos, por ejemplo constancia de la inscripción en el respectivo registro y precio ofrecido.

Reunidas las pertinentes condiciones objetivas, puede contratarse sin necesidad de observar y realizar trámite alguno, en cambio la contratación directa o privada, solo procede cuando reunidas también las condiciones objetivas establecidas, la Administración haya dado cumplimiento a ciertos requisitos especiales, de tal manera que la licitación pública es un pedido de ofertas, un llamado a que estas sean formuladas, pero ella no constituye una oferta manifiesta, pues para vincularse contractualmente con la Administración Pública, no hace propuestas de contrato, las recibe, el que hace ofertas, que está en condiciones legales de hacerlas, desee presentarse formulando su proposición, sí varios interesados hacen sus ofrecimientos, esto permitirá que la a Administración Pública seleccione de las condiciones más ventajosas, sobre la base de la comparación objetiva y

---

<sup>51</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, Sentencia Definitiva, referencia 55-F-2002, Considerando IV, (El Salvador 2005) p.4. Las adquisiciones y contrataciones de la administración pública se regirán por principios y valores tales como: no discriminación, publicidad, libre competencia, igualdad, ética, transparencia, imparcialidad, probidad, centralización normativa y descentralización operativa, tal como están definidos en la ley de Ética Gubernamental.

más ventajosa entre las diversas ofertas, la doctrina y la legislación reconocen, la existencia de dos especies fundamentales de licitación, la pública y la privada.<sup>52</sup>

Pero se menciona que existe además un tercer tipo: la restringida, es una subespecie de la licitación pública. Pues existe una diferencia marcada y es que en la licitación pública, el número de oferentes o licitadores no tiene limitación, pueden concurrir todas aquellas personas o entidades que de acuerdo a las normas vigentes, estén en condiciones de presentarse a esa licitación.<sup>53</sup>

En la licitación privada solo pueden intervenir, como oferentes o licitadores, las personas o entidades invitadas por la Administración Pública, en la LACAP, sólo se menciona la licitación pública no la privada, quedando esta última fuera de las formas o mecanismos de contratación pública, a partir de la reforma del 18 de mayo de 2011, la Asamblea Legislativa eliminó la licitación privada y el concurso por invitación.<sup>54</sup> El Art. 133 LACAP, establece

---

<sup>52</sup> Ibíd. p. 159.

<sup>53</sup> Marcelo Caetano, *Manual de Derecho Administrativo*, tomo I S. Ed., (Editorial Lisboa, Lisboa-Portugal 1965), p. 31. Para participar en cualquier proceso de selección, es requisito indispensable registrarse como participante, pagar el derecho de inscripción como participante en los siguientes casos: licitaciones públicas, concursos públicos, adjudicaciones directas públicas, adjudicaciones directas selectivas y adjudicaciones de menor cuantía para la ejecución y consultoría de obras, una vez que se conozca el contenido de las bases, características y/o condiciones del bien o servicio que el estado quiere comprar o contratar, se deberá preparar la propuesta, en la cual hay dos tipos de propuesta: la propuesta técnica y la propuesta económica; en la propuesta técnica se describe el bien que se quiere vender o los servicios que se quieren ofrecer.

<sup>54</sup> Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, D.L. N° 868, del 5 de abril de 2000, D.O. N° 88, Tomo 347, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador 2000). Las formas de contratación para proceder a la celebración de los contratos regulados por esta Ley.



que la forma de seleccionar al concesionario para cualquier tipo de concesión será la licitación pública, nacional e internacional, que se regirá por las reglas que para la licitación pública prevé la LACAP.

## **2.10.- Etapas de la Actividad Contractual del Estado**

En esta etapa se realiza el proceso formativo del contrato en el régimen Administrativo, el cual se manifiesta a través de etapas en las cuales se mencionan una fase preparatoria de la autorización a la Administración Pública para contratar, determinación del presupuesto y objeto que deberá contratarse, elección del contratante particular, adjudicación y aprobación del contrato, suscripción formal y ejecución del contrato.

### **2.10.1.- Invitación a la Licitación Pública**

La invitación a licitación, está fuertemente ligado al principio de concurrencia, el cual tiene por objeto lograr que al procedimiento administrativo se presente la mayor cantidad de oferentes posibles, esto porque la administración siempre busca satisfacer en la mejor forma sus intereses públicos, por lo tanto al momento de adjudicar, contratará con el particular que le ofrezca las mejores garantías para el cumplimiento del objeto contractual, es necesario que a la compulsa hayan podido acudir todos los interesados en participar y que estén capacitados para brindar la prestación requerida.

En materia de convocatoria o invitación a oferentes, esta se puede dar en dos sentidos: uno se refiere al anuncio que se hace al público en general

para que todo aquel que pueda prestar el servicio que se pretenda contratar pueda ofertarlo a la administración Art. 47 LACAP, el otro se refiere al procedimiento de invitación restringida, el cual consiste en la entrega de una carta o invitación privada, a la persona o empresa que cuente con la capacidad de respuesta, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, esta forma en nuestra legislación se encuentra regulado en el Art. 66 LACAP.

### **2.10.2.- Procedimiento de Selección del Adjudicatario**

En El Salvador, las fases que integran el procedimiento de licitación pública, para elegir al contratista son: Art. 42 y siguientes LACAP. • Preparación de las bases de licitación. • Convocatoria a licitación • Entrega de información y documentación mínima, la cual debe estar de acuerdo con las bases. • Contestación del pliego de condiciones, es decir la entrega de las proposiciones y ofertas. • Otorgamiento de la garantía. • Acto de apertura de proposiciones y levantamiento de acta. • Análisis de las proposiciones admitidas. • Emisión del dictamen. • Fallo.

### **2.10.3.- Preparación de las Bases de Licitación.**

Las Bases de Licitación contienen las condiciones del contrato a celebrar, así como las reglas de la licitación. Dichas condiciones, que encuentran su origen en las necesidades mediatas e inmediatas que se pretenden llenar por la administración, son fijadas unilateralmente por ésta. En tal sentido, las bases de licitación configuran el instrumento jurídico que fija los extremos

contractuales y procedimentales de la licitación, entre ellos: su objeto y las condiciones para ser admitido a la misma.

Previo a toda licitación o todo concurso de licitación que la administración pública decida realizar para el cumplimiento de su compromiso de buscar el bienestar de sus administrados, deberán elaborarse las bases correspondientes, las que sin perjuicio de las Leyes o Reglamentos aplicables, constituyen el instrumento particular que regulará a la contratación específica. Las bases reguladas en el Art. 43 LACAP deberán redactarse en forma clara y precisa a fin de que los interesados conozcan en detalle el objeto de las obligaciones contractuales, los requerimientos y las especificaciones de las mismas para que las ofertas comprendan todos los aspectos y armonicen con ellas y sean presentadas en igualdad de condiciones. Ellas se realizan antes de la convocatoria a licitación y en ellas se requiere la elaboración de un conjunto de antecedentes jurídicos, técnicos y financieros, que configuren el proyecto, así como bases administrativas, planos, presupuesto oficial, estas conformaran las bases de la licitación.

#### **2.10.4.- Convocatoria.**

Según el Art. 47 LACAP, la convocatoria a licitación es un anuncio por medio del cual se cita o llama por escrito personal o público, realizado a través los medios de prensa escrita de circulación de la república, en los que se indicarán las obras, bienes o servicios a contratar, el lugar donde los interesados pueden retirar los documentos de información pertinentes y los derechos a pagar por las bases, el plazo para recibir ofertas y para la apertura de las mismas. Además, podrá utilizarse cualquier medio tecnológico que garantice la certeza de la recepción y el contenido del

mensaje. Si fuese conveniente la presentación de oferentes radicados en el exterior, se difundirá la intención de contratar, en los medios de prensa nacionales y medios de comunicación electrónica de acceso público. Además, se debe publicar por lo menos en uno de los siguientes medios: • Publicaciones técnicas especializadas, reconocidas de amplia circulación internacional; y, • Periódicos de amplia circulación internacional.

#### **2.10.5.- Entrega de información y documentación mínima**

Una vez realizadas las dos primeras fases que se han mencionado, se procede a la entrega de la información Art. 49 LACAP, la cual se entregará en el lugar en que la administración haya citado a los oferentes a retirar esta información que por lo general consiste en las bases de la licitación. Cualquier interesado podrá solicitar y retirar en el plazo establecido, las bases de licitación o de concurso; los derechos a cobrar incluyen los gastos por la reproducción de las mismas, de los planos y algún otro costo que se pueda establecer. Este pago se hace efectivo en las colectorías o tesorerías de cada uno de “las instituciones” que emitan las bases de licitación o de concurso, o en las instituciones financieras autorizadas para tal fin, dicho pago no es reembolsable.

#### **2.10.6.- Contestación del Pliego de Condiciones**

Consiste en que una vez efectuada la convocatoria, todos los interesados podrán entregar a la administración pública las proposiciones para que se les adjudique el proyecto Art. 52 LACAP, es decir aquí deben presentar sus ofertas para que estas sean tomadas en cuenta. Dicha forma de

presentación de las ofertas estará regulada en las bases de licitación, tanto en la forma técnica como económica, estas formas de presentación estarán conformadas de acuerdo a la naturaleza, complejidad, monto y grado de especialización de la obra a licitar. El control de que las ofertas sean presentadas en tiempo y forma por parte de los interesados en contratar será responsabilidad del ofertante, a excepción de los casos en que la entrega se haya realizado fuera de tiempo o de forma o sea por irresponsabilidad o negligencia del oferente, casos en los cuales la oferta presentada será dejada fuera del concurso de licitación.

#### **2.10.7.- Otorgamiento de Garantía**

El otorgamiento de garantía es uno de los requisitos más importantes que deben satisfacer los oferentes, a fin de asegurar la seriedad de sus proposiciones Art. 31 y siguientes LACAP, las garantías pueden consistir en fianzas o garantías bancarias, emitidas por sociedades afianzadoras o aseguradoras e instituciones bancarias, nacionales o extranjeras. La forma en que se otorgara esta garantía, así como los valores, plazos y demás condiciones se establecerán conforme a las bases de licitación o de concurso y el contrato respectivo.

#### **2.10.8.- Apertura de Proposiciones y Levantamiento de Acta**

Este acto se da cuando ya ha vencido el plazo para la admisión de las ofertas, en sesión pública, el día y hora previamente establecido en las bases Art. 53 LACAP, en ella la parte convocante procede a la apertura de las ofertas propuestas y al levantamiento de actas. En este acto el representante

de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI), procede a abrir los sobres que contienen las ofertas presentadas por los oferentes, esto lo realiza el día y hora previamente establecida en las bases de competencia. Se realiza ante la presencia de los oferentes que hayan asistido y que hayan presentado sus ofertas en tiempo y forma.

En caso de que se hayan presentado ofertas fuera de tiempo o en su caso no presenten garantía de mantenimiento de la oferta, estas quedaran excluidas de pleno derecho. Una vez presentadas cada una de las ofertas ante todos los asistentes, se procederá a levantar un acta en la que constaran las ofertas recibidas, conforme lo estipulan las bases, es decir en tiempo y forma.

#### **2.10.9.- Evaluación de Ofertas Admitidas**

Consiste en un análisis comparativo de las proposiciones que hayan sido previamente admitidas, con el objeto de determinar un ganador. Este análisis será realizado por una comisión de evaluación de ofertas la cual estará encargada de evaluar las propuestas en lo que se refiere al aspecto técnico, económico y financieros, para lo cual esta comisión tomará de base los criterios de selección y evaluación establecidos en las bases de competencia Art. 55 LACAP.

#### **2.10.10.- Recomendación para Adjudicación**

La administración pública por medio de la entidad convocante es la encargada de emitir un dictamen Art. 56 LACAP, el cual sirve como

fundamento para que el titular de la dependencia o entidad, o el servidor público en quien se haya delegado esta facultad, emita el fallo correspondiente en el que se dará a conocer cuál fue la oferta seleccionada luego del proceso licitatorio. Esto se da una vez concluida la fase de evaluación de las ofertas, acá la comisión encargada de la evaluación de las ofertas para elegir la más ventajosa para la administración, elabora un informe en el que tomara en cuenta los aspectos técnicos económicos y financieros de cada una de las ofertas presentadas, en ella hará una recomendación al titular del ente contratante para que este pueda ya sea acordar la adjudicación respecto de la oferta que resulte mejor calificada, o para que declare desierta la licitación o el concurso.

#### **2.10.11.- Notificación a Participantes**

Mediante este fallo es que se adjudicara el contrato a la persona que de entre los oferentes reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante para la ejecución del trabajo u obra para la que se abrió a licitación Art. 57 LACAP. La notificación del resultado de la licitación, se realizará a los oferentes participantes en este proceso, la institución licitante, por medio del jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UACAP), para dar a conocer el resultado de la adjudicación, esto lo realizará hasta antes del vencimiento de las garantías de mantenimiento de las ofertas. Además de esta notificación, se debe publicar por un medio de prensa escrita de circulación nacional, el resultado de la adjudicación, además de esta publicación en periódicos, se puede utilizar cualquier otro medio tecnológico de información que garantice la certeza de la recepción del contenido del mensaje, Esto se da una vez

concluida la fase de evaluación de las ofertas, acá la comisión encargada de la evaluación de las ofertas para elegir la más ventajosa.

#### **2.10.12.- La adjudicación**

Es un acto por el cual la administración acepta una de las propuestas, y con el cual nace el derecho del licitador de contratar con la administración, cuando esta se dispusiere a firmar el contrato. La adjudicación constituye un acto de la administración pública, este es el acto de mayor importancia en el procedimiento licitatorio y es de él, de donde derivan fundamentalmente las obligaciones de la administración pública, esta contiene la decisión unilateral del órgano convocante, que determina cual es la propuesta más ventajosa y en consecuencia la declara aceptada.

Para dar por aceptada la oferta es necesario por parte de la administración o ente convocante, que se tomen en cuenta ciertos criterios como lo es el que debe aceptarse la oferta más ventajosa y que generalmente será aquella oferta que se cotiza al precio más bajo, sin embargo esto no siempre ocurre así, ya que a veces se hace necesario para la administración tomar en cuenta otros factores como por ejemplo proceder al análisis y estudio de las ofertas aceptadas a fin de estar en condiciones de elegir cuál de ellas es más conveniente para el Estado.

Dispone de asesores técnicos que la ayudan a decidir sobre cuál de las propuestas es más ventajosa para contratar, sin embargo a pesar de que la apreciación de los asesores para la contratación, es una apreciación profesional, esta no es la que se tomará como la mejor para contratar por



parte de la administración, puesto que la administración elegirá la propuesta que a su solo juicio estime más ventajosa.

La adjudicación no se puede dar cuando no se han presentado ofertas, es decir cuando la licitación a quedado desierta o cuando todas las ofertas por ser defectuosas o irregulares deban ser rechazadas de manera fundada, o cuando las posturas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de licitación, también se entenderá que el procedimiento de licitación es desierto cuando la mejor oferta que se haya presentado es considerada inaceptable o inconveniente.

En conclusión, la administración puede adjudicar o no, y en caso de que lo hiciera, sería en beneficio del licitador, cuya propuesta fue considerada la más favorable a los intereses de la administración y es a través de esta que se calificarán las propuestas como aceptables y se limitará la relación del Estado únicamente para con aquel licitador que hizo la mejor propuesta, quedando por el mismo acto libres de este procedimiento los demás oferentes.

Se debe aclarar que con la adjudicación, el adjudicatario no tiene derecho al contrato, sino solamente el derecho a no ser dejado fuera, o dicho de otro modo tiene derecho de exigir de la administración la integración del procedimiento licitatorio, la adjudicación termina con la elección de un proponente que sea idóneo, cuya propuesta fue considerada la mejor y calificada como aceptable, quedando por verificar solamente la legitimidad del procedimiento y decidir, acerca de la conveniencia y la oportunidad del contrato, lo cual se realiza por un acto externo al proceso.

## **2.11.- Explicación sobre lo que dijo la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sobre la Concesión del SITRAMSS**

La Sala de lo Constitucional que, amparada en el artículo 120 de la Constitución, afirma que cuando un particular se va a beneficiar exclusivamente de un bien público debe hacerse un proceso de concesión. El texto del artículo en cuestión dice: “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 (...). Estas concesiones deberán ser sometidas al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su aprobación”.

La Sala de lo Constitucional, explicó que “la Constitución ordena que cuando se trate de bienes de uso público que van a generar un beneficio para un particular, ese tema tiene que pasar por la Asamblea” y “se concluye que una interpretación armónica de la Constitución de la República, las concesiones de obras materiales de uso público, cuando hay utilización de presupuestos estatales, como el caso sub júdice (SITRAMSS), deben ser aprobadas por la Asamblea Legislativa, por ser un mecanismo de vigilancia hacia el Órgano Ejecutivo”.

Asimismo la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, manifiesta que en el Art-120 de la Constitución, si se observa una zona de competencia legislativa en concreto que es congruente con la pretensión de los demandantes, señalando la explotación de la obra de uso público sin previa concesión de la Asamblea Legislativa.

**CAPITULO III**  
**LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN**  
**DE PRESTACION DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL**  
**DERECHO COMPARADO**

El Capitulo tres denominado ‘‘LOS CONTRATOS DE CONCESION DE PRESTACION DE SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE EN EL DERECHO COMPARADO’’, es un estudio realizado en la legislación en materia de las Concesiones de Transporte Público de Pasajeros de los países de la República de Argentina, del Reino de España y de la República de Chile, para la cual se investigó las diferentes normativas de esos países, para el otorgamiento de las concesiones en el transporte público de pasajeros, con la finalidad de identificar los posibles alcances y limitantes entre esas legislaciones y la legislación Salvadoreña.

**3.1.- Regulación en la República de Argentina**

El Estado Federal Argentino de acuerdo a su Constitución 286 vigente establece: ‘‘Art. 1.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal, según lo establece la presente constitución<sup>55</sup>, Art. 3.- Las autoridades que ejercen el gobierno federal, residen en la ciudad que se declare capital de la República por una ley especial del congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse, Art. 5.- Cada provincia dictara para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano,

---

<sup>55</sup> Constitución de la Nación Argentina (Argentina, 22 de Agosto de 1994)

de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia al goce y ejercicio de sus instituciones.

Art. 121.- Las provincias conservaran todo el poder no delegado por esta constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación, Art. 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.<sup>56</sup>

### **3.1.1.- Ley 13981- de la Provincia de Buenos Aires, Argentina**

ARTICULO 1º: OBJETO. La presente Ley<sup>57</sup> tiene por objeto regular el subsistema de Contrataciones del Estado Federado e incorporarlo al sistema

---

<sup>56</sup> Ibíd. El Estado Argentino es un Estado Federado, a cuyos estados federados se les denomina "provincias," estos se rigen administrativa y normativamente de manera autónoma, mucho más en el caso de Buenos Aires ya que la misma constitución le otorga facultades de autonomía de manera especial y expresa, siendo a su vez creada la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994, que desarrolla lo mandado por la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>57</sup> Ley 13981, Ley provincial de Buenos Aires Argentina, D.L. No 477 (Buenos Aires,

Argentina, 2009). Ante ello la actividad contractual del estado Argentino se rige también provincialmente, siendo diferentes las regulaciones entre provincias, es por ello que se comparara el ordenamiento jurídico salvadoreño con el cuerpo normativo referente a las contrataciones de la provincia de Buenos Aires, Argentina, denominada Ley 13981, donde de acuerdo al decreto 477, el Senado y Cámara de diputados de la provincia de Buenos Aires sanciono con fuerza el referido cuerpo normativo, en el año 2009, el objeto de la referida ley es regular el subsistema de contrataciones del estado y a su vez incorporarlo al sistema de administración financiera del sector público de la provincia de Buenos Aires.

de Administración Financiera del Sector Público de la Provincia de Buenos Aires, ARTICULO 2º: (Texto según Ley 14815) ÁMBITO. Las disposiciones de la presente Ley alcanzan a todos los poderes, órganos, entes, entidades y fondos fiduciarios previstos en el artículo 8 inciso a) y c) y artículo 11 de la Ley N° 13767, salvo que por ley especial tengan otro régimen establecido, en el caso de Buenos Aires ya que la misma constitución le otorga facultades de autonomía de manera especial y expresa, siendo a su vez creada la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994, que desarrolla lo mandado por la Constitución de la Nación Argentina.

### **3.1.2.- De Las Concesiones**

Artículo 24.- La concesión de un servicio se otorgará mediante procedimiento de selección efectuado entre las personas físicas y/o jurídicas inscriptas en el Registro Provincial de Prestatarios, creado por el Artículo 21 de la presente Ley. Dicho procedimiento se regirá por las normas prescriptas en el régimen de contrataciones de la Provincia para la licitación privada. De no mediar oferentes, el Poder Ejecutivo podrá establecer otros sistemas de contratación aplicables al caso.

Artículo 27.- La concesión para toda clase de transportes será resuelta por el Ministro del área mediante resolución fundada y en base a los antecedentes, informes y dictámenes correspondientes, por un plazo de diez años, prorrogable por otros cinco, salvo plazos menores que fije la reglamentación.

### 3.1.3.- Ley 8669, de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Artículo 1.- La presente Ley regula la explotación del servicio público de transporte por cualquier medio que se desarrolle en el ámbito de la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires<sup>58</sup>, independientemente de las vías de comunicaciones que se utilicen para realizarlos, abarca los servicios que se presten en el territorio de la Provincia, con exclusión del que se efectúa íntegramente en zonas urbanizadas de jurisdicción municipal o comunal, de manera tal que las empresas de transporte no queden sujetas a más de una jurisdicción con igual finalidad<sup>59</sup>.

Artículo 7.- EL servicio podrá ser prestado por personas físicas, jurídicas o unión transitoria de empresas debidamente inscriptas, una vez que hayan complementado los requisitos que establece al respecto la presente Ley y su reglamentación<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Ibíd. Artículo 2.

<sup>59</sup> Ibídem. Art. 4. LA autorización y control del funcionamiento de las estaciones terminales de los servicios de jurisdicción de la Provincia, corresponde exclusivamente a ésta.

<sup>60</sup> Ibídem. Artículo 9.- EL Servicio de Transporte Automotor de Pasajeros en la Provincia de

Buenos Aires, será prestado conforme las siguientes modalidades: A.- Servicio Regular, que comprende las categorías Común y Diferencial. Ambas categorías podrán prestarse bajo las modalidades Ordinario, Directo y Expreso. B.- Servicio Ejecutivo. C.- Servicio Puerta a Puerta. D.- Servicio Especial: comprende las categorías Normal y Restringido. E.- Servicio Obrero. F.- Servicio Escolar. G.- Servicio de Turismo, con o sin ruta fija. H.- Servicios de Remises (transporte de pasajeros que se efectúe en automóviles, uniendo dos localidades). Las condiciones técnicas mínimas que deberán cumplir los vehículos con los que se preste esta modalidad de transporte, serán fijadas por la Autoridad de aplicación, la que podrá convenir con los Municipios o Comunas las exigencias respectivas a fin de adoptar criterios similares.

### **3.1.4.- Licitación Pública Nacional e Internacional N° 7/2016 para la Concesión del Servicio Público del Transporte de Pasajeros para la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.**

El plazo de la concesión será de diez (10) años, la Fecha y hora de apertura será el 27 de junio del 2016, OBJETO DE LA LICITACIÓN Y CONDICIONES GENERALES, Artículo 1. Objeto, El ente de la Movilidad de Buenos Aires convoca a Licitación Pública Nacional e Internacional para otorgar bajo el régimen Jurídico de Concesión de Servicio Público, la prestación del Transporte Urbano de Pasajeros (TUP), en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, según las condiciones establecidas en el presente Pliego y ordenanzas vigentes. Artículo 2. Procedimiento de la Contratación. La contratación se realizará a través de un procedimiento de selección de antecedentes jurídicos, económico-financieros y Oferta Técnica, bajo la forma de una Licitación Pública Nacional e Internacional.

Artículo 3. Definición del Sistema a Licitar. El presente proceso de Licitación se enmarca en el proceso de implementación del Sistema Integrado de Transporte Urbano de Pasajeros de Buenos Aires, compuesto de servicios básicos de redes interconectadas (una Red Primaria, una Red Secundaria y un conjunto de Líneas Barriales<sup>61</sup>) y por servicios opcionales<sup>62</sup>. Artículo 5.

---

<sup>61</sup> Ente de Movilidad de Buenos Aires, Licitación Nacional e Internacional No- 7-2016 (Buenos Aires, Argentina, 2016). Red Primaria: Conformada por líneas troncales que circulan mayoritariamente a través de avenidas y calles principales de la ciudad, sobre las cuales se podrán desarrollar distintas obras de infraestructura necesarias para alcanzar valores óptimos de velocidad comercial. Red Secundaria: Conformada por líneas cuyos recorridos conectarán directamente a los barrios con el área central y ofrecerán la conectividad cercana 7 con los principales a tractores de cada barrio.

Exclusividad de explotación del servicio. El Concesionario tendrá la exclusividad para la explotación de los servicios del grupo de líneas adjudicadas por el término de vigencia del contrato y en los términos especificados en el Pliego y sus Anexos y en la normativa vigente.

Artículo 7. Vigencia de la Concesión. El plazo de vigencia de la Concesión será de DIEZ (10) años, a partir de la fecha de efectiva iniciación de los servicios. El EMBA si lo considera conveniente, con las especificaciones que se dispongan, y en la medida en que la Concesionaria haya cumplido con los indicadores de calidad de servicio y de gestión previstos, podrá prorrogar la Concesión por un primer un período de hasta DOS (2) años, y un segundo período consecutivo de hasta TRES (3) años, debiendo contar en este último caso de la aprobación del Concejo Municipal. La contratación se realizará a través de un procedimiento de selección de antecedentes jurídicos, económico-financieros y Oferta Técnica, bajo la forma de una Licitación Pública Nacional e Internacional.

### **3.2.- Regulación en España**

La Constitución Española atribuye al legislador estatal la configuración básica sobre contratación pública, así mismo otorga privilegios a ciertos

---

<sup>62</sup> Ibídem. SERVICIO DIFERENCIAL: Conformado por el conjunto de líneas que poseen condiciones de prestación y nivel de confort superior al de las líneas del servicio básico. SERVICIO EXPRESO: Conformado por el conjunto de líneas que cubren recorridos coincidentes en todo o en parte con las líneas del servicio básico, con un régimen de paradas diferencial y una velocidad comercial superior a las líneas regulares.



segmentos de la población; por lo que autoriza funciones y da atribuciones a las comunidades autónomas a desarrollar su propia normativa, los contratos del sector público reciben así su regulación esencial en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público-LCSP, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre de 2011, en el cual se aprueba el texto refundido de la ley de contratos del sector público 291 .que tendrá como objeto principal regular las contrataciones públicas, estableciendo los límites y alcances de las actuaciones en pro del bien común y de esta forma defender los intereses colectivos del Estado<sup>63</sup>.

### **3.2.1.- Ley de Contratos del Sector Público de España**

La Ley de Contratos del Sector Publico establece en su artículo 5 una serie de contratos que pertenecen al sector público, los cuales son: 1.- Contrato de obra; 2.- Contrato de concesión; 3.- Contrato de obra pública; 4.- Contrato de gestión de servicios públicos; 5.- Contrato de suministro, servicios; y 6.- Contratos de colaboración<sup>64</sup>. En lo sucesivo, se hará énfasis al contrato de concesión y el contrato de gestión de servicios públicos respectivamente,

---

<sup>63</sup> Jaime Orlando Santofimio Gamboa, *“El Contrato de Concesión de Servicios Públicos, Coherencia con los Postulados del Estado Social y Democrático de Derecho en Aras de su Estructuración en Función de los Intereses Públicos.”* (Tesis De Doctorado, Departamento De Derecho Público De Estado, Universidad Carlos III de Madrid, España, 2010). De acuerdo al artículo 1 inciso 1 LCSP, tiene por objeto: “regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados.

<sup>64</sup> Ley de Contratos del Sector Público, Real Decreto Legislativo 3/2011, Publicado en el boletín Oficial del Estado (España, 16 de noviembre de 2011). De acuerdo al artículo 316

LCSP, los organismos competentes para contratar son: “Los Ministros y los Secretarios de Estado, Los Presidentes o Directores de los organismos autónomos.

estableciendo quienes son los órganos competentes, determinando la forma de extinción de los mismos verificando los límites y alcances de cada uno de ellos, por lo que se establecen las formas en las cuales la Administración tendrá por cumplido los contratos a los que se hacen merito, con la finalidad de establecer posibles responsabilidades tanto del concedente como del co contratante en caso de existir un conflicto.

En el caso de la concesión se tendrá por extinguida<sup>65</sup> la obligación por el cumplimiento del contrato y se da cuando el concesionario ha cumplido con la obligación contraída ya sea por el transcurso del tiempo, considerada como la forma normal de terminación del mismo, de acuerdo al artículo 268 numeral 1 LCSP dicho plazo “no podrá exceder de cuarenta años”, así mismo la otra forma de extinción del contrato, es por la resolución del mismo, en este supuesto el artículo 269 LCSP, establece una serie de causales entre las que se encuentran: la muerte o incapacidad sobrevenida del co contratante, la declaración de insolvencia de pago, o por mutuo acuerdo<sup>66</sup>.

Respecto a la legislación de cada Estado, se infiere que la regulación salvadoreña subsume en el contrato de concesión una categoría especial denominada concesión de servicio público, generando una relación de

---

<sup>65</sup> *Ibidem*. La institución contratante puede tener por extinguida la obligación en caso de imponer sus prerrogativas, las cuales son facultades exclusivas que posee el concedente en caso de existir conflicto para suplir una deficiencia en determinada prestación, dichas figuras son: el rescate de la explotación de la obra o bien dado en concesión.

<sup>66</sup> Sala de lo Civil, *Sentencia Definitiva*, Referencia 2992/2012, (España, Tribunal Supremo

del Reino de España, 2014), p. 24. El tribunal supremo de la Sala de lo Civil establece la necesidad de interpretar con una mayor flexibilidad los presupuestos de aplicación de la doctrina sobre las cláusulas, de modo que se atienda a la propia e inusual gravedad de la crisis económica actual, su carácter imprevisible y extremadamente grave.

género y especie, algo que no es posible establecer en la legislación española dado que el legislador separó los contratos en comento.

### **3.3.- Regulación en Chile**

Las prerrogativas de la Administración están siempre presentes, en las contrataciones públicas y están reguladas en diferentes legislaciones, con la finalidad de proteger el interés público, porque la norma constitucional de los diferentes países establece que es obligación del estado satisfacer las necesidades públicas<sup>67</sup>.

#### **3.3.1.- Ley 18996, de las Concesiones del Servicio de Transporte público de pasajeros y de uso de vías**

De lo antes expuesto, en la legislación de Chile se decretó la Ley 18996, que regula lo relativo a las Concesiones del Servicio de Transporte Público de Pasajeros y de Uso de Vías, que en adelante llamaremos Ley 18996, de manera explícita establece prerrogativas de la Administración, la normativa antes mencionada es una ley especial, porque regula de acuerdo a su objeto

---

<sup>67</sup> Constitución Política de la República de Chile, D.C N° 1.150 (Chile, 1980). La Constitución de la República de Chile en el Capítulo III establece “Derechos y obligaciones constitucionales” mencionando en el artículo 19 numeral 18 inciso 3 lo siguiente, “La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas,” ya sea mediante vinculación contractual con los particulares, porque es obligación del estado garantizarlas y para cumplir con sus obligaciones se decretan leyes.

específicamente un Contrato Administrativo de concesión de servicio público y establece diferentes prerrogativas, que aplica la Administración justificándose por razones de interés público.

Con respecto a la prerrogativa de la Administración, de la modificación unilateral del contrato, la Ley 18996 menciona en su artículo 3 ordinal <sup>68</sup>séptimo inciso primero, la modificación del contrato de concesión, que es posible que la concesión se modifique por circunstancias que ameritan el cambio, por razones de interés público, por caso fortuito y fuerza mayor, el mencionado artículo expresa que “los contratos de concesión podrán ser modificados conforme a lo establecido en las respectivas bases de licitación. Las bases de licitación deberán contener causales de modificación unilateral de los contratos de concesión.”

En la legislación Salvadoreña, es la LACAP la que regula de manera general, los diferentes Contratos Administrativos y las prerrogativas de la Administración; en el caso del contrato de concesión de prestación de servicio público de transporte terrestre de pasajeros, también se debe tomar en cuenta la Ley General de Transporte Terrestre de Pasajeros porque

---

<sup>68</sup> Tercera Sala de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia Definitiva, Referencia No-2181-

2010 (Chile 2010). P-7. La Tercera Sala ha establecido con respecto a esta prerrogativa lo siguiente: "Desde el momento de perfeccionarse el contrato y luego durante la ejecución, cumplimiento y terminación del mismo, la Administración comprometerá su responsabilidad contractual, usualmente fundada en un sistema subjetivo o con culpa, y en que se aplicarán las reglas propias del Derecho Común, en ausencia de normativa especial establecida como marco jurídico propio de un tipo especial de contrato. También en esta sede se puede ver comprometida su responsabilidad extracontractual, por ejemplo al ejercer sus prerrogativas públicas y en que el factor de imputación será la falta de servicio o el riesgo o, finalmente, su responsabilidad lo será sin culpa alguna; todo lo anterior, porque la modificación unilateral del contrato hace nacer derechos indemnizatorios o compensatorios.

establece al ente contralor del contrato de concesión, es así que menciona esta ley en el artículo 3 numeral 2 que le compete la concesión de líneas al Viceministerio de Transporte a través de la Dirección General de Transporte Terrestre, siendo así conforme al artículo 11 numeral 5 del Reglamento de Transporte Terrestre de Pasajeros que además la Dirección General se encargara de supervisar las concesiones.

La Sala de lo Contencioso Administrativo<sup>69</sup> ha establecido la autoridad competente para declarar la caducidad, correspondiéndole al Órgano de la Administración contratante, declararla por ser una potestad del régimen de la contratación administrativa, desarrollándose un procedimiento; la LACAP no establece ningún procedimiento para declarar la extinción de los contratos, sin embargo ante este silencio legislativo el RELACAP, si hace referencia a un procedimiento para declarar la extinción del contrato en su artículo 81, encontrando una similitud con lo establecido en la Ley 18996. El Artículo 18 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, nos regula que la autoridad competente para la adjudicación de los contratos y para la aprobación de las bases de licitación o de concurso, so pena de nulidad.

---

<sup>69</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, Sentencia Definitiva, Referencia N° 367-2009, (El Salvador 2012). Sobre la modificación unilateral del contrato, siempre la Administración aplicara la prerrogativa justificándose en motivos de necesidad pública, como por ejemplo el que se establece en la sentencia de referencia 367-2009 que dice: “las condiciones y necesidades del servicio público de transporte colectivo de pasajeros son cambiantes, y desde mayo de dos mil seis cuando se suscribió el Contrato de Concesión, la necesidad de la población usuaria del servicio ha cambiado incrementándose, pues se requiere que se le brinde el servicio con una frecuencia diferente a los treinta y cinco y cuarenta minutos originalmente pactados, de ahí que se modificó dicha circunstancia a quince y veinte minutos fundada en la necesidad del servicio.”

## **CAPITULO IV**

### **ANALISIS DEL PROBLEMA DEL SITRAMSS**

El capítulo cuatro denominado “ANALISIS DEL PROBLEMA DEL SITRAMSS” es un estudio realizado teniendo como parámetros los insumos adquiridos a lo largo de la investigación, para lo cual se ha realizado un análisis del problema del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador SITRAMSS y se plantea al final de este capítulo una solución al problema de la concesión del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR-SITRAMSS.

#### **4.1.- ¿Qué tipo de Concesión es la del SITRAMSS?**

Según la investigación realizada, se ha podido determinar que no hay ningún tipo de concesión para la adjudicación del proyecto del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador-SITRAMSS, en lo relativo a la adjudicación de la infraestructura se violentó la legalidad del proceso al no haber tomado en cuenta el mandato Constitucional de los Arts- 120 y 131 No 30 ambos de la Constitución, cuyos artículos hacen referencia que dichas concesiones deberán ser sometidas al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su aprobación, así como lo estipulado en el Art- 131 de la LACAP esto en cuanto al uso de la estructura, como lo son la terminal de integración, paradas de trasbordo y el carril segregado, por lo que conforme a la Ley tendría que haber una Concesión para la adjudicación de obra pública.

Así también se violentó el debido proceso en cuanto a la adjudicación de la explotación de línea del SITRAMSS, cayendo con esto en una ilegalidad, no tomando en cuenta lo prescrito en el Art- 131-bis de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, referido al supuesto en el cual la Administración concede temporalmente a una persona natural o jurídica, la facultad de prestar un servicio público, bajo su vigilancia y control y a cuenta y riesgo de la concesionaria y lo estipulado en el Art-4 No 14 del Reglamento General de Transito y Seguridad Vial, el cual manda al Vice Ministerio de Transporte Y seguridad Vial, a adjudicar la explotación de líneas por medio de un contrato de concesión de prestación de servicio.

#### **4.2.- Normativa para la Adjudicación del SITRAMSS**

##### **4.2.1.- Competencia para la adjudicación y demás**

Art- 18 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública; el cual literalmente dice: “La autoridad competente para la adjudicación de los contratos y para la aprobación de las bases de licitación o de concurso, so pena de nulidad, será el titular, la Junta o Consejo Directivo de las respectivas Instituciones de que se trate, o el Concejo Municipal en su caso; asimismo, serán responsables de la observancia de todo lo establecido en esta Ley.

La autoridad competente podrá designar con las formalidades legales a otra persona, para conceder las adquisiciones y contrataciones que no excedan del monto de las de libre gestión. No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, cuando las leyes de creación de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, faculden al consejo o junta directiva designar

autoridad para facilitar su gestión, podrán establecer, de conformidad a su estructura orgánica y monto presupuestario, una estructura jerárquica para la adjudicación de los contratos y aprobación de las bases de licitación o de concurso.

El Fiscal General de la República representará al Estado en los contratos sobre adquisición de bienes inmuebles en general y de los muebles sujetos a licitación, asimismo, velará porque en las concesiones de cualquier clase otorgadas por el Estado, se cumpla con los requisitos, condiciones y finalidades establecidas en las mismas y ejercer al respecto las acciones correspondientes.

En el resto de los contratos será competente para su firma el titular o la persona a quien éste designe con las formalidades legales, siempre y cuando la persona designada no sea la misma que gestione la adquisición o contratación. Cuando se trate de las municipalidades, la firma de los contratos corresponderá al Alcalde Municipal y en su ausencia a la persona que designe el Concejo. En todo caso los firmantes responderán por sus actuaciones.

#### **4.3.- Concesión de Servicio Público**

Art. 131-BIS.- De la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública-LACAP; el cual literalmente dice: Por el contrato de concesión de servicio público, el Estado a través de la institución correspondiente, concede temporalmente a una persona natural o jurídica, la facultad de prestar un servicio público, bajo su vigilancia y control y a cuenta



y riesgo de la concesionaria. El plazo y demás condiciones se determinaran de acuerdo al contrato de concesión. (1) (3). Por lo tanto, la concesión se adjudicara a la persona más idónea y que reúna los requisitos establecidos en el cuerpo normativo por medio de concurso público, transparente, y en el cual participe el mayor número de personas naturales o jurídicas.

#### **4.4.- Los Bienes Nacionales no pueden ser cedidos por medio de Decretos Ejecutivos**

De los bienes nacionales, Art. 571 cc.- Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales. Art. 572.- Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, no están poseídas por ninguna persona<sup>70</sup>.

Según el comunicado emitido por la Sala de lo Constitucional, se han establecido y definido vía reglamentaria, elementos de la infraestructura del SITRAMSS, financiada con recursos estatales, en específico los andenes, carriles segregados exclusivos o preferenciales, estaciones de trasbordo y las terminales de integración; dicha infraestructura es propiedad del Estado como una obra material de uso público y como tal su explotación debe sujetarse al Art- 120 y 131 N0 30 de la Constitución, y el Art- 131 de la Ley

---

<sup>70</sup> Código Civil, de los Bienes Nacionales. (El Salvador, 10 de Abril de 1860) Artículos 571 y 572.

de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública-LACAP, es decir, a través de concesión que otorga el Órgano Legislativo, de la cual carece SIPAGO, quien explota la infraestructura estatal sin haber realizado inversión alguna.

#### **4.5.- Informe rendido por el Oficial de Información del V.M.T.**

Según informe rendido por el oficial de información del Vice Ministerio de Transporte, el SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL AREAMETROPOLITANA DE SAN SALVADOR - SITRAMSS carece de un contrato de Concesión para la explotación de líneas y rutas ya que las autorizaciones son permisos que el Estado otorga para la prestación de un servicio donde el autorizado asume por su cuenta y riesgo la prestación del servicio y se ajusta a los parámetros establecidos por la Administración autorizante”, como es el caso de los buses del transporte colectivo de pasajeros, en el sentido que el permiso que les otorga el Estado bajo la figura de concesión, implica que deben poner los buses y terminales para la ejecución del servicio por su propia cuenta, ya que “el permiso que el Estado les otorga es para la explotación de la línea y ruta, lo cual no otorga derecho de exclusividad de explotación sobre servicio público alguno, pues las rutas no son de uso exclusivo de los buses autorizados sino que se comparte con toda la población.

Para el caso del SITRAMSS, sigue manifestando el oficial de información, “varios empresarios que ya tenían permisos de línea solicitaron un cambio de ruta”, llamado dicho trámite “Modificación a las Condiciones de Línea”, es decir que un concesionario que ya trabajaba en una ruta pre-establecida con su respectivo permiso para cubrir el trayecto de dicha ruta, solicitó un cambio

de ruta hacia las rutas creadas para el SITRAMSS, por lo que “el SITRAMSS, opera en la actualidad con los permisos de ruta que estos transportistas hicieron a favor del nuevo sistema de transporte”, por lo cual manifiesta el Oficial de Información, “no hubo necesidad de otorgar o crear nuevos permisos para el recorrido del SITRAMSS”, ya que lo que se hizo fue solamente una “Modificación a las Condiciones de Línea”; en consecuencia “no hubo necesidad de elaborar Bases de licitación, Licitación pública ni adjudicación de línea”.

En consecuencia de lo anteriormente expuesto, se ha llegado a la conclusión, que en el caso en específico de cómo están operando los buses Padrones y Articulados del SITRAMSS, y por lo manifestado por el Oficial de información del Vice-Ministerio de Transporte, estos están operando con permisos que ya estaban asignados a distintos empresarios del transporte terrestre de pasajeros, los cuales fueron reasignados al nuevo sistema de transporte, con el aval de los empresarios que los tenían asignados, formando parte estos del nuevo sistema de transporte, por lo que no hay documento alguno como concesión, ni contrato de servicio público de transporte de pasajeros, de lo cual está facultado el Vice Ministerio de Transporte y Seguridad Vial.

De la investigación realizada, en lo concerniente a la circulación de los buses articulados y padrones del SITRAMSS y sus respectivos permisos para operar, se ha determinado que el VMT como ente encargado de otorgar los permisos de línea para el transporte público de pasajeros, no ha violentado los principios Constitucionales en cuanto a otorgar los permisos, porque la ley le otorga esa facultad, aunado a esto los permisos ya existían y

solamente fueron reasignados a la ruta del SITRAMSS con el aval de los empresarios que tenían asignados dichos permisos, realizando para este caso en específico una “Modificación a las Condiciones de Línea”.

Pero en lo que si hubo violación, fue en que no se tomó en consideración lo dispuesto en el Art-18 y 131 bis de la LACAP y lo dispuesto en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y su respectivo reglamento en su Art-4 No 14, al no haberlo hecho por medio de licitación pública dicho otorgamiento de línea, con el cual hubieran participado todos los empresarios del sector transporte, situación que ha traído controversias en el sector transporte, ya que solamente fue llamado a formar parte de dicho proyecto un selecto grupo de transportistas, lo que ha venido a favorecer a cierto limitado sector de empresarios del transporte.

Juan Pablo Álvarez, uno de los transportistas demandantes, dijo que considera que el proyecto debió pasar por el proceso de concesión pues hay una inversión millonaria proveniente del préstamo de \$45 millones de un crédito del BID, el ministro de Obras Publicas además, justificó el uso del carril segregado para el SITRAMSS porque “por ahí circula la mayoría de la población que no posee vehículo”. Sin embargo, la CSJ no tiene en estudio la exclusividad de la explotación de línea, ya que esta es competencia del Vice Ministerio de Transporte; sino la operación del sistema; el Ministro de Obras Publicas también dijo que a las gremiales “se les invitó a una mesa nacional de transporte para abordar las grandes soluciones y se les invitó a modernizarse y cumplir nuevos estándares técnicos”, retirándose de la citada mesa de negociación varios empresarios, en esa línea, el ministro dijo que “es necesario ordenar el transporte”.

**4.6.- Si la demanda de Inconstitucionalidad fue declarada inadmisibile e improcedente de forma parcial, ¿es posible volverla a plantear?**

a-) Inadmisibilidad de la demanda

Aplicación supletoria del Art-18 de la Ley de Procedimientos Constitucionales. “Habiendo transcurrido el plazo que prescribe el Art-18 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, de aplicación supletoria analógica a los procesos de inconstitucionalidad, sin que los demandantes hayan atendido la irregularidad en su pretensión, el thema decidendum sobre el cual conocer y pronunciarse ha quedado indeterminado” (resolución de la 10 horas y 10 minutos del 25 de julio de 2006, en el proceso de inconstitucionalidad No 13-2006).

La inadmisibilidad de la demanda se dará por el no cumplimiento de la prevención en el plazo legal, lo cual provoca la inadmisión de la demanda, luego de verificarse el plazo (3 días) que prescribe el artículo 18 L. Pr. Cn., sin que el actor haya subsanado las prevenciones que se le hiciesen, debe declararse la inadmisibilidad de la demanda presentada por el ciudadano; la Inadmisibilidad, según nuestro Código Procesal Civil y Mercantil en su Art-278 manifiesta que dicha declaratoria admite el recurso de revocatoria.

“El no cumplimiento de la prevención en el plazo legal provoca la inadmisión de la demanda: “Luego de verificarse el plazo que prescribe el artículo 18 L. Pr. Cn., sin que el actor haya subsanado las prevenciones que se le hiciesen, debe declararse la inadmisibilidad de la demanda presentada por el ciudadano (...), mediante la cual solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 14 del Decreto Municipal n° 5, de 25-II-1998, publicado en el D. O. n°

46, de 9-III-1998, que contiene la Ordenanza Reguladora del Comercio en la Vía Pública del Municipio de San Salvador, reformada por Decreto Municipal n° 35, de 24-VIII-2004, publicado en el D. O. n° 171, de 16-IX-2004” (Inadmisibilidad del 12-XI-2004, Inc. 35-2004, Considerando II).”

b-) Improcedencia de la demanda por no especificar la infracción constitucional “Se establece claramente que la pretensión planteada adolece de vicio o deficiencia en su sustrato material, pues no se señalan las concretas manifestaciones de las disposiciones impugnadas o el cuerpo normativo en general, que chocan con las disposiciones propuestas como parámetro de control de constitucionalidad; por lo cual la pretensión planteada por el demandante debe ser declarada improcedente” (resolución de la 12 horas y 10 minutos del 04 de diciembre de 1996, en proceso de inconstitucionalidad No 40’96)”.

Si se trata de un vicio sustancial relativo a la configuración de la pretensión, ello da lugar a un rechazo liminar por improcedencia, y por tal vicio se considera la impugnación de una disposición derogada, en ese sentido, y dado que la derogación expresa implica una privación de la validez de la norma -pérdida de fuerza normativa y vigencia– se concluye que el objeto de control planteado por el demandante no puede ser objeto de pronunciamiento jurisdiccional en un proceso de inconstitucionalidad, por tanto debe declararse la improcedencia de la pretensión contenida en la demanda presentada por el ciudadano. Igualmente provoca improcedencia la deficiencia en la argumentación, “el actor pretende que este tribunal declare la inconstitucionalidad de una disposición derogada, mediante la cual solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 5 de la LTTTSV, pues el objeto

material de su pretensión no se encuentra vigente” (Improcedencia del 17-I-2004, Inc. 17-2004, Considerando IV).

El profesor Ugo Rocco, manifiesta que la Improcedencia de una demanda es aquella situación procesal caracterizada fundamentalmente, por la no existencia en el proceso de adecuada e idónea forma de la relación procesal, que imposibilita entrar al conocimiento del fondo de la cuestión debatida, o sea, que la ineptitud de la demanda se produce en virtud de no existir una idónea forma de la relación procesal y se imposibilita procesalmente hablando, entrar a conocer el fondo de la cuestión; nuestro Código Procesal Civil y Mercantil en su Art- 277, nos dice que dicha declaratoria admite el recurso de apelación.

Analizado lo anterior, la opinión que se vierte en la demanda que ha sido declarada inadmisibles e improcedentes parcialmente, por los señores magistrados de la honorable Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, es que mientras se esté resolviendo lo pertinente no se puede volver a plantear sobre los hechos declarados inadmisibles e improcedentes, lo cual si lo puede hacer mediante una ampliación de la demanda, pero esto se podrá efectuar hasta que haya un fallo de la Sala de lo Constitucional.

#### **4.7.- Supuestos de hecho y de Derecho que debieron concurrir para que se decretaran las medidas cautelares**

Art- 19-L.Pr.C. Al admitir la demanda, la Sala en el mismo auto, resolverá sobre la suspensión del acto contra el que se reclama, aun cuando el peticionario no la hubiere solicitado. Jurisprudencia.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el día ocho de mayo de dos mil diecisiete emite resolución, en la cual advierte que el Presidente de la República, por medio de sus apoderados, solicitó la nulidad del auto del 27-1-2017, "en atención a los vicios insubsanables de que adolece". Sin embargo, no especificó cuáles son esos vicios insubsanables, no señaló el o los preceptos legales en que funda su solicitud ni la forma en que esos pretendidos vicios encajan en alguno de los supuestos para interponerla. Debido a esta notable deficiencia, no es posible realizar un análisis de cada una de las causales de nulidad para confrontarlo con el acto que se impugna en el presente proceso, por lo que este Tribunal deberá declarar sin lugar la nulidad pedida.

Dirimido lo anterior, la Sala estimo necesario reconsiderar la adopción de medidas cautelares en el presente proceso, ello, atendiendo a las siguientes razones:

1. La Sala ya se ha pronunciado sobre su potestad para adoptar medidas cautelares en los procesos que conoce, incluso de manera oficiosa, ello, para procurar la eficacia de los procesos constitucionales, lo que además de referirse a la posibilidad de cumplimiento efectivo de la sentencia del caso, incluye la obligación de disponer lo necesario para impedir que la tramitación procesal genere perjuicios irreparables o de difícil reparación sobre los principios, derechos, bienes o contenidos constitucionales en juego.

2. En este caso, desde la presentación de su demanda, los peticionarios solicitaron como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos positivos de las disposiciones impugnadas; es decir, la suspensión del uso



de la infraestructura pública por parte de la empresa autorizada, para ser utilizada por toda la población, los ciudadanos Genaro Isaac Ramírez Barrera y otros en su calidad de demandantes, reiteraron la solicitud de decretar la medida cautelar de suspensión de los efectos del objeto de control y de sus "efectos positivos", tales como "la explotación exclusiva por parte de la UNIÓN DE EMPRESAS SIPAGO-SITRAMSS S.A. DE C.V. ".

En ambas ocasiones la Sala encontró configurado únicamente el presupuesto de apariencia de buen derecho, pero no el de peligro en la demora, por lo que mediante autos de 12-VIII-2015 y de 27-1-2017 denegó la aplicación de las citadas medidas. Así, se admitió la demanda de inconstitucionalidad por la supuesta contravención al principio de reserva de ley por parte del art. 5 números 2, 8, 25 y 57, y art. 156 inc. final del Reglamento General de Transporte Terrestre (RGTT), por el otorgamiento de explotación de infraestructura estatal sin realizar licitación pública ni concesión alguna.

Luego de haberse emitido el auto del 27-1-2017, han acaecido nuevas circunstancias que revelan la necesidad de que se reconsidere la aplicación de alguna de las medidas precautorias solicitadas, ya que resulta incontrovertible que el asunto debatido muestra un interés público relevante porque en él están involucrados bienes de uso público; están en juego varios derechos de la colectividad, tales como, la libre circulación y el disfrute de bienes de uso público; está de por medio el servicio de transporte público de pasajeros; también se vincula con reglas constitucionales de actuación estatal en relación con las obras de uso público; así como otros deberes estatales vinculados con el precitado servicio, con las contrataciones públicas y con la infraestructura de uso público.

Por las razones expuestas, de conformidad con los preceptos constitucionales y legales citados y la jurisprudencia relacionada, la Sala resolvió decretar medida cautelar en el presente proceso en el sentido de que, a partir del día once de mayo del presente año, además de los carriles actualmente utilizados, se habilita el uso público libre de los carriles segregados para la circulación del SITRAMSS, es decir, que no deben existir restricciones en el desplazamiento vehicular, procurando la fluidez que permita al mayor número de personas, la utilización de tales bienes de uso público.

**4.8.- ¿Es congruente que la Sala de lo Constitucional pida informe o justificación, aun de aquellos puntos que no fue admitida la demanda?**

Art. 7.-L.Pr.C. Presentada la demanda con los requisitos mencionados se pedirá informe detallado a la autoridad que haya emitido la disposición considerada inconstitucional, la que deberá rendirlo en el término de diez días, acompañando a su informe, comprobantes que fundamenten su actuación.

Jurisprudencia. Examen liminar. El tribunal hace una verificación del cumplimiento de los requisitos mencionados, para lo cual realiza una aplicación analógica del art. 18 de la ley de Procedimientos Constitucionales: “La incoación de todo proceso de inconstitucionalidad viene determinada por la presentación de una demanda, caracterizada como el acto procesal de postulación que debe llevar implícita una pretensión de naturaleza constitucional. Ésta condiciona la iniciación, el desarrollo y la conclusión del

proceso, ante el efectivo cumplimiento de una serie de requisitos vinculados al objeto y parámetro de control.”

#### **4.9- Análisis de lo pedido y de lo resuelto**

##### **4.9.1.- Análisis de lo pedido**

En la solicitud de inconstitucionalidad contra el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS), los peticionarios solicitan que se declare la Inconstitucionalidad de los artículos 5 números 1, 2, 3, 4, 5, 8, 23, 25, 27, 42, 43, 44, 45, 48, 49; Art- 11 No 10 y 12; Art-74; Art-75 número 1 letra g y número 2 letra a, b, y g el inciso segundo y el inciso final; Art-77 inciso final; Art-79 inciso final, Art-156 inciso final del Decreto Ejecutivo No 84 de fecha 01 de diciembre de 2014, publicado en el Diario Oficial No 224 tomo 405 de fecha 01 de Diciembre de 2014, por medio del cual se incorporaron las Reformas al Reglamento General de Tránsito Terrestre; ya que se establecen y definen, vía reglamentaria, elementos de la infraestructura del SITRAMSS, financiada con recursos estatales, en específico los andenes, carriles segregados exclusivos o preferenciales, estaciones de trasbordo y las terminales de integración.

Que dicha infraestructura es propiedad del Estado como una obra material de uso público y como tal su adjudicación para la explotación debe sujetarse a lo estipulado en los Arts- 120 y 131 No 30 de la Constitución, y el Art- 131 de la LACAP, es decir, a través de concesión que necesariamente otorga el Órgano Legislativo, de la cual carece SIPAGO, quien explota las líneas, rutas e infraestructura estatal sin haber realizado inversión alguna.

#### **4.9.2.- Análisis de lo resuelto.**

Se declaró inadmisibile la pretensión contenida en la demanda presentada por los Ciudadanos Genaro Isaac Ramírez Barrera y otros, mediante la cual solicitaron se declare la Inconstitucionalidad, por no haberse señalado los artículos de la Constitución presuntamente vulnerados por dichas disposiciones reglamentarias. Asimismo se declaró no ha lugar a la medida cautelar solicitada por no cumplirse los presupuestos necesarios para su adopción.

#### **4.10.- ¿Qué es lo que sucedió con el SITRAMSS?**

Lo que sucedió con el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador SITRAMSS, es que desde un principio enfrente problemas de legalidad, porque según la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la Republica, el Ministerio de Obras Publicas a través del Vice Ministerio de Transporte y Seguridad Vial, no cumplió con los requisitos imprescindibles, como es el ser aprobado por la Asamblea Legislativa como manda la Constitución, esto en cuanto a la adjudicación de la infraestructura, al haberle entregado a una empresa privada bienes que son públicos, como las calles e instalaciones construidas con recursos captados a través de empréstitos garantizados con el pago de impuestos de los salvadoreños que tributan al fisco.

#### **4.11.- ¿Hay Inconstitucionalidad de parte de los empresarios que prestan el servicio de transporte en el SITRAMSS?**

En cuanto a la explotación de línea por parte de SIPAGO-SITRAMSS, lo que aconteció fue que no se llevó el debido proceso, como lo ordena el Artículo 131 bis de la LACAP y el Art' 4 No 14 del RLTTTSV, en el cual ordena que adjudicaciones de esta clase de proyectos deberán hacerse por medio de una concesión, debidamente autorizada y transparente , cosa que no ocurrió con el SITRAMSS, en este caso en concreto la circulación de los buses articulados y padrones, al no haberse llevado el debido proceso de forma legal y transparente en la adjudicación a la Unión de Empresas SIPAGO-SITRAMSS.

La explotación de línea por parte del SITRAMSS, en cierta medida no es inconstitucional, ya que el Vice Ministerio de Transporte es la entidad competente y que está autorizada para otorgar las explotaciones de línea a las diferentes rutas de buses a nivel nacional, los cuales en su mayoría no cuentan con un contrato de concesión, sino, solamente con permisos que se les viene otorgando desde el año de 1995 y prorrogándoseles dichos permisos por medio de decretos transitorios, siendo de esta forma como opera el sistema de transporte a nivel nacional.

La mayoría de la población considera que el SITRAMSS es bueno, lo malo fue no haber realizado el debido proceso para concesionar el servicio público a través del procedimiento que manda la Constitución de la Republica, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración

Publica-LACAP y la Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial-LTTTSV y su respectivo Reglamento, siendo este el principal problema de legalidad que enfrenta el SITRAMSS en la actualidad para su funcionamiento, pero en ese mismo plano se encuentra todo el sistema de transporte a nivel nacional, ya que todos operan solamente con permisos para la explotación de las diferentes líneas de transporte a nivel nacional; por lo antes expuesto se asevera que no hay inconstitucionalidad, pero lo que si hubo fue ilegalidad en la forma de cómo se adjudicó el proyecto en cuanto a la explotación de línea, por lo que es de considerar de que si la Honorable Sala de lo Constitucional declarare Inconstitucional la prestación de servicio de transporte de pasajeros al SITRAMSS, tendría que declarar Inconstitucional, todo el transporte público a nivel nacional.

#### **4.12.- ¿Qué debió suceder con la autorización del SITRAMSS?**

Lo que debieron haber hecho las autoridades, en este caso el Ministerio de Obras Públicas, a través del Vice Ministerio de Transporte y Seguridad Vial en un principio, es haber cumplido con los requisitos imprescindibles que le demanda la Ley, tal como lo dicta la Constitución de la Republica en cuanto a la Concesión de Obra Pública en sus Artículos 120 y 131 No 30, así como también la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Publica en su Artículo 18, 130, 131.

En cuanto a la adjudicación de la explotación de línea se debió respetar lo estipulado en los Arts – 18, 130 y 131 (bis) de la LACAP el cual hace referencia a la Concesión de los Servicios Públicos, en este caso en particular el servicio público de transporte de pasajeros, así como también la Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial, específicamente el

Art- 4 No 14 de su respectivo Reglamento, es decir que debió seguir el debido proceso en materia administrativa para la adjudicación del proyecto del SITRAMSS.

#### **4.13- Decisiones contrarias al Derecho que tomaron las autoridades en cuanto al SITRAMSS**

En principio la creación de un sistema integrado de transporte altera, por su envergadura, el servicio público de transporte, por lo que su implementación y elementos esenciales tuvieron que haberse discutido y aprobado a través de una ley en sentido formal y no mediante reformas a un reglamento, aunado a esto, las reformas al reglamento en mención crea y atribuye competencias a la Dirección General de Transporte Terrestre del VMT que no están contempladas en la LTTTSV y que, por su trascendencia, deben ser reguladas vía reforma legislativa y no reglamentaria<sup>71</sup>.

El proyecto ejecutado por el Ministerio de Obras Públicas, que después de varios atrasos ya funciona en sus primeras fases, consiste en invertir 45 millones de dólares de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para construir terminales y carriles exclusivos para la circulación de buses articulados, importados desde Brasil, el gobierno puso la infraestructura y delegó en la empresa SIPAGO la compra de buses por medio de Licitación privada, así la han calificado públicamente tanto el

---

<sup>71</sup> Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 37-2015 (El salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2015). Sostuvieron los transportistas que en el art. 5 numeral 1 RGTT se atribuye la competencia al VMT a través de la Dirección General de Transporte Terrestre de autorizar las personas naturales o jurídicas, de naturaleza pública o privada, que fungirán como administradores de terminales.

Viceministerio de Transporte (VMT) como los voceros de SIPAGO, la cual es una empresa privada, seleccionada por el Gobierno como aliada en la reforma del Transporte Público en el Área Metropolitana de San Salvador<sup>72</sup>.

#### **4.14.- Análisis sobre la construcción y asignación de los carriles preferenciales y no haber tomado en cuenta otras propuestas para su construcción**

No solo los funcionarios públicos, representantes de los partidos políticos y empresarios de transporte tienen opiniones encontradas sobre el nuevo Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador SITRAMSS, sino también la población, ya que la estrategia publicitaria que se utilizó para promover el plan del Gobierno en la realidad no se concretizó según las proyecciones brindadas por la autoridad competente en esa área, el problema se magnifica pues a partir de la construcción de los carriles segregados, ha provocado que varios tramos de la calle se vuelvan más estrechos, y por ende no da abasto para el tráfico vehicular excesivo que circula a diario en la zona donde se encuentra situada dicha infraestructura.

Según los diferentes análisis efectuados, se debieron hacer varios estudios técnicos topográficos para la construcción de los carriles segregados y de estos tomar en cuenta el que hubiere resultado más viable y menos problemática para la circulación de los buses del SISTEMA INTEGRADO DE

---

<sup>72</sup> El Faro.Net, *Los sobornos del SITRAMSS*, (La Libertad, El Salvador, 8 de abril de 2016). de la adjudicación de ese negocio millonario, de la labor del VMT, que debía revisar la documentación de los participantes en el concurso y dar el visto bueno para que el ganador iniciara operaciones, trata esta historia, o mejor, trata sobre la corrupción en la forma en que se adjudicó el contrato y la incapacidad del VMT.



TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR-SITRAMSS, teniendo por estos medios varias alternativas a escoger para la construcción de los carriles segregados y no afectar la circulación de vehículos particulares.

Con los usuarios que se ha conversado, y de los que se escuchan opiniones por los diferentes medios de comunicación, no se han encontrado quejas; sino más bien, clientes satisfechos, y se podría afirmar, sin temor a equivocarnos, que el proyecto del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR-SITRAMSS que se está desarrollado de forma parcial, en el poco tiempo que tiene de funcionar, ha mostrado ser un éxito y la respuesta al clamor del usuario, de un transporte seguro, cómodo y rápido; según han informado los empresarios de Unión de Empresas, que operan el SITRAMSS, esperan que estén funcionando en muy poco tiempo 208 unidades (56 articulados y 152 padrones) que el SITRAMSS tiene programadas para dar servicio en el tramo que va de San Martín al Salvador del Mundo<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Israel Serrano, La Página, *Opinión del Ciudadano José Alvarenga*, (07 de octubre de 2015), 2. Según mi criterio no se puede titular el nuevo sistema de transporte SITRAMSS como el fracaso de un proyecto moderno, práctico, confortable, decente, digno, limpio y económico, cuando el privilegiado es el mismo pueblo trabajador que a diario se dirige a su trabajo con mayor seguridad, caso contrario al servicio que han venido prestando el transporte convencional para transportar con mucho peligro a su clientes en donde muchos han perdido hasta la vida y otros ultrajes, especialmente a la mujer y la gran oportunidad para los carteristas, esas chatarras deben dejar de circular del centro de la ciudad cuanto antes sea posible; el tráfico vehicular mejorara muchísimo y por ende, los accidentes serian menos y el peatón estará más seguro en su caminar, obviemos la intriga y mala propaganda de estos galgos que lo que ellos buscan es continuar con la explotación a través de excusas estériles, no a los gánster de la libre empresa, Si al nuevo transporte del SITRAMSS.

La resolución del Director General de Tránsito del Viceministerio de Transporte, mediante la cual declaró el carril segregado de uso exclusivo para las unidades de transporte colectivo de pasajeros pertenecientes al SITRAMSS, a partir del día ocho de mayo de 2015, viene a efectuar con este acto un proceso de desafectación sobre bienes demaniales, lo cual consiste en sustraerlo de su destino, haciéndolo salir del dominio público para ingresar al dominio privado, por lo que la desafectación trae como consecuencia hacer salir un bien del dominio público del Estado para ingresar en el dominio privado del mismo o de los administrados; produciéndose de esta forma la extinción del dominio público, causando también efectos jurídicos contrarios a la afectación, es decir que es el cese de la dominialidad, esto no implica un cambio de la titularidad del bien, ya que este sigue perteneciendo al Estado.

Con la desafectación, los bienes dejan de estar destinados al uso general de la colectividad y sustrae a esos bienes del dominio público, colocándolos en la condición de propiedades privadas. La desafectación puede darse a través de una manifestación de voluntad del poder público (Estado o el Municipio) que se denomina desafectación formal o puede darse a través de hechos cuyo origen puede ser natural o humano.

Los bienes públicos artificiales, pueden ser desafectados por hechos humanos realizados por órganos competentes del Estado, como ejemplo el carril segregado del SITRAMSS destinado al uso público que con posterioridad es sustraído uso público, en este caso, dicha disposición debe provenir de autoridad competente quienes son el Estado o la Municipalidad, en los bienes de dominio público artificial, su calificación se produce por

actividad concreta de la Administración, estableciendo, sobre bienes de propiedad privada, el régimen de demanialidad en atención a su uso público o su destino al servicio público, tal actuación se realiza mediante la técnica de la afectación.

#### **4.15.- Bases y Criterios de la falta de Concesión del SITRAMSS**

En base a la investigación realizada se ha determinado que no es inconstitucional la adjudicación del proyecto del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS) a manos privadas, el cual dirime la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, no queda ninguna duda de que el Viceministerio de Transporte es la autoridad competente de ceder en concesión el servicio de transporte público de pasajeros, porque así lo establecen tanto la LACAP en sus Arts – 130 y 131 en cuanto a la adjudicación de Obra Pública y los Arts – 130 y 131 bis la LACAP Y EL Art – 4 No 14 del Reglamento de la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial.

Pero en este caso en el cual el Estado ha hecho una inversión millonaria, se debió concurrir a un proceso de licitación, avalando que el servicio público de transporte será prestado por las personas más idóneas, por concurso público y la fianza que responda por eventuales perjuicios ocasionados a los usuarios que utilizan los autobuses, garantizando así la transparencia para la adjudicación, acá devienen dos problemas, en cuanto a la adjudicación de la infraestructura y el permiso de explotación de línea, pero se entiende que estos están íntimamente relacionados para su funcionamiento, ya que para que funcione el sistema de transporte de pasajeros tendrá que haber una infraestructura.

Por lo que precisamente la falta de un proceso de licitación transparente en la adjudicación a la Unión de Empresas SIPAGO-SITRAMSS, para la explotación del SITRAMSS, es lo que se ha cuestionado; aunque el gobierno de El Salvador defendió la no concesión del nuevo Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador SITRAMSS, a través del ministro de Obras Públicas, quien dijo que no hubo necesidad de concesionar nada del proyecto porque “la propiedad sigue siendo del Estado”, el titular del ramo añadió que “el control, disposición y regulación” del SITRAMSS siguen siendo estatales, y aclaró que no hubo concesión del SITRAMSS, porque mantiene su carácter público.

#### **4.16.- Régimen Jurídico que regula el sistema de transporte**

El régimen Jurídico que regula el sistema de transporte en El Salvador es:

a)- Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial, la cual en su artículo uno manifiesta Art. 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer el marco legal en materia de: a) Régimen administrativo de Transporte, Tránsito y su Seguridad Vial; b) Transporte Terrestre, con excepción del Régimen Ferroviario; c) Registro Público de Vehículos Automotores; Transporte Individual y Colectivo de Pasajeros; Transporte Liviano y Pesado de Carga; d) Tránsito y Circulación Vehicular; e) Seguridad Vial; f) Estacionamientos, Terminales de Servicio Colectivo, de Carga y demás lugares de acceso público, en lo que fuese compatible; g) Protección al Medio Ambiente; h) DEROGADO POR D.L. No. 232/12. i) Todo lo referente a Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y

b)- El Reglamento General de Transito y Seguridad Vial, el cual en su artículo uno manifiesta Art- 1 FINALIDAD- El presente Reglamento tiene por objeto desarrollar lo establecido en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en relación a lo que concierne al Tránsito y la Seguridad Vial.

#### **4.17.- Decretos Transitorios**

En lo relativo a la circulación de buses del transporte público de pasajeros, se han venido dando por parte de la Asamblea Legislativa, varios Decretos Transitorios, con el fin de otorgar plazos para que las personas propietarias de vehículos de transporte colectivo de pasajeros a nivel nacional, solucionen el otorgamiento de las concesiones o permisos, para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, entre los cuales se mencionan los siguientes:

a-) En el año de 1946 se emite el Reglamento General de Transito, por medio de Decreto Ejecutivo No – 13 de fecha 18 de noviembre de 1946, publicado en el Diario Oficial No – 277, Tomo 141 de fecha 14 de Diciembre de 1946.

b-) Disposiciones transitorias para la obtención de placa, tarjeta de circulación y permiso de operación de unidades del transporte público de pasajeros, en base al Decreto Legislativo No – 1019 de fecha 10 de octubre de 2002, publicado en el Diario Oficial No – 34, Tomo 358 de fecha 20 de Diciembre de 2002.

c-) Disposiciones transitorias autorizando un plazo de 6 meses para la extensión o refrenda de permisos de línea, tarjeta de circulación, licencias de conducir y placas de las unidades de transporte colectivo de pasajeros, en base al Decreto Legislativo No – 198 de fecha 20 de noviembre de 2003, publicado en el Diario Oficial No – 227, Tomo 361 de fecha 04 de Diciembre de 2003.

d-) Disposiciones transitorias por el plazo de 6 meses, a la aplicación del Art-47 DE LOS PERMISOS DE OPERACION DE TRANSPORTE de la LTTTSV, en lo relativo a las nuevas concesiones y permisos, para la prestación del servicio colectivo y selectivo de pasajeros, en las rutas ya existentes, en base al Decreto Legislativo No – 36 de fecha 29 de Junio de 2006, publicado en el Diario Oficial No – 120, Tomo 371 de fecha 29 de Junio de 2006.

e-) Disposición transitoria por el plazo de un año a la aplicación del Art-47 DE LOS PERMISOS DE OPERACION DE TRANSPORTE, de la LTTTSV, en lo relacionado con el otorgamiento de nuevas concesiones para las personas naturales o jurídicas, en base al Decreto Legislativo No – 186 de fecha 14 de Diciembre de 2006, publicado en el Diario Oficial No – 239, Tomo 373 de fecha 21 de Diciembre de 2006. Las disposiciones transitorias han tenido varias prorrogas según los decretos legislativos siguientes:

Decreto Legislativo No – 516 de fecha 13 de Diciembre de 2007, Diario Oficial No – 235, Tomo 377 de fecha 17 de Diciembre de 2007.

Decreto Legislativo No – 524 de fecha 20 de Diciembre de 2007, Diario Oficial No – 238, Tomo 377 de fecha 20 de Diciembre de 2007.

f-) Disposiciones transitoria que otorgan el plazo de 120 días, para que las personas propietarias de vehículos de transporte colectivo de pasajeros, solucionen el otorgamiento de concesión o permiso; en base al Decreto Legislativo No – 349 de fecha 07 de Mayo de 2010, publicado en el Diario Oficial No – 103, Tomo 387 de fecha 03 de Junio de 2010.

g-) Disposiciones transitorias que permiten el traspaso de las concesiones o permisos a los actuales propietarios, en base al Decreto Legislativo No – 606 de fecha 27 de Enero de 2011, publicado en el Diario Oficial No – 46, Tomo 390, de fecha 07 de Marzo de 2011.

h-) Disposiciones transitorias que permiten el traspaso de las concesiones o permisos a los actuales propietarios de los vehículos de transporte colectivo, en base al Decreto Legislativo No – 51 de fecha 05 de Julio de 2012, publicado en el Diario Oficial No – 146, Tomo 397 de fecha 10 de Agosto de 2012, esta disposición ha tenido prorroga según decreto legislativo No – 252 de fecha 19 de Diciembre de 2012, Diario Oficial No – 240, Tomo 397 de fecha 21 de Diciembre de 2012.

i-) Disposiciones transitorias para permitir el traspaso de las concesiones o permisos de transporte a los actuales propietarios de vehículos vinculados a concesiones del servicio de transporte colectivo de pasajeros, estableciendo el plazo el 16 de Abril de 2014 a los interesados, para informar al Vice Ministerio de Transporte, en base al Decreto Legislativo No – 574 de fecha 05 de Diciembre de 2013, publicado en el Diario Oficial No – 9, Tomo 402 de

fecha 16 de Enero de 2014, fue prorrogado según Decreto Legislativo No – 660 de fecha 03 de Abril de 2014, Diario Oficial No – 70, Tomo 403 de fecha 11 de Abril de 2014. (Vence el 31 de Diciembre de 2014).

#### **4.18.- Solución al problema de la Concesión del SITRAMSS**

La alternativa más viable es que la Sala de lo Constitucional, por medio de resolución razonada declare la ilegalidad del proyecto y al mismo tiempo ordene abrirlo a una licitación pública transparente, en base a lo establecido en los Arts.- 120, 131 No 30 ambos de la Constitución de la Republica de El Salvador y los Arts- 18, 130 Lit. a) y 131 de la LACAP, esto en cuanto a la adjudicación de la Obra Pública al SITRAMSS.

En cuanto a la adjudicación para la explotación de línea, ordene la Sala de la Corte Suprema de Justicia, se aplique lo ordenado en los Arts- 18- Competencia para adjudicaciones y demás, 130 Lit. b) 131-bis- Concesión de Servicio Público, todos de la LACAP y la Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial y su Reglamento, específicamente en su Art- 4 No 14 del RGTSV, y por medio de este mecanismo otorgar la concesión respectiva, seleccionando por medio de este procedimiento sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, estableciendo fundamentalmente qué persona o entidad es la más idónea y que ofrece el mejor precio para realizar la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, en este caso en específico en el SITRAMSS.

Está claro que el proyecto busca una mejor seguridad y comodidad para el usuario, ya que las verdaderas intenciones del gobierno son las de iniciar la



transformación radical del sistema de transporte público, llevando beneficios a la mayoría de la población que por décadas no había sido atendida, el problema es que con cierta iniciativa se han trastocado derechos legales y pactado con grupos de empresario con el que se ha desviado el ideal. No obstante, la administración pública debe someterse al mandato constitucional y la Ley Secundaria, es decir, cumplir el debido proceso, pues con eso se garantizaría la seguridad jurídica necesaria para la consecución de un proyecto ineludible para alcanzar el bienestar de la mayoría de población.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La tarea investigativa sobre las concesiones se ha hecho partiendo desde lo básico, es decir, las raíces y fundamentos de la actividad contractual del Estado, los servicios públicos, y específicamente el contrato de concesión de prestación de servicio público de transporte terrestre de pasajeros y su análisis de eficacia jurídica en dos planos o dimensiones, tales son la aplicación y la finalidad, para ello se ha dotado la investigación mediante insumos doctrinarios de los más altos y reconocidos autores en jurisprudencia y los parámetros de legalidad establecidos, iniciando con la Constitución de la República, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y su respectivo reglamento, así como la Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial y su respectivo Reglamento, todo para enriquecer y dotar de certeza jurídica la información aquí impregnada.

No obstante en el devenir de la presente actividad investigativa se ha determinado que el tema relativo a la Concesión necesariamente debería de analizarse en mayor medida, lo cual así se ha hecho, pues en cuanto al proyecto del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador-SITRAMSS no se implementó dicho acto de índole administrativo, lo anterior en razón de que la autoridad encargada de desarrollar el proyecto aludido, consideró oportuno no celebrar el contrato de concesión necesario para garantizar la constitucionalidad o legalidad del proyecto de transporte público de grandes proporciones, en consecuencia de lo anterior se elaboran a continuación las conclusiones y recomendaciones que consideran pertinentes.

## **1.- CONCLUSIONES**

Se presentan las conclusiones finales a que se llegaron después de constatar la información obtenida a través de la documentación bibliográfica, observación y de las entrevistas con las instituciones y empresas, como grupo de trabajo hemos llegado a las siguientes conclusiones en el presente trabajo de tesis:

Las concesiones como potestad propia de la administración pública dada por ley y reconocidas a nivel Constitucional; a través de la modernización de la tecnología y de la implementación de políticas de transparencia institucional, han alcanzado un carácter de notoriedad por las diferentes resoluciones emitidas por el ente jurisdiccional, en este caso por la Sala de Lo constitucional de la honorable Corte Suprema de Justicia, como también por la Asamblea Legislativa; así como el ente administrativo que ha sido del conocimiento de las diferentes personas que compiten en las diferentes licitaciones de servicios públicos, como lo es lo regulado por la ley secundaria en este caso en específico la LACAP lo que ha permitido que sean reconocidas en un nivel técnico dado sus diferentes efectos que trae aparejado tanto a las partes contratantes, así como a la población en general.

Es necesario hacer la aclaración de que la Administración Pública, previo a celebrar el contrato de concesión de prestación de servicio público de transporte terrestre de pasajeros, debe realizar un estudio técnico de viabilidad para contratar, esto es así porque debe tener conocimiento de lo que en realidad necesita la población, identificar la necesidad y como puede

suplirse esa necesidad, así también se tuvo que tomar en cuenta los distintos sectores de la sociedad, como lo son los empresarios de las distintas cooperativas de transporte terrestre del área metropolitana, las diferentes compañías constructoras y la población que en última instancia es la que hará uso del sistema de transporte.

Para ello necesita una calificación técnica y de calidad, además seguir los mecanismos de selección del co contratante, principal y esencialmente el procedimiento de licitación pública en razón de ser el procedimiento más transparente y adecuado cuando se trata de servicios públicos de transporte terrestre de pasajeros, para así elegir a la persona idónea sea esta natural o jurídica, para que brinde de mejor manera el servicio público y así satisfacer la necesidad pública, además aunque se delegue la prestación del servicio público al co contratante siempre la Administración tendrá la dirección y control, ya que la sola prestación de un servicio público no es suficiente, ya que si estos no se garantizan y se brindan de forma correcta, el ente contralor deberá aplicar sus prerrogativas, con la única finalidad de proteger el interés público.

En las diferentes legislaciones analizadas a nivel comparativo, tales como Argentina, España y Chile, las prerrogativas de la Administración están siempre presentes, es así porque de igual manera que en nuestra legislación, el Estado está obligado a proteger el intereses público, velar por satisfacer las necesidades publicas mediante la prestación de los servicios públicos, siendo la aplicación de las prerrogativas por el mismo ente contralor en este caso la Administración Pública.

La ejecución del contrato de concesión de prestación de servicio público de transporte público terrestre de pasajeros, tiene una eficacia relativa, enfocándolo desde los dos niveles de eficacia planteados, es decir, en su aplicación y en su finalidad; entonces la Concesión es eficaz en cuanto a su aplicación, refiriéndose en este caso a todas las manifestaciones de las mismas, por lo tanto el nivel aplicativo de eficacia se cumple, no obstante, no todas las Concesiones son eficaces en cuanto a su finalidad por sí mismas, y eso es que la aplicación finalista se ve turbada cuando el co contratante utiliza artimañas, en ese sentido son ineficaces en cuanto a su finalidad por intereses particulares.

La LACAP beneficia a los contratistas con mayor capacidad económica y mayor experiencia en las contrataciones debido a que tienen la capacidad de garantizar la ejecución de los contratos de concesión sin detrimento en la prestación del servicio concedido, lo cual trae a su vez mayores oportunidades de participar en las diferentes formas de selección que realiza la administración pública, obteniendo mayores posibilidades de ser seleccionados para la prestación de bienes o servicios, aunque deben cumplir con todos los requisitos exigidos por la misma; a pesar de que la Ley de Adquisidores y Contrataciones de la Administración Pública es clara en cuanto al procedimiento que se debe realizar para adjudicar un bien o servicio, aún persisten vicios que no permiten que se aplique de una manera justa y equilibrada, debido a que predominan intereses que están fuera del marco legal, por ejemplo, los intereses políticos que en ciertas instituciones públicas y municipales privan a la hora de adjudicar a ciertas personas naturales o Jurídicas para participar en la prestación de los servicios.

Se considera necesario que existan reformas a la Ley de Adquisiciones .y Contrataciones de la Administración Pública a fin de asegurar una mayor participación de la pequeña empresa, ya que los requisitos que se exigen para poder contratar con la Administración Pública difícilmente pueden ser cumplidos por este sector, porque los montos en que puede participar a través de la contratación directa no son suficientes para poder crecer.

Con lo anterior se comprueban los diferentes objetivos e hipótesis que se plantearon en la investigación, ya que se comprobó que la eficacia estará restringida dependiendo de los niveles a los cuales se haga, así como su finalidad, sin embargo no se puede ejecutar una política pública sin atender al mandato constitucional, es decir, que se debe garantizar el debido proceso.

## **2.- RECOMENDACIONES**

En el desarrollo de la investigación se nota que aún persisten vicios que afectan el buen desarrollo de los procedimientos de adquisiciones y contrataciones de las instituciones públicas para adquirir bienes, servicios y la prestación eficiente de servicios, por lo que se debe considerar que es necesario dar las siguientes recomendaciones:

El servicio público de transporte público terrestre de pasajeros, necesita una regulación especial que determine los límites y competencias de cada institución que se relaciona con el tema, dando mayores facultades fiscalizadoras del mismo y permitiendo que otras instituciones del Estado

verifiquen el exacto cumplimiento de los contratos de concesión de servicio público de transporte de pasajeros.

Que todos los particulares, personas naturales o jurídicas, formalicen al brindar el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, mediante contrato de concesión de forma obligatoria, para una verdadera seguridad jurídica, ya que la mayoría, si no es que todos, aún cuentan con permisos o autorizaciones de explotación de líneas; autorización, por medio de la cual se faculta a un particular para la realización de ciertas actividades, que necesariamente tienen como objetivo potenciar el bien común de la población, la concesión parte de la base de que la Administración Pública tiene, en principio, la exclusividad o monopolio y titularidad para realizar ciertas actividades de interés público, por tal razón debe establecerse de obligatorio cumplimiento la formalización contractual.

Para generar una mayor transparencia a la forma en la cual se contrata al concesionario, es necesario que se le dé cumplimiento al principio de transparencia para garantizar a la Administración como a los ofertantes que se encuentran en una condición igualitaria, por lo que se hace imprescindible que exista una contraloría jurídica, social y pública, para poder concesionar este tipo de servicio público, con el afán de beneficiar a la colectividad y que el servicio sea prestado por el co contratante de forma eficiente y aceptable por la población usuaria.

Se deberá hacer una petición exigiendo que se hagan reformas a la LACAP en lo relativo a asegurar una mayor participación de la pequeña empresa con el fin de asegurar su desarrollo, mayores fuentes de empleo e incluso

mayores ingresos para la Hacienda Pública, y crear una dirección general, independiente de todas las instituciones del Estado que sea esta la encargada de llevar a cabo las licitaciones, desde su inicio hasta su adjudicación, en proyectos que sobrepasen por lo menos los quinientos mil dólares, a fin de evitar actos de corrupción y favoritismos por parte de los funcionarios públicos a cargo de las diferentes carteras de Estado.

Se debe realizar una capacitación constante sobre la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, no solamente a las instituciones del Estado sino también al sector empresarial para que la conozcan y así puedan cumplir con los requisitos y procedimientos que en ella se establecen para contratar con el Estado, lo anterior debido a la falta de difusión que tienen los instrumentos jurídicos, no obstante que se tenga por afirmación legal lo relativo a la obligación general de la ciudadanía acerca del conocimiento de la ley.

Se deben implementar nuevos mecanismos de control de los bienes del Estado, creando tribunales especializados para la vigilancia y control de los procedimientos de adquisiciones y contrataciones de las instituciones públicas.

Modernizar el transporte creando mecanismos eficaces para el traslado de las personas a sus diferentes destinos con puntualidad, comodidad, respeto a la dignidad y bajas tarifas que no afecten al sector productivo del país, es decir, de la clase trabajadora, sin embargo, al verificar la reticencia de los diferentes empresarios del sistema de transporte público convencional de pasajeros en cambiar su mala forma de administrar la autorización estatal



que ostentan para trasladar a la población, es claro que la actual crisis solo serán posible cambiarla, a través de la nacionalización del transporte público, estableciendo sistemas diseñados para el traslado masificado de personas por medio de vehículos adecuados, organizados en horarios regulares y eficaces, para no congestionar las calles que pueden construirse, esto evitaría también a la población el viajar hacinados y les garantizaría la comodidad, la puntualidad, la dignidad y el acceso a un servicio que no violente los derechos fundamentales de la persona humana.

## B I B L I O G R A F I A

### FUENTES BIBLIOGRAFICAS

#### LIBROS

Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo*, Capítulo II, Editorial Porrúa (México 1992).

Browning, David G. *La Tierra y El Hombre*, Ministerio de Educación, Dirección de Publicaciones, parte III, (El Salvador 1975).

'Calafell, Jorge Enrique *Teoría General de la Concesión*, Universidad Iberoamericana, Editorial Porrúa (México 1996).

Canasi, José. *Derecho Administrativo, Los Servicios Públicos, El Acto Administrativo, Contratos Administrativos*, Volumen II, Parte Especial, S.E. Ediciones Depalma, (Buenos Aires, 1974).

Caetano, Marcelo. *Manual de Derecho Administrativo*, tomo I S. Ed. Editorial Lisboa, (Lisboa-Portugal 1965).

Dromi, Roberto *Derecho Administrativo*, 10 Edición, Editorial Ciudad Argentina, (Buenos Aires 2004).

Diez, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*, tomo II, Editorial Plus Ultra, (Buenos Aires, 1979).

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 40° Edición, Editorial Porrúa, (México 2000).

Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, parte general, tomo I, primera edición, (Buenos Aires, 2013).

Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen II, Editorial Tecnos, 13 Edición, (Madrid 2012),

Klaus Grewe, *La Historia del Motor*, Tomo I, (Alemania 2010).

Hauriou, Maurice. *Tratado de Derecho Administrativo, El Contrato Administrativo de la Concesión*, parte general, tomo1, edición 5a, (Editorial Jurídica Universitaria, San José 2007).

Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Servicios Gráficos, Abeledo-Perrot, (Buenos Aires, 1966).

Mayer, Otto *Derecho Administrativo Alemán*, tomo IV, Editorial de palma, (Buenos Aires, Argentina, 1982).

Mena Castro, Armando Enrique. *La Contratación Pública en El Salvador*, volumen VII, (El Salvador 2001).

Osorio, *Manuel*. *Derecho Administrativo*, de las Concesiones, tomo I, (Ciudad de Guatemala, 2010).

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto, *Monografía de Derecho Administrativo en El Salvador*, (San Salvador, El Salvador, 2013).

Rodríguez R, *Libardo*. *Derecho Administrativo: General y colombiano*, 15ª edición. Editorial Temis. (Bogotá, Colombia, 2007).

Wathelet, Melchior. *Derecho Administrativo, Miembro de la Comisión Europea c. Reino de los Países Bajos*, (Asunto C-576/10).

## **TESIS**

Santos, Sandra Elisabeth, “Consecuencias que genera la falta de cumplimiento a los procedimientos legales para la celebración del contrato administrativo de obra pública”, (Tesis Profesional, Universidad de El Salvador, Capitulo II, Marzo de 2000).

Santofimio Ganboa, Jaime Orlando, “El Contrato de Concesión de Servicios Públicos, Coherencia con los Postulados del Estado Social y Democrático de Derecho en Aras de su Estructuración en Función de los Intereses Públicos.” (Tesis De Doctorado, Departamento De Derecho Público De Estado, Universidad Carlos III de Madrid, España, 2010).

## **FUENTE LEGISLATIVA NACIONAL**

Constitución de la Republica de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1983).

Código Civil, de los Bienes Nacionales. (El Salvador, 10 de Abril de 1860)

Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, (El Salvador, D.L. N° 868, del 5 de abril de 2000, D.O. N° 88, Tomo 347, publicado el 15 de mayo de 2000)

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

Reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Publica, D. L .N 868, del 15 de mayo de 2011, D.O.N 88, Tomo N 347, (El Salvador, 2011).

Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, D No 53, D. O. No 71, Tomo No 399, (El Salvador 2013).

## **FUENTE LEGISLATIVA EXTRANJERA**

Constitución de la Nación Argentina (Argentina, 22 de Agosto de 1994).

Ley 13981, Ley provincial de Buenos Aires Argentina, D.L. No 477 (Buenos Aires, Argentina, 2009).

Ley de Contratos del Sector Publico, Real Decreto Legislativo 3/2011, Publicado en el boletín Oficial del Estado (España, 16 de noviembre de 2011).

Constitución Política de la República de Chile, D.C N° 1.150 (Chile, 1980).

LEY 18996, reformada. D.O.N. 28601, Chile, 22 de noviembre de 2012).

## **FUENTE JURISPRUDENCIAL NACIONAL**

Sentencia de Inconstitucionalidad, referencia N° 28-2008, (El Salvador, Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia 2012).

Sentencia de Amparo, Referencia 47-2011, Líneas y Criterios Jurisprudenciales (El Salvador, Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia 2011).

Sentencia de Amparo, Referencia 52-2011, Líneas y Criterios Jurisprudenciales (El Salvador, Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia 2011).

Sentencias de Amparos, Referencia 38-2011, Líneas y Criterios Jurisprudenciales (El Salvador, Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia 2011).

Sentencia de Inconstitucionalidad, referencia 28-2008, (EL Salvador, Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, 2012).

Sentencias de Amparos 2011, Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, (Sala de lo Constitucional, Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia 2011).

Sentencias de Amparos 2011, Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, (Sala de lo Constitucional, Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia 2011).

Sentencia Definitiva, referencia No 25-C-2001 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia 2003).

Sentencia Definitiva, Ref. 43-F-1999, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia 2003).

Sentencia Definitiva, referencia No 28-2008, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia 2012).

Líneas y Criterios Jurisprudenciales (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia 2003).

Líneas y Criterios Jurisprudenciales (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo 2004)

Líneas y Criterios Jurisprudenciales, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo 2010).

Sentencia Definitiva, referencia 8-T-92, Considerando IV, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia 1998).

Sentencia Definitiva, referencia 912-99, Considerando IV, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2001),

Sentencia Definitiva, referencia 140-2005, Considerando IV, (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

## **FUENTE JURISPRUDENCIAL EXTRANJERA**

Sala de lo Civil, Sentencia Definitiva, Referencia 2992/2012, (España, Tribunal Supremo del Reino de España, 2014).

Sentencia Definitiva, Referencia N° 367-2009 (El Salvador, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, 2012).



## **FUENTES INSTITUCIONALES**

Ente de Movilidad de Buenos Aires, Licitación Nacional e Internacional No- 7-2016 (Buenos Aires, Argentina, 2016).

## **FUENTES HEMEROGRAFICAS**

Secretaria De Prensa-Corte Suprema de Justicia, Comunicado de prensa de la Sala de lo Constitucional. (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 12 de Agosto de 2015).

Periódico Digital - ELFARO.NET, Los sobornos del Sitramss, (La Libertad, El Salvador, 8 de abril de 2016).

La Página, Israel Serrano, El Sitramss reaparece como estrategia electoral, San Salvador, 19 de Noviembre de 2014.

El Salvador.com, Marielos Ramírez, (El Salvador, 22 de Junio de 2015).

## **FUENTE HISTORICA**

Constitución de la Republica de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1843)

057 2014

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS  
INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS BIOLÓGICAS

INFORME FINAL DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN  
TÍTULO: [Faint Title]

AUTORES: [Faint Author Names]

# ANEXO

## 1

037-2015

Demanda de Inconstitucionalidad y solicitud de  
medida cautelar URGENTE/TEMA: SITRAMSS

HONORABLE SALA DE LO CONSTITUCIONAL  
DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

NOSOTROS, GENARO ISAAC RAMÍREZ BARRERA, salvadoreño por nacimiento, de cincuenta y cinco años de edad, empresario, del domicilio de San Salvador, con Documento Único de Identidad número: cero dos cuatro nueve cinco nueve cinco dos - dos; JOSÉ ARTURO BARRERA RIVAS, salvadoreño por nacimiento, de cincuenta y seis años de edad, empresario, del domicilio de San Salvador, San Salvador, con Documento Único de Identidad número: cero dos cinco dos siete cuatro seis uno - seis; JUAN PABLO ÁLVAREZ, salvadoreño por nacimiento, de treinta y seis años de edad, empresario, del domicilio de Ilopango, San Salvador, con Documento Único de Identidad número: cero cero cuatro cuatro nueve cuatro uno ocho - ocho; MARTÍN BAUDILIO MEJÍA, salvadoreño por nacimiento, de cincuenta y nueve años de edad, empresario, del domicilio de Ilobasco, departamento de Cabañas, con Documento Único de Identidad número: cero cero siete cinco cuatro ocho nueve nueve - cuatro; ROBERTO ORLANDO PÉREZ SORIANO, salvadoreño por nacimiento, de cuarenta y cinco años de edad, comerciante, del domicilio de Usulután, con Documento Único de Identidad número: cero tres uno ocho siete cero cuatro cero - cuatro; y WILFRIDO GUTIÉRRAZ MELGAR, salvadoreño por nacimiento, de cuarenta y ocho años de edad, empresario, del domicilio de San Salvador, con Documento Único de Identidad número: cero cero siete siete siete tres ocho cero - ocho, en el pleno goce y ejercicio de nuestros derechos de ciudadano, **A USTÉDES CON TODO RESPETO EXPONEMOS:**

I. OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

En razón de lo dispuesto en el ordinal 2º del art. 73 de la Constitución (Cn.), es un deber de los ciudadanos cumplir y velar por que se cumpla la Constitución de la República, por lo que en el ejercicio de dicho deber y con fundamento en el art. 183 Cn. y los arts. 2, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (L.Pr.Cn.), venimos a promover el proceso de **INCONSTITUCIONALIDAD** por vicios de contenido en contra del Decreto Ejecutivo N.º 84 de fecha 01 de diciembre de 2014, publicado en el Diario Oficial No. 224.

Tomo 405 de fecha 01 de diciembre de 2014, por medio del cual se incorporaron las **REFORMAS AL REGLAMENTO GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE**, específicamente contra los artículos siguientes:

Art. 5 Números 1, 2, 3, 4, 5, 8, 23, 25, 27, 42, 43, 44, 45, 48, 49

Art. 11 N° 10 y 12

Art. 74

Art. 75 Número 1 letras g), y Número 2 letras a), b), y g), el inciso segundo y el inciso final

Art. 77 inciso final

Art. 79 inciso final

Art. 156 inciso final

## II. ACLARACIONES PREVIAS

Nosotros los demandantes aclaramos a esa Honorable Sala:

1) Que aunque actuamos en nuestras calidades de ciudadanos en la presente demanda, es un hecho notorio que somos representantes de las gremiales que aglutinan la mayoría de empresarios del transporte público de pasajeros.

2) Que nuestro interés se encuentra encaminado a exigir al Estado reglas claras y justas de conformidad a la Constitución para la concesión del sistema integrado de transporte colectivo, donde además exista la posibilidad real de ser un concesionario del Estado por que ha seguido un proceso de licitación público y transparente donde compitan varias empresas o personas naturales y se adjudique a los que brinden el servicio idóneo, conforme a parámetros técnicos y económicos. Sin embargo el actual Gobierno de El Salvador pretende beneficiar a dos empresas que revisten la naturaleza de ser anónimas y de capital variable (SUBES S.A DE C.V. y SIPAGO S.A. DE C.V.), los beneficios van desde que el Gobierno no sigue un proceso de licitación ni utiliza la figura la concesión para adjudicar el servicio del sistema integrado de transporte ni el servicio de cobro electrónico, y se lo otorga a SIPAGO S.A de C.V. para que ellos decidan quienes serán las empresas que prestaran dicho servicio.

De forma arbitraria e inconsulta se otorgó la explotación de la infraestructura pública que comprende el Sistema Integrado de Transporte (andenes, carriles exclusivos, estación de transbordo y terminal de integración) a la empresa UNIÓN DE EMPRESAS SIPAGO-SUBES S.A DE C.V., construida con dinero del Estado a la medida de la referida empresa, quien además de gozar de los privilegios de ser un concesionario del Estado sin serlo, disfruta de publicidad gratuita pagada con fondos estatales, de publicidad gubernamental la cual se intensificó durante el período electoral, goza de subsidio gubernamental (el cual fuera

aprobado mediante decreto legislativo con dispensa de trámite y rápidamente promulgado y sancionado por el Presidente de la República) y además goza de seguridad pública dentro de las unidades (por miembros de la Policía Nacional Civil y de la Fuerza Armada) y otras que le sirven de escolta, tales como: patrullas de la Policía Nacional Civil que les abren el paso e inspectores del Viceministerio de Transporte que le escoltan. Mientras que el resto del transporte público se ve constantemente amenazado por la inseguridad y violencia que vive el país, donde es un hecho notorio que es uno de los sectores más atacados.

3) Asimismo, creemos que la implementación de un sistema integrado debe provenir de un consenso con todas las partes que intervienen: empresarios del transporte (que gozan se "concesiones" del Estado), consumidores y Gobierno, por lo que al menos la decisión de crear ese nuevo sistema y las reglas mínimas en torno a su implementación debió haber sido estudiado, debatido y sometido a la aprobación del Órgano donde concurren la pluralidad de intereses de la Población, es decir, la Asamblea Legislativa.

4) Que NO estamos en contra de la modernización del Sistema del Transporte Colectivo de Pasajeros, pues no es nuestra intención que se retroceda respecto a la implementación de un sistema ordenado, limpio y de buena calidad para los usuarios, sin embargo nos encontramos en total desacuerdo con la forma en como se ha implementado, creando un monopolio que favorece a un selecto grupo protegido por el Gobierno, en el cual se ha excluido a casi el 95% de los concesionarios del transporte público, pues en el caso de habernos permitido operar hubiéramos podido implementar los proyectos que con anterioridad se le habían presentado al Gobierno como el proyecto Bus Seguro donde en realidad hubiera una verdadera representación de todos los empresarios involucrados en el área metropolitana.

Con esas aclaraciones previas, a continuación expondremos, en primer lugar, algunos hechos relevantes que consideramos necesario que esa Sala conozca sobre el contexto (forma, tiempos y modo) en que ha surgido la regulación cuya constitucionalidad se cuestiona (III); en segundo lugar, se especificará la autoridad demandada (IV); en tercer lugar, se determinarán las normas constitucionales que serán el parámetro de control de constitucionalidad (V); en cuarto lugar, se desarrollarán las líneas fundamentales que sustentan la argumentación de inconstitucionalidad que se plantea ante esta Sala (VI).

### III. CIRCUNSTANCIAS FÁCTICAS QUE CONTEXTUALIZAN LA EMISIÓN DE LAS NORMAS CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CUESTIONA.

Si bien los hechos que giran en torno a la emisión de las normas objeto de impugnación de la presente demanda, no son el parámetro de control, resulta necesario que esa honorable Sala conozca el contexto en el que se emitieron las disposiciones cuya constitucionalidad se cuestiona, por lo que se esbozará de manera breve algunos elementos que permitan a esa Sala contextualizar el efecto que producen las normas objeto de control.

Es un hecho notorio que el Gobierno de la República de El Salvador, mediante el Viceministerio de Transporte (VMT) ha implementado un sistema integrado de transporte público<sup>1</sup>, lo cual en principio, debe ser considerado como parte de la modernización del servicio público, que implica un avance para el desarrollo de cualquier país, siendo que el transporte público es un derecho humano fundamental, pues constituye un medio necesario para que el ser humano pueda circular y transitar libremente dentro del territorio nacional y es además una necesidad básica del ser humano para movilizarse de un lugar a otro.

Por la vital importancia que merece el transporte público, cualquier modificación al sistema que trastoque derechos fundamentales debe encontrarse regulado por ley, no sólo por tratarse de un servicio de carácter esencial y de naturaleza pública, sino además por seguridad jurídica deben consultarse a todos los actores implicados en el sistema de transporte, tales como los usuarios, el Gobierno Central y los transportistas que en razón de una autorización (usual llamada concesión pues no explotan de manera exclusiva bienes o infraestructura pública) operan las rutas y líneas actuales dentro del sistema de transporte colectivo, y para que la implementación del sistema integrado sea transparente y fiscalizado, debió ser estudiado, debatido y sometido a la aprobación del Órgano donde concurren la pluralidad de intereses de la Población, es decir, la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, nada de lo anterior se ha producido ya que el Gobierno Central creó una Mesa Nacional de Transporte, en la cual el día 30 del mes de julio del 2009, la Asamblea Legislativa, emite el Decreto Legislativo No. 92 mediante el cual hace reformas a la Ley para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros,

<sup>1</sup> Desde la página web oficial del Viceministerio de Transporte puede encontrarse el enlace del SITRANISS y se despliegan las obras e informes presentados por el Gobierno en torno al proyecto. [http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com\\_phocadocumentation&view=sections&Itemid=172](http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com_phocadocumentation&view=sections&Itemid=172)

contenida en el Decreto Legislativo No. 487 de fecha 23 de noviembre del año 2007, publicado en el Diario Oficial No. 222, Tomo No. 377 de ese mismo mes y año. Siendo sancionadas dichas reformas por el señor presidente de la República de esa época Carlos Mauricio Funes Cartagena, el día 31 de julio de 2009.

Las reformas arriba mencionadas contenían un propósito específico para el Órgano Ejecutivo, especialmente para el Ministerio de Obras Públicas, dentro de cuyos objetivos se plantea la necesidad de llevar adelante la modernización del servicio público colectivo de pasajeros, por la alta posibilidad de que dicha modernización se convirtiera en una serie de proyectos detonantes de mejoras en la economía nacional, por los altos volúmenes de dinero que se requerían en inversión para llevarlo adelante.

La Mesa Nacional de Transporte creada por el VMT, fue el punto de encuentro entre transportistas y Gobierno, desde 2010, sin embargo fue una fachada para que el Gobierno dijera que había convocado a los transportistas, pues no obtuvo mayores resultados, volviéndose en un lugar donde solo se llegaba a escuchar las disposiciones del señor Viceministro de Transporte, de que se haría, como se haría y cuando se haría, no lográndose mayores acuerdos en los temas mencionados, delimitándose fuertemente dos grupos en la mesa, uno conformado por los que apoyaban y acataban sin mayores explicaciones al viceministro y otro que pedía explicaciones y que en verdad se estableciera una negociación formal para afrontar y solucionar los problemas en torno al transporte, tales como el subsidio, la modernización del sistema y la violencia e inseguridad en razón al desmesurado aumento en las extorsiones.

Los empresarios que integraban la Mesa Nacional de Transporte nunca lograron acuerdo sobre las propuestas. Algunas gremiales se retiraron de ella por no estar de acuerdo en las imposiciones del Gobierno, pero otros empresarios que no representan más del CINCO POR CIENTO (5%) del transporte colectivo de pasajeros a nivel nacional<sup>2</sup>, se volvieron fieles ejecutores de las imposiciones del Órgano Ejecutivo (estos fieles ejecutores son quienes conformaron la Sociedad SIPAGO S.A DE C.V).

#### **Creación de la sociedad Sistema Integrado Prepago, S.A. de C.V. (SIPAGO)**

<sup>2</sup> Este dato puede verificarse al solicitar en el Registro de Vehículos Automotores la cantidad de buses del transporte colectivo que gozan de permiso para circular y sus respectivos dueños.

El VMT propone la búsqueda de fondos que ayudaran a la modernización del sistema de transporte, para la concreción del Programa de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador, el cual fue financiado por el contrato de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de \$45,000,000.00, otorgado al Gobierno de El Salvador y aprobado por la Asamblea Legislativa el 10 de enero de 2012. Los componentes en los que el Gobierno de El Salvador a través del Viceministerio de Transporte debía invertir el total del préstamo son: Ingeniería y Administración con una inversión de \$4,300,000.00; Corredor de Transporte Público Masivo con una inversión de \$39,900,000.00; y Fortalecimiento Institucional, con una inversión de \$800,000.00<sup>3</sup> (anexo 1).

Para la ejecución del proyecto el VMT exige la asociatividad de los empresarios y el acatamiento de los lineamientos gubernamentales, poniendo al frente de toda la operación a los empresarios arriba señalados, que estaban de acuerdo con la propuesta del Gobierno. Quienes siendo apenas una representación del 5 % de los operadores del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, pactaron el día 9 de diciembre del año 2010, la creación de la empresa *Sistema Integrado Prepago, Sociedad Anónima de Capital Variable, que se abreva SIPAGO, S.A. DE C.V.*

La escritura de constitución de dicha sociedad fue inscrita por el Registro de Comercio el 13 de diciembre de 2010. Reflejando un capital social de DOS MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$2,000.00).

Posteriormente, el Gobierno Central a través del Ministerio de Obras Públicas, ha **entregado** la modernización del servicio público de transporte colectivo de pasajeros a SIPAGO S.A. de C.V. quien por medio de licitaciones "privadas" adjudicó sin el debido proceso de licitación pública la explotación de los proyectos denominados de la manera siguiente:

- Sistema de recaudo, a través de la tarjeta prepago, por la prestación del servicio público de transporte, que es un hecho notorio que se otorgó el servicio a la empresa SUBES EL SALVADOR S.A. de C.V.

<sup>3</sup> Boletín informativo Semanario N°31 Año 2 de junio 2014, denominado SITRAMSS EN MARCHA, publicado por la página oficial de gobiernoabierta.gob.sv, disponible en [http://www.google.com/sv/af7sa=1&rc1=s&rc2=s&source=web&cd=1&ved=10CDAQFAD&url=http%3A%2F%2Fapi.gobiernoabierta.gob.sv%2Fdocumentos%2F80224%2Fdownload&ei=af56QVcc7G87stQ5jmJDIID&usq=3LQjCNLH47by2mlFSz6Ue7e80M5YAd34Hq&sq2=1KCh\\_CMBD2y6o-tp2s44g](http://www.google.com/sv/af7sa=1&rc1=s&rc2=s&source=web&cd=1&ved=10CDAQFAD&url=http%3A%2F%2Fapi.gobiernoabierta.gob.sv%2Fdocumentos%2F80224%2Fdownload&ei=af56QVcc7G87stQ5jmJDIID&usq=3LQjCNLH47by2mlFSz6Ue7e80M5YAd34Hq&sq2=1KCh_CMBD2y6o-tp2s44g)



➤ Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS).

Cabe mencionar que todas las empresas mencionadas se encuentran vinculadas con Alba y algunos dirigentes del partido en el Gobierno<sup>4</sup>.

Ninguno de ellos ha sido concesionario sin embargo el Gobierno Central alude a ellos como proyectos insignes, puede apreciarse desde el sitio web de la Presidencia de la República<sup>5</sup> y desde el sitio web oficial del Viceministerio de Transporte<sup>6</sup>.

En el caso de SITRAMSS el VMT tiene en su sitio web oficial un apartado denominado "RENDICIÓN CUENTAS Y TRANSPARENCIA SITRAMSS", donde además de aparecer varias leyes aparece un informe detallado del proceso de adquisiciones y contrataciones<sup>7</sup> (anexo 2), en el cual puede apreciarse todos los servicios vinculados a la INFRAESTRUCTURA que ha construido el Estado para operativizar el sistema integrado de transporte, en el que ha gastado más de 40 millones de dólares, donde incluso aparecen gastos por publicidad pero en ningún apartado aparece que se licitó y concesionó a la empresa UNIÓN DE EMPRESAS SIPAGO SUBES S.A de C.V, la referida infraestructura. Tampoco aparecen contratos referidos al SITRAMSS registrados en el VMT según informe del oficial de información, el cual se anexa a la presente (anexo 3).

Asimismo resulta necesario señalar que de la forma en la que se ha implementado el sistema integrado de transporte, se busca la creación de un monopolio, ya que toda la infraestructura, el diseño de la rutas, seguridad pública, publicidad, etc. se encuentran al servicio de la empresa que presta el servicio de buses integrados: SITRAMSS.

Y que con las reformas al Reglamento General de Tránsito se incorporan los elementos del sistema integrado, los cuales se encuentran en distintas disposiciones que en su mayoría contienen definiciones técnicas, de tal manera que de forma individual o dispersa no resulta posible advertir la inconstitucionalidad de las mismas, por lo que conectando unas disposiciones en relación a otras, se advierte la creación de un sistema integrado de transporte,

<sup>4</sup> Ver notas periodísticas del EARC: "Los amigos de José Luis Merino viajan en Subes" y "La millonaria revolución de Alba", disponibles en [www.elfaros.net](http://www.elfaros.net)

<sup>5</sup> <http://www.presidencia.gob.sv/comunicaciones>

<sup>6</sup> [http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&layout=179](http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&layout=179)

<sup>7</sup> [http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&layout=179&rendicion-cuentas-y-transparencia-sitramss&id=1367:informe-detallado-de-proceso-de-adquisiciones-y-contrataciones&Itemid=167](http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&layout=179&rendicion-cuentas-y-transparencia-sitramss&id=1367:informe-detallado-de-proceso-de-adquisiciones-y-contrataciones&Itemid=167)

en el cual se busca favorecer a los buses integrados y padrón, no sólo con la falta de regulación de requisitos técnicos y mecánicos que la ley le ordena al reglamento regular, sino porque al crear los elementos del sistema se está construyendo infraestructura pública para el uso exclusivo de los buses integrados, mediante un reglamento, sin regular la figura de la concesión, ni un procedimiento para su adjudicación, por lo que prácticamente el Reglamento concede la explotación de la infraestructura creada para el sistema integrado a los buses que prestan dicho servicio, que es un hecho notorio que esa empresa que presta el servicio es UNIÓN DE EMPRESAS SIPAGO - SUBES SA. DE C.V. a través del SITRAMSS.

Expuestos los argumentos de contexto en que nace la normativa que se cuestiona, a continuación se abordará, lo correspondiente a la demanda de inconstitucionalidad propiamente tal.

#### IV. AUTORIDAD DEMANDADA

La autoridad demanda es el Órgano Ejecutivo, a través de su titular el Presidente de la República de El Salvador.

#### V. PARÁMETROS DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y DISPOSICIONES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS

El parámetro de control constitucional, el cual servirá para la confrontación internormativa, son los artículos 1, 3 inc. 1º y 2º, 86 inc. 1º, 120, 131 ord. 5º y 246 inc. 1º de la Constitución de la República, que prescriben:

Art. 1 "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"

Art. 3 inc. 1º y 2º: "Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrá establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión"

Art. 86 inc. 1º "El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas".

Art. 120 "En toda concesión que otorgue el Estado para la explotación de muelles, ferrocarriles, canales y 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. Estas concesiones deberán ser sometidas al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su aprobación".

"Art. 131 - Corresponde a la Asamblea Legislativa".

"5°. Decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundaria;"

Art. 246 inc. 1º.: "Los principios, derechos y obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por leyes que regulen su ejercicio.

## VI. MOTIVOS Y FUNDAMENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

A continuación se expondrán tres motivos fundamentales en los cuales se sustentan las inconstitucionalidades, que a continuación se expondrán:

<p style="text-align: center;"><b>MOTIVO 1 DE INCONSTITUCIONALIDAD:</b> <b>VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY POR OTORGAR LA EXPLOTACIÓN EXCLUSIVA DE INFRAESTRUCTURA ESTATAL SIN CONCESIÓN</b></p>
---

### A) Normas parámetros de constitucionalidad:

Artículos 131 ordinal 5º Cn , 86 inc. 1º y 246 en relación el art. 120 Cn.

"Art. 131.- Corresponde a la Asamblea Legislativa":

"5°. Decretar, interpretar auténticamente, *reformar* y derogar las leyes secundaria;"

"Art. 86 inc. 1º El poder público emana del pueblo. *Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes.* Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas".

Art. 246.- de la Constitución de la República, el cual expresa: "Los principios, derechos y *obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por leyes que regulen su ejercicio.*

"Art. 120 En toda concesión que otorgue el Estado para la explotación de muelles, ferrocarriles, canales y *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.

*Estas concesiones deberán ser sometidas al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su aprobación'*

**B) Normas objeto de control constitucional del Reglamento General de Transporte Terrestre:**

Art. 5 en sus numerales: 2, 8, 25 y 57

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

2. ANDÉN: Plataforma elevada de cemento, hormigón o en algunos casos de madera, que permite el fácil acceso a un medio de *transporte masivo terrestre*. Los andenes son las áreas por donde la gente circula para acceder a las unidades (Ver Anexo 4 figura 1).

8. CARRILES SEGREGADOS EXCLUSIVOS Y/O PREFERENCIALES: Carriles acondicionados especialmente para soportar el paso exclusivo de los buses articulados y padrones, los cuales se encuentran separados físicamente de los carriles para el tráfico mixto, disponibles para circulación del resto de vehículos particulares. La exclusividad o preferencia del uso de dichos carriles será establecida por la Autoridad competente, de acuerdo a la ley. (Ver Anexo 4 Figura 2)

25. ESTACIÓN DE TRASBORDO: Punto donde convergen diferentes tipologías de ruta (truncal, pretruncal, alimentadora e interdepartamental) dentro de un sistema integrado de transporte. (Ver Anexo 4 figura 3)

57. TERMINAL DE INTEGRACIÓN: Es un componente de los sistemas integrados de transporte, que consiste en una o varias edificaciones que contienen las instalaciones para embarque y desembarque de pasajeros, ya sea para terminar o iniciar el trayecto en este punto o bien como punto de conexión con otras tipologías de ruta (truncal, pretruncal, alimentadora). (Ver Anexo 4 figura 4)

**Art. 156 inciso final:**

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

**C) Argumentos de Inconstitucionalidad: Viola la reserva de ley.**

*El núcleo esencial de este planteamiento es que vía reglamentaria, se está autorizando la explotación de infraestructura estatal, y esto viola la reserva de ley, tal como se expone a continuación*

**Objeto de control**

**Contenido de las normas objeto de control**

**Parámetro de control**

Artículo 5  
Números:  
2, 8,25 y 57

2. ANDÉN: Plataforma elevada de cemento, hormigón o en algunos casos de madera, que permite el fácil acceso a un medio de *transporte masivo terrestre*. Los andenes son las áreas por donde la gente circula para acceder a las unidades. (figura 1 anexo 5)

8. CARRILES SEGREGADOS EXCLUSIVOS Y/O PREFERENCIALES:

Carriles acondicionados especialmente para soportar el paso exclusivo de los buses articulados y padrones, los cuales se encuentran separados físicamente de los carriles para el tráfico mixto, disponibles para circulación del resto de vehículos particulares. La exclusividad o preferencia del uso de dichos carriles será establecida por la Autoridad competente, de acuerdo a la ley. (figura 2 anexo 5)

23. ESTACIÓN DE TRASBORDO: Punto donde convergen diferentes tipologías de ruta (troncal, pretroncal, alimentadora e interdepartamental) dentro de un sistema integrado de transporte. (figura 3 anexo 5)

57. TERMINAL DE INTEGRACIÓN: Es un componente de los sistemas integrados de transporte, que consiste en una o varias edificaciones que contienen las instalaciones para embarque y desembarque de pasajeros, ya sea para terminar o iniciar el trayecto en este punto o bien como punto de conexión con otras tipologías de ruta (troncal, pretroncal, alimentadora). (figura 4 anexo 5)

Estos cuatro elementos son parte de la infraestructura pública del sistema integrado de transporte<sup>4</sup>, los cuales a pesar de incorporar definiciones técnicas de los mismos, viola a partir de su redacción:

- el principio de reserva de ley, determinado en el art. 131 ordinal 5º Cn. ya que reforma la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LTTTSV), creando elementos del sistema integrado de transporte, con relación al principio de separación de poderes, ya que el Reglamento en las normas impugnadas se atribuye competencias que no le fueron conferidas por el legislador, en concreto el poner la estructura estatal al servicio de un tercero (autorizado para circular con buses articulados o padrones) sin tener una norma habilitante para hacerlo.

- Vulnera también la reserva de ley al limitar el derecho de igualdad por el uso exclusivo de infraestructura pública, lo cual sólo puede ser limitado por el legislador

- Además obvia la obligación establecida en el art. 120 Cn de concesionar las infraestructuras públicas por lo que vulnera el principio de reserva material de ley del Art. 246 inc. 1º Cn, pues ni siquiera la ley formal puede alterar las obligaciones contenidas en la Constitución, mucho menos una ley *extra* constitucional.

- Todos los elementos enunciados (andén, carriles exclusivos, estaciones, terminales de integración) se encuentran al servicio de los buses integrados y padrones, quienes aprovechan y explotan la infraestructura pública, por lo que vulnera lo dispuesto en el art. 120 Cn. pues no somete a concesión el aprovechamiento de tales infraestructuras.

<sup>4</sup> Constituye infraestructura pública que no ha sido financiada o puesta por el concesionario, sino que el Estado ha invertido en ella, ya que ha provisto de toda la infraestructura para echar andar el Sistema Integrado de Transporte, tal situación es información pública que puede comprobarse desde la página web del VATT la rendición de cuentas sobre el costo para el Gobierno de El Salvador de la referida infraestructura (Ver anexo 3)

Art. 156 infine	<p>“En el caso de las terminales y cualquier otra infraestructura que funcione dentro de un Sistema Integrado de Transporte <u>que sean propiedad del Estado</u>, la Dirección General la <u>autorizará</u> con la sola presentación de los requisitos establecidos en el artículo 161 de este Reglamento y los estudios técnicos de factibilidad que la Dirección General realice. En el caso anterior, la Dirección General autorizará y regulará la publicidad en dichas infraestructuras, a través de la respectiva autorización”</p>	<p>La explotación de recursos (infraestructura) propiedad del Estado no requiere de una simple autorización como opera en el caso de las terminales privadas, por tratarse de la explotación de obras materiales de uso público, que además deben ser sometidas al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su aprobación, por lo que vulnera el principio de reserva de ley art. 131 ord 5º pues invade competencias del legislador en relación con el Art. 120 Cn.</p>
-----------------	---	--

Estos elementos crean un cuerpo normativo que de manera interrelacionada constituyen las normas que conceden la explotación exclusiva de infraestructura estatal vía reglamentaria, creando todos los elementos de infraestructura estatal (andén, carriles, estaciones y terminales) para el uso de un tercero (el que prestará el servicio de buses articulados y padrones). Además el Reglamento omite diseñar en sus reformas –cuyo objeto es la creación de un sistema integrado de transporte - un procedimiento con los requisitos mínimos para licitar y concesionar el servicio de buses articulados y padrones.

#### Reserva de Ley

Uno de los principios jurídicos –fundamento de todo Estado de Derecho– que ayuda a garantizar una democracia para entre la sociedad, de manera que los gobernantes estén sujetos a la Ley y a la Constitución del Estado, es la *Reserva de Ley*, que se deriva de las teorías sobre la llamada “división de poderes” –más tarde renombrada como “división de órganos”– o de los “frenos y contrapesos”, que básicamente establecen la idea rectora de que el ejercicio dividido –o separado– del poder constituye un mecanismo de control y limitación del mismo, así como de respeto de los derechos de los individuos frente al Estado (Art. 86 Cn).

En la doctrina, es definida la reserva de ley como “un principio según el cual solo por ley pueden adoptarse determinadas decisiones”, resulta un medio en sí misma para la distribución de la potestad normativa o creadora de normas jurídicas que ostentan los diferentes Órganos de un Estado, otorgándole una preferencia a la Asamblea Legislativa sobre ciertos ámbitos reservados a su regulación, o viéndolo desde la óptica democrática, es la garantía de que determinado ámbito de la vida del Estado dependa de manera exclusiva de la voluntad de los representantes de aquellos involucrados necesariamente en dicho ámbito. Pero también, la reserva de ley tiene un enfoque político formal, que versa o más bien, que

representa al pluralismo político y, tiene una connotación más amplia con el principio democrático.

Cabe señalar que el concepto jurídico de la reserva de ley está regulado en el art. 246 de la Constitución de la República, el cual expresa: "Los principios, derechos y obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por leyes que regulen su ejercicio. La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público tiene primacía sobre el interés privado".

De la disposición constitucional se desprende que son las leyes las encargadas de regular los principios, derechos y obligaciones establecidos por la Constitución, limitando tal atribución, con el respeto al contenido esencial de los mismos, evitando su alteración. Por tanto únicamente el legislador puede regular el ejercicio de los derechos fundamentales. Principios y obligaciones.

Ahora bien, el Art. 131 Ord. 5º Cn., expresa que al Órgano Legislativo le corresponde: "Decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias." Es entonces, en esta disposición en el que efectivamente se encuentra reflejada, de manera general, la reserva de ley, pues es exclusiva de dicho órgano.

Así las cosas, se ha llegado a la definición jurisprudencial de Reserva de Ley, la cual, esa Sala la ha definido como "una técnica de distribución de potestades normativas a favor del Legislativo determinada constitucionalmente y que, por tanto, implica que determinadas materias sólo pueden ser reguladas por dicho órgano, como garantía, en primer lugar, de la institución parlamentaria frente a las restantes potestades normativas y, en segundo lugar, frente a sí misma". Por otra parte y de acuerdo al esquema jurisprudencial de esa Sala "(...) la reserva de ley, aunque no opera de la misma forma en los distintos ordenamientos jurídicos es la garantía que un determinado ámbito vital de la realidad dependa exclusivamente de la voluntad de los representantes de los involucrados necesariamente en dicho ámbito: los ciudadanos".

En efecto, únicamente la Asamblea Legislativa puede garantizarle a los ciudadanos conocer las distintas propuestas y posiciones sustentadas por los diferentes grupos políticos que los representan -los mayoritarios y los minoritarios-. Este debate no implica que la mayoría, al interior de la Asamblea, deba ceder en sus planteamientos, pero sí permite definir al Órgano Legislativo, de acuerdo a los principios que la rigen, como una institución política

\*Inconstitucionalidad 19-98.

formal representativa del pluralismo político y, en su sentido más amplio, del principio democrático.

El pluralismo, la democracia, el libre debate, la publicidad, entre otras cosas, justifican una institución como la "reserva de ley" a favor de la Asamblea Legislativa, para la producción de disposiciones que rigen determinados ámbitos de la vida; dicha reserva supone una garantía para que la regulación normativa de determinadas materias se efectúe por el Órgano Legislativo, como modo de asegurar, por otro lado, que su adopción venga acompañada necesariamente de un debate público en el que puedan concurrir libremente los distintos representantes del pueblo.

De tal forma que la concesión de infraestructura como la creada por las disposiciones impugnadas que adquiere mucha relevancia en el ámbito económico y social del país, pues se encuentra vinculada a la prestación de un servicio público esencial como lo es el transporte colectivo de pasajeros.

Además como ya se mencionó, el Gobierno de El Salvador ha invertido millones de dólares en la infraestructura para la operativización del sistema integrado de transporte (ver Anexo 2)<sup>1</sup> por lo que la infraestructura integrada por andenes, estaciones de transbordo, carriles exclusivos y terminales de integración son propiedad del Estado, lo que implica que es una "obra material de uso público" y para su explotación conforme al artículo 120 Cn debe ser concesionada y sometida a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

De tal manera que la Constitución reservó en razón de *prior* de legitimación que posee la Asamblea Legislativa por sobre el resto de órganos estatales y entes públicos con potestad normativa, por recoger y representar la voluntad general, la aprobación de este tipo de concesiones.

En el caso que se plantea, vía disposiciones reglamentarias se concede el uso, goce y plena disposición de la infraestructura que se enuncia en el Art. 5 del Reglamento General de Transporte Terrestre en sus numerales 2, 8, 25 y 57, a los autobuses páblicos e integrados autorizados por el VMT, sin embargo es un hecho notorio que actualmente el único autorizado para operar dichas unidades es el SITRAMISS, el cual según informe rendido por el Oficial de

<sup>1</sup> Informe detallado del SITRAMISS disponible en página web oficial del VMT: [http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=192:rendicion-cuentas-y-transparencia-sitramiss&id=136:informe-detallado-de-proceso-de-adquisiciones-y-contrataciones&Itemid=167](http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=192:rendicion-cuentas-y-transparencia-sitramiss&id=136:informe-detallado-de-proceso-de-adquisiciones-y-contrataciones&Itemid=167)



Información del VMT el SITRAMSS, carece de un contrato de concesión para la explotación de las líneas, rutas y sobre todo de la infraestructura puesta por el Estado. (Ver anexo 4)

Y es que vale la pena aclarar respecto a la técnica autorizatoria aplicada por la Administración Pública y las concesiones. Las autorizaciones son permisos que el Estado otorga para la prestación de un servicio donde el autorizado asume por cuenta y riesgo la prestación del mismo y se ajusta a los parámetros establecidos por la Administración autorizante.

Tal es el caso de los buses del transporte colectivo de pasajeros, estos asumen por su cuenta y riesgo la prestación del servicio, en el sentido que el permiso que les otorga el Estado bajo la figura de la concesión, implica que deban poner los buses y terminales para la ejecución del servicio por su propia cuenta. El permiso que el Estado les otorga es para la explotación de la ruta y líneas, lo cual no otorga derecho de exclusividad de explotación sobre bien público alguno, pues las rutas no son de uso exclusivo de los buses autorizados, sino que se comparte con toda la población. Por lo que en puridad el permiso que otorga el Estado a este tipo de buses no es una concesión en si misma.

Distinto resulta, el permiso para operar dentro de un sistema integrado de transporte, pues ahí no basta un permiso sino que es necesaria una concesión, pues ahí si se explotan obras materiales de uso público como antes mencionó.

La explotación de recursos (infraestructura) propiedad del Estado no requiere de una simple autorización como opera en el caso de las terminales, metas y paradas, ya que éstas son puestas por los concesionarios, por lo que habría un trato desigual respecto al resto de transportistas pues sin someterse a una concesión por tratarse de la explotación de obras materiales de uso público, que además deben ser sometidas al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su aprobación. Art. 120 Cn, los autorizados para la prestación del servicio de buses dentro del sistema integrado tienen el privilegio de gozarse de los bienes públicos sin inversión alguna.

Al respecto esa Sala ha señalado que el concepto de explotación de bienes, en este caso de bienes públicos, no puede limitarse a entender que se trata de la obtención de un provecho económico, pues dicho término cabe entenderlo de distintas formas, v. gr., *utilización*, empleo, *aprovechamiento*, usufructo, etc. Así entonces, al interpretar el art. 120 Cn, en lo relativo a la explotación de bienes públicos, quedan comprendidos en el aspecto *como el*

*poder disponer de instalaciones públicas, remodelarlas, etc.*" (Sentencia de 31-VIII-2001, Inc. 33-2000, Considerando VII).

**MOTIVO 2 DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY POR REFORMAR LA LTTTSV**

**A) Normas parámetros de constitucionalidad:**

Artículos 131 ordinal 5º Cn y 86 inc. 1º

"Art. 131.- Corresponde a la Asamblea Legislativa":

"5º. Decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias".

"Art. 86 inc. 1º El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establece esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas".

**B) Normas objeto de control constitucional del Reglamento General de Transporte**

**Terrestre:**

Art. 5 en sus numerales: 1, 2, 42, 43, 44, 45, 48, 49

1. ADMINISTRADOR DE TERMINAL: Persona natural o jurídica, de naturaleza pública o privada, autorizada por el Viceministerio de Transporte, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre, para la administración de dicha infraestructura.

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

42. RUTA ALIMENTADORA: La que tiene su origen en lugares de demanda de servicio público, movilizando pasajeros a las rutas troncales y pre-troncales de un sistema integrado. Estas rutas pueden ser servidas por unidades de bus estándar o microbus en función de las características físicas del recorrido y del volumen de pasajeros. Son rutas con recorridos que circularán en tráfico mixto y con una definición fija de puntos de parada e integración operativa con la ruta troncal.

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

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

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

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

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

C) Argumentos de Inconstitucionalidad:

Vulnera el principio de reserva de ley ya que reforma la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial creando un sistema integrado de transporte, que por su envergadura al alterar un servicio público de naturaleza esencial y donde se encuentran relacionados distintos sectores: empresarios concesionarios del transporte público, Gobierno y Usuarios debió haberse discutido y aprobado su creación y sus elementos mínimos por una ley en sentido formal. Además se atribuye competencias que la ley no le facultó y crea o habilita atribuciones a dependencias tales como la Dirección General de Transporte y el VMT fuera de las facultades que la propia ley previó, invadiendo funciones que por su objeto le competen a la Ley regular.

Objeto de control	Contenido de las normas objeto de control	Parámetro de control
-------------------	---	----------------------

<p>Artículo 5 Números: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 23, 25, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 55 y 57</p>	<p>1. ADMINISTRADOR DE TERMINAL: Persona natural o jurídica, de naturaleza pública o privada, autorizada por el Viceministerio de Transporte, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre, <i>para la administración de dicha infraestructura.</i></p>	<p>-Principio de reserva de ley, determinado en el art. 131 ordinal 5° Cn. Ya que reforma la Ley De Transporte Terrestre, Tránsito Y Seguridad Vial (LTTTSV) - Se atribuye competencias no conferidas por lo que vulnera el art. 86 Cn, respecto al principio de separación de poderes. - Forma parte de un elemento del Sistema Integrado de Transporte, concediéndole facultad a la DGT de autorizar la administración de la infraestructura pública, vulnerando el art. 120 Cn.</p>
	<p><b>23. CREACIÓN DE LA RUTA:</b> Acción que le compete al Órgano Ejecutivo, a través del Viceministerio de Transporte y operativizado por la Dirección General, por iniciativa propia o a solicitud de una persona natural o jurídica, mediante el que se establece y autoriza la ruta.</p>	<p>El art. 3 N°2 de la LTTTSV<sup>12</sup> señala que ella regulará lo concerniente a la autorización y establecimiento de rutas, así como la concesión de líneas que deba establecer el VMT. Sin embargo la ley no regula nada, solo dice que las rutas deben ser concesionadas<sup>13</sup>, por lo que la ley no regula los requisitos mínimos hace una remisión en blanco dejando al arbitrio del reglamento los criterios para la concesión. En consecuencia el reglamento se auto atribuye competencias creando facultades para el VMT que la ley no le concedió, sobre todo en materia de autorizaciones y concesiones. Asimismo vulnera la seguridad jurídica al no determinar los criterios mínimos para la creación de una ruta y tampoco señala los criterios mínimos para la concesión de las líneas (que es la explotación de</p>

<sup>12</sup> Art. 3 Para tal efecto la Ley regulará: línea es permiso para explotar la ruta

2) La autorización y el establecimiento de rutas, frecuencias y flujidez de la circulación vehicular del servicio colectivo de pasajeros; así como la concesión de líneas que deba establecer el Viceministerio de Transporte a través de la Dirección General de Transporte Terrestre.

<sup>13</sup> Art. 32 inc. 2° y 3°: "Toda persona natural o jurídica a la que se le haya autorizado para la prestación del servicio de transporte colectivo de pasajeros, estará obligada a brindar el servicio en unidades de transporte que garanticen la seguridad de los usuarios, pudiendo la autoridad que confirió la autorización exigir utilización de vehículos cuyo modelo y estado cumpla con normas aceptables para tal objeto. Las líneas y rutas son propiedad del Estado, las cuales son otorgadas en concesión a los prestatarios a través del Viceministerio de Transporte.

la ruta), quedando todo al arbitrio del VMT.

**42. RUTA ALIMENTADORA:** La que tiene su origen en lugares de demanda de servicio público, movilizandolos pasajeros a las rutas troncales y pre-troncales de un sistema integrado. Estas rutas pueden ser servidas por unidades de bus estándar o microbús en función de las características físicas del recorrido y del volumen de pasajeros. Son rutas con recorridos que circularán en tráfico mixto y con una definición fija de puntos de parada e integración operativa con la ruta troncal.

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

**44. RUTA PRE-TRONCAL:** Las rutas pre-troncales acercan la demanda de las terminales de un sistema integrado de transporte o conectan las

La creación de este tipo de rutas donde las rutas alimentadoras (las que actualmente operan) se encontrarán al servicio de los buses del sistema integrado, al vincular los servicios con la articulación y operación integrando todo el sistema en uno solo.

Esos beneficios, ese diseño del sistema y de las rutas ha quedado al arbitrio del Reglamento, quien no establece al menos los requisitos que deben cumplir los buses que deseen prestar el servicio dentro de una ruta troncal o petroncal (tal y como quedará demostrado en el siguiente motivo de inconstitucionalidad).

En consecuencia el Reglamento se atribuye facultades de la creación de nuevos servicios públicos, no define las reglas y requisitos en que operarán las unidades de transporte en el sistema integrado, dejando todo al arbitrio del VMT en beneficio de privados unificando los elementos del sistema al servicio de los buses articulados. Así el Reglamento aprovechándose de que la LITTSV incumple con su objeto señalado en su art. 3 N°2<sup>13</sup> de regular lo atinente a las autorizaciones de rutas y concesiones de líneas, pues no le señala criterio alguno para ello, el Reglamento se atribuye tal competencia y crea rutas y sistemas integrados, vulnerando el principio de reserva de ley, ya que sólo el Legislador puede reformar leyes (Art. 131 Cn) y además se atribuye la competencia de legislar invadiendo funciones del Legislativo (Art 86 Cn)

<sup>13</sup> Art. 3 N°2 LITTSV: "la autorización y el establecimiento de rutas, frecuencias y flujos de la circulación vehicular del servicio colectivo de pasajeros; así como la concesión de líneas que deba establecer el Viceministerio de Transporte a través de la Dirección General de Transporte Terrestre".

terminales entre sí. Estas rutas serán servidas por unidades tipo padrón y su itinerario podrá transcurrir tanto en tránsito mixto, como en una definición fija de puntos de parada, como por el carril segregado.

**45. SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO DE PASAJEROS:**

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

**48. SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS:**

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

**49. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO:**

Es el sistema que comprende las acciones para la articulación, vinculación y operación integrada física y tarifariamente de los diferentes modos de transporte público, las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el

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

### Reserva relativa de ley

Asimismo, el legislador posee la facultad de crear entidades, de conformidad a los fines que el Estado pretende alcanzar, en este sentido la distribución de funciones y competencias a las entidades por él creadas, le competen de manera exclusiva, en consecuencia normas *infra legales* no pueden otorgarle nuevas atribuciones a estas entidades, y mucho menos cuando las referidas atribuciones limitan el ejercicio de derechos fundamentales. En tal sentido, la referida norma *infra legal* sería claramente inconstitucional.

Por tanto, corresponde a la jurisprudencia de esa Sala –como se expuso– concretar, en los casos en que se le plantee vía pretensión de inconstitucionalidad, cuáles de aquellos ámbitos tienen que estar sometidos a la zona de reserva de ley, teniendo presente, básicamente, los principios informadores de la labor legislativa, la interpretación integral y profunda de cada precepto –en conexión con los valores y principios básicos de la Constitución–, la regulación histórica de la materia y, de manera no menos importante, las coincidencias doctrinales.<sup>114</sup>

La Reserva de Ley, ha mencionado esa Sala “puede funcionar de dos maneras distintas: como una reserva “absoluta” o como una reserva “relativa”.<sup>115</sup>

La reserva absoluta, es cuando la ley en sentido formal regula por sí misma toda la materia reservada, de tal suerte que queda completamente exenta de la acción del Ejecutivo y de las entidades autónomas y, en consecuencia, de sus productos normativos. En estos supuestos, los acuerdos ejecutivos o municipales no podrán entrar a regular las materias reservadas, ni tampoco, desde otra perspectiva, el legislador podrá librarle de regular la materia reservada. Es decir, la reserva absoluta crea una obligación al legislador de regular él mismo la totalidad de la materia.

<sup>114</sup> Inconstitucionalidad 19-98.

<sup>115</sup> Inconstitucionalidad 26-2008.

Este grado de reserva, el absoluto, es el que se aplica como regla general una vez identificada una materia como integrante de aquella reserva, ahora bien, la reserva de una materia a la ley no supone, como pudiera pensarse, la prohibición total de acceso a la misma de otras potestades normativas, ya que, en algunos supuestos –de análisis posterior–, la reserva de ley puede relajarse admitiendo la colaboración de otros entes con potestades normativas. En efecto, sin bien pareciera que la presencia de reglamentos o acuerdos en una materia reservada a la ley es inadmisible, analizando a profundidad la figura se concluye que esto no es así. Y es que, la aparente contradicción con la teoría que le da soporte a la reserva, se evita considerando la inviabilidad real de una reserva absoluta en todos los casos, que provoca, no la sustitución de la ley, sino la colaboración de los entes con potestades normativas en las tareas reguladoras, de detalle o de ejecución, en subordinación a la ley y como mero complemento de ella.<sup>16</sup>

Así las cosas, esa Sala también ha configurado la reserva relativa, especificando que la misma: "(...) implica que la ley (decreto legislativo) no regula exhaustivamente la materia, sino que se limita a lo esencial y, para el resto, se remite a normativa *infralegal*, a la que ordena o habilita a colaborar en la normación.

En los supuestos de reserva relativa, *la ley puede limitarse a establecer lo básico de la disciplina o materia, remitiendo el resto a otras fuentes, aunque la ley debe establecer los criterios y directrices de la regulación subordinada, así como una delimitación precisa de su ámbito*. Es decir, lo esencial radica en la circunstancia de que la norma remitente, en los casos habilitados, renuncia deliberadamente a agotar toda la regulación y, consciente de ello, llama a otra norma para que la complete, formando entre las dos un solo bloque normativo; sin embargo, tal renuncia no puede ser absoluta; o lo que es lo mismo, algo tiene que regular: lo esencial de la materia, dejando a la otra norma la regulación de lo complementario –aspectos colaterales o conexos al núcleo de la materia–.

En primer lugar, las disposiciones legales que hacen uso de esta relatividad no pueden dejar en libertad a la norma "habilitada" o "remitida" –para utilizar vocablos doctrinarios–, sino que deben condicionar y circunscribir el llamamiento o ayuda, es decir, que deben ser tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un "cumplimiento de la regulación legal":

<sup>16</sup> Inconstitucionalidad 19-98.



cuanto más detallada sea la ley que incorpora la reserva, menos margen habrá para el desarrollo de la norma remitida.

*Es decir, la remisión o habilitación debe ser expresa o inequívoca* (porque la norma remitida no puede actuar sino en virtud del "llamamiento" expreso), concreta y específica (a aspectos o cuestiones singulares y plenamente identificables), así como delimitada, esto es, hecha de modo que precise los límites materiales de la cuestión que se remite, de tal forma que su ámbito de actuación quede inequívocamente circunscrito.

En segundo lugar, desde el ángulo contrario, la norma habilitada o remitida debe respetar los límites establecidos o el *quantum* admitido. Si estos límites no se respetan, se produce una "deslegalización de la materia reservada", lo cual resulta inadmisibile porque una regulación normativa independiente y no claramente subordinada a la ley, supondría una degradación de la reserva formulada expresa o tácitamente por la Constitución. Y es que, como quedó expuesto, si la ley que incorpora la reserva debe contener una cierta regulación de la materia (el "núcleo esencial", al menos), la norma remitida no puede ir más allá de un "complemento de regulación"<sup>11</sup> (negrilla suplido).

A partir de lo anterior, falta establecer —para cerrar el esquema, de un modo general—, en qué supuestos se puede dar esta especie de reserva de ley. Así, circunstancialmente nos encontraremos con algunas materias reservadas en las que la complejidad técnica, la prontitud de actuación y las precisiones normativas, exigen que la ley que incorpora la reserva pueda tener la complementariedad y colaboración de otros entes con potestades normativas; es decir, que ciertos ámbitos de la realidad normada encomendados al legislador pueden ser cubiertos, si bien preferentemente por aquél en su núcleo esencial, por normas emanadas de otras fuentes reconocidas constitucionalmente, para poder, en términos generales, optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución.

De manera resumida puede decirse que la disposición remitente debe cumplir los siguientes requisitos jurisprudenciales: "La disposición remitente debe cumplir los siguientes requisitos: (i) una regulación sustantiva de la materia, que deliberadamente no pretende ser exhaustiva; (ii) la determinación de unas instrucciones, criterios o bases que, sin llegar a suponer una regulación agotada, resulten lo suficientemente expresivos como para que, a partir

<sup>11</sup> *Ibid.*

de ellos, pueda luego desarrollarse la normativa; (iii) una habilitación –expresa o tácita– a una norma inferior a la ley para que efectúe una regulación de la materia, que, sin esta habilitación, resultaría inconstitucional, y cuya realización no ha de exceder las instrucciones legales. Por su parte, el reglamento de ejecución debe respetar los límites establecidos por la ley formal<sup>14</sup>.

Trasladando las anteriores ideas al caso concreto, puede advertirse que las disposiciones reglamentarias objeto de impugnación desbordan o exceden las facultades previstas por el legislador, creando un sistema integrado de transporte de forma inconsulta y otorgándole a las autoridades del VMT y DGT competencias que la ley no les concedió.

**MOTIVO 3 DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
VIOLACIÓN AL DERECHO DE IGUALDAD Y AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA**

**A) Normas parámetros de constitucionalidad:**

Artículos 1 inc. 1º en relación con el art. 3 Cn inc. 1 y 2.

Art. 1 inc. 1º: "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".

Art. 3 inc. 1º y 2º: "Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión".

**B) Normas objeto de control constitucional del Reglamento General de Transporte Terrestre:**

NORMAS QUE REGULAN A LOS BUSES ORDINARIOS	NORMAS QUE REGULAN A LOS BUSES DEL SISTEMA INTEGRADO
<p>Art. 5.- Las definiciones de los términos contenidos en el presente Reglamento, serán las siguientes:</p> <p>3. AUTOBUS: Vehículo automotor destinado al transporte colectivo de personas con comodidad y seguridad <u>con capacidad mayor de 40 pasajeros</u>.</p>	<p>Art. 5.-</p> <p>4. AUTOBUS ARTICULADO: Vehículo automotor de dos secciones o cupos, con una longitudinal de 21 metros <i>aproximadamente</i> y una capacidad <i>promedio</i> de 160 pasajeros, <i>la cual puede variar según modelo y marca del fabricante</i>, y que dispone de puertas de acceso al lado izquierdo y/o derecho con piso alto (90 centímetros <i>aproximadamente</i>). Los autobuses articulados <i>podrán</i> disponer de rampas de acceso y espacios reservados para las personas con</p>

<sup>14</sup> Inconstitucionalidad 26-2008.

	<p>movilidad reducida.</p> <p>5. <b>AUTOBUS PADRÓN:</b> Vehículo automotor de un solo cuerpo con una longitud superior a la de los autobuses convencionales (13 metros aproximadamente). Su capacidad promedio es de 90 pasajeros, la cual puede variar según modelo y marca del fabricante y podrán disponer de rampas de acceso y espacios reservados para las personas con movilidad reducida, y sus puertas a uno o ambos lados.</p>
<p>Art. 77.- Se establecen las siguientes condiciones que deberán llenar todos los autobuses que se introduzcan a los servicios de transporte colectivo urbano.</p> <p>Número de pasajeros sentados y de pie:</p> <p>1- Cada vehículo tendrá una capacidad mínima de 40 pasajeros sentados sobre sillas o, filas o grupos de asientos en el plan conocido como "2-2", estos asientos tendrán no menos de 33" de largo por 15" de ancho para permitir un pasillo de 18" como mínimo y así facilitar el movimiento de los pasajeros. Para la Clase de Servicio Ordinario el límite de pasajeros de pie estará dado con la condicionante de no llevar pasajeros en las gradas o fuera de la ubicación de las máquinas contadoras de pasajeros.</p>	<p>Art. 77 inciso final,</p> <p>En cuanto a los buses articulados y padrones, las características mínimas físicas y mecánicas reguladas en este Capítulo, deberán ser determinadas y autorizadas por el Viceministerio de Transporte, en función de su compatibilidad con el sistema integrado de transporte a operar.</p>
<p>Art. 79 inciso 1°</p> <p>Servicio de Transporte Colectivo Público Urbano/Interurbano:</p> <p>a- Autobuses y microbuses hasta de quince años de antigüedad al momento de entrar al servicio.</p> <p>b- Capacidad en autobuses, para pasajeros sentados: de 40 en adelante, y un máximo de pie de conformidad a la cantidad de filas o grupos de asientos de fábrica, excepto para la clase de servicio ordinario.</p> <p>c- En microbuses la capacidad de pasajeros sentados: de 18 a 30 y no se permitirán pasajeros de pie e unidades cuya capacidad de fábrica sea menor a 20 pasajeros sentados; con la excepción señalado en el Reglamento; y en aquellos cuya capacidad de fábrica sean entre 20 a 50 pasajeros sentados, el límite máximo de pasajeros de pie será en proporción igual (1:1) a la cantidad de las filas o grupos de asientos de fábrica.</p>	<p>Art. 79 inciso final.</p> <p>En los casos de sistemas integrados de transporte, el Viceministerio de Transporte <u>establecerá las características específicas que deben cumplir las unidades articuladas y padrones según el tipo, subtipo, clase y servicio que prestan.</u></p>

### C) Argumentos de Inconstitucionalidad:

#### C.1. Vulneración del principio de seguridad jurídica.

El artículo 1 inciso 1° Cn., declara que El Salvador "(...) está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común"; es decir, la Ley Suprema postula la *seguridad jurídica* como uno de los valores del ordenamiento salvadoreño.

Como lo sostiene la jurisprudencia constitucional salvadoreña, la seguridad jurídica presenta dos dimensiones: la objetiva y la subjetiva; en su dimensión objetiva conlleva la garantía de disposición y formulación regular de las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico: seguridad estructural, garantía de cumplimiento del Derecho por todos sus destinatarios y la regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación o seguridad funcional; la dimensión subjetiva, también denominada certeza jurídica, se refiere a la posibilidad de *"que los destinatarios del Derecho puedan organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad"*.

Si afirmamos que la Constitución garantiza la unidad material, al establecer los valores superiores del ordenamiento jurídico y los principios que lo integran, ningún poder u órgano constituido del Estado tiene potestad para modificar lo definido por el poder constituyente. Se trata de la seguridad de que el ejercicio del poder público va a ser ejercido por sus titulares legítimos, de acuerdo con los principios y normas del ordenamiento jurídico.

Según jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional<sup>17</sup>, la idea de seguridad se puede ver en una doble vertiente: la Seguridad Material, y la Seguridad Jurídica.

La seguridad jurídica en sentido material equivale a un derecho a la tranquilidad, es decir, a poder disfrutar sin riesgos, sobresaltos ni temores los bienes que cada uno posee, o bien a la tranquilidad de que el Estado tomará las medidas pertinentes y preventivas para que el justiciable no sufra ningún daño o perturbación.

Ahora, la categoría comentada, en su dimensión de seguridad jurídica propiamente tal, ha sido caracterizada como un derecho fundamental que tiene toda persona frente al Estado y un deber primordial que éste tiene hacia el gobernado. Entendido como un deber de naturaleza positiva, traducido en el cumplimiento de ciertos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas por el propio ordenamiento jurídico, para que la afectación de la esfera jurídica del gobernado sea válida, y no en un mero respeto o abstención, es decir, que todos y cada uno de los gobernados tenga un goce efectivo y cabal de sus derechos.

<sup>17</sup> En la sentencia dictada el siete de Septiembre de dos mil uno, en el Proceso de Inconstitucionalidad número 15-98 ("Constitución y Jurisprudencia Constitucional, del licenciado Rodolfo Ernesto González Bonilla").

En ese sentido, se ha señalado que por seguridad jurídica debe entenderse la certeza que el individuo posee de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente al hecho de que se trate.

Asimismo, se ha dicho en su jurisprudencia constitucional, que el derecho a la Seguridad Jurídica posee varias manifestaciones, y que una de ellas es justamente la prohibición de la arbitrariedad del poder público y -más concretamente- de los funcionarios que existen en su interior; ya que éstos se encuentra obligados a respetar los límites que el ordenamiento jurídico les prevé de manera permisiva al momento de realizar una actividad en el ejercicio de sus funciones. Así todo funcionario está obligado a respetar la ley y sobre todo la Constitución al momento de dictar o emitir una decisión.

Siguiendo ese hilo conductor sobre la Seguridad Jurídica, puede citarse que ésta es la condición resultante de la predeterminación hecha por el ordenamiento jurídico, de los ámbitos de licitud e ilicitud en la actuación de los individuos, lo que implica una garantía para los derechos fundamentales de una persona y una limitación a la arbitrariedad del poder público, condiciones indispensables para la vigencia de un Estado Constitucional de Derecho<sup>27</sup>.

En clara violación a la ley, el reglamento en las disposiciones cuya constitucionalidad se cuestiona, se despoja de la atribución conferida por el legislador y se la delega al VMT. Aun y cuando no existe una potestad habilitante. Además existe un trato discriminatorio pues al resto de vehículos del transporte público le establece condiciones físicas y mecánicas rígidas en el Reglamento, pero en el caso de los buses articulados lo deja al arbitrio del VMT. Todo esto viola la seguridad jurídica, considerando además que crea un sistema que la ley no le habilitó.

## **C.2. Vulneración del principio de igualdad en la formulación de la ley**

Como puede advertirse en las disposiciones objeto de control constitucional, dichas normas crean un tratamiento diferenciado en la regulación relativa a las personas que prestan el servicio de los autobuses y los microbuses respecto de los que prestan el servicio de buses padrón o articulados, ya que como se advierte a éstos últimos no se les obliga al cumplimiento

<sup>27</sup> Sentencia de Amparo de quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, Amparo de Referencia 74-98. Fuente: [www.csj.gob.ec](http://www.csj.gob.ec)

de requerimientos técnicos, y condiciones físicas como si lo hace para el caso de los autobuses y microbuses, no señalando un criterio justificado y razonable para determinar regulación de requerimientos técnicos y condiciones físicas para circular que no lo hace para los autobuses articulados y padrones.

La igualdad es una categoría jurídica que, en el ordenamiento jurídico salvadoreño, puede ser analizada desde una triple perspectiva, como valor, principio y derecho. En cuanto a la igualdad como valor ha dicho Gregorio Peces Barba<sup>21</sup>, -hablando sobre los valores superiores del ordenamiento constitucional español- donde está incluido el de igualdad, que los mismos "son normas básicas materiales, normas sobre normas que obligan al Estado a desarrollar acciones que las favorezcan, que impiden cualquier legislación que anulen su espíritu, que informan las decisiones constitucionales fundamentales, que sirven de criterio interpretativo y limitan la acción del poder."

En El Salvador esa Sala de lo Constitucional ha dicho que "[a] partir de lo establecido en el artículo 3 de la Constitución, se ha interpretado jurisprudencialmente que la igualdad puede proyectarse como principio constitucional y derecho fundamental. Al respecto, esta Sala ha manifestado que en virtud del principio de igualdad, el Estado -en sus atribuciones de aplicación, creación y ejecución de la ley- está obligado a garantizar a todas las personas, en situaciones similares, un trato equivalente; lo cual no significa que, de forma deliberada y en condiciones distintas, pueda dar un trato dispar en beneficio de cualquiera de los sujetos involucrados, bajo criterios estrictamente subjetivos e ineficaces a la luz de la misma Constitución. Es así, como en la esfera jurídica de los individuos, la igualdad se proyecta como un derecho fundamental a no ser arbitrariamente discriminado, esto es, a no ser injustificada o irrazonablemente excluido del goce y ejercicio de los derechos que se reconocen a los demás."

Cabe señalar además que, el principio de igualdad tiene dos vertientes: (i) igualdad en la ley o en la formulación de la ley; y (ii) la igualdad ante la ley. Al respecto afirmó la Sala de lo Constitucional que "que el artículo 3 de la carta magna consagra tanto un mandato de respeto a la igualdad en la formulación de la ley -dirigido al legislador y demás entes con potestades normativas-, como un mandato en la aplicación de la ley -por parte de las autoridades jurisdiccionales y administrativas-; en ese sentido, tal como se enunció en la sentencia del 24/XI/99, inconstitucionalidad con referencia número 3-95, el principio de igualdad busca garantizar a los iguales el goce de los mismos beneficios -equiparación-, y a los desiguales diferentes beneficios -diferenciación justificada-. Ahora bien, dicho mandato en sus dos dimensiones vincula

<sup>21</sup>Citado por Gutiérrez Gluck, David en *Foros de Igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004, pag. 34.

<sup>22</sup>Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de Amparo de las diez horas treinta y un minutos del día seis de junio de dos mil ocho, referencia 259-2007, considerando III.

tanto al legislador –en su calidad de creador de la ley–, como al operador jurídico encargado de aplicarla, es decir, que tanto el legislador como el operador son verdaderos aplicadores del principio de igualdad, con los matices que corresponden a la función que respectivamente realizan.<sup>23</sup>

De ahí que, en la “igualdad en la formulación de la ley”, de acuerdo a la jurisprudencia referida, “implica, en primer lugar, un tratamiento igual si no hay ninguna razón suficiente que habilite lo contrario, pero si dicha razón existe, entonces está ordenado un trato desigual. (...)”

En ese orden de ideas el *tratamiento normativo desigual* por el legislador, ha afirmado vuestra Sala de lo Constitucional: “como la mayoría de los derechos fundamentales, el derecho de igualdad no es un derecho absoluto, sino que corresponde al legislador determinar tanto el criterio de valoración como las condiciones del tratamiento normativo desigual (...); lo que está constitucionalmente prohibido –en razón del derecho a la igualdad en la formulación de la ley– es el tratamiento desigual carente de razón suficiente, la diferenciación arbitraria (...); la Constitución Salvadoreña prohíbe la diferenciación arbitraria, la que existe cuando no es posible encontrar para ella un motivo razonable, que surja de la naturaleza de la realidad o que, al menos, sea concretamente comprensible (...); en la Constitución Salvadoreña el derecho de igualdad en la formulación de la ley debe entenderse, pues, como la exigencia de razonabilidad de la diferenciación” (*Sentencia de 14-XI-1995, Inc. 17-95, Considerando X*).

En otras palabras, “si pese a que los sujetos afectados por la norma se encuentran en una igualdad real de situación, se produce un tratamiento diferenciado en la formulación de la ley, estamos en presencia de una conducta arbitraria e irrazonable por parte de los poderes públicos.”<sup>24</sup>

De ahí que, esa Sala de lo Constitucional debe entonces realizar con la ley lo que la doctrina llama el “juicio de igualdad” consistente en una “construcción jurisprudencial basada en principios jurídicos –como el principio de racionalidad o el principio de proporcionalidad– que, (...) se basa en una estructura, en unos parámetros y en unos mecanismos ligados exclusivamente al Derecho, concretamente al Derecho creado por los Tribunales Constitucionales. Es un test, en definitiva, construido para adaptar a la realidad jurídica un concepto –el de igualdad– que en su literalidad contradice la esencia de las normas, que no es

23. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de Amparo de las diez horas treinta y un minutos del día seis de junio de dos mil ocho, referencia 259-2007, considerando III.

24. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de Amparo de las diez horas treinta y un minutos del día seis de junio de dos mil ocho, referencia 259-2007, considerando III.

otra que dividir la sociedad en grupos de personas para aplicar una diferencia de trato entre ellos."<sup>25</sup>

Es decir, esta Sala deberá verificar que las disposiciones reglamentarias impugnadas no afecten derechos fundamentales de forma arbitraria, sino que lo haga respetando ciertos estándares o principios que vienen *integrados fundamentalmente por la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida adoptada por el mismo*.<sup>26</sup>

Es totalmente claro que el Estado en la formulación de sus normas perfectamente puede tener un trato distinto con sujetos en situaciones distintas, no se pretende interpretar el artículo 3 de la Constitución en el sentido que las leyes no deben hacer diferenciaciones. El tema central radica en que tales diferenciaciones superen el llamado "juicio de igualdad" a partir de la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida adoptada. Así, cuando se cumplan los estándares constitucionales establecidos estaremos en presencia de una "diferenciación" y cuando esto no sea así, existirá una "discriminación".<sup>27</sup>

Tradicionalmente se ha dicho que el "juicio de igualdad" implica valorar la razonabilidad y proporcionalidad de la diferenciación, sin embargo, el concepto de razonabilidad debido a su difícil determinación puede llevar a realizar valoraciones casuísticas basadas más en concepciones morales o éticas en lugar de jurídicas. Para evitar lo anterior, siguiendo las ideas de Giménez Glück<sup>28</sup>, es más recomendable estructurar el "juicio de igualdad" en las siguientes valoraciones: i) el juicio de racionalidad de la clasificación legislativa; y ii) el juicio de proporcionalidad de la diferencia de trato, que incluye un juicio de idoneidad o

25 Giménez Glück, David, *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004, págs. 19 y 20.

26 La Sala de lo Constitucional en su jurisprudencia ha establecido como criterios para realizar el "juicio de igualdad" de las normas: a) la justificación objetiva y razonable de la desigualdad establecida (razonabilidad), b) el hecho que tales diferenciaciones persigan un fin legítimo y c) que las mismas sean proporcionales (proporcionalidad). Véase por ejemplo la ya mencionada sentencia de las diez horas treinta y un minutos del día seis de junio de dos mil ocho, referencia 259-2007, en su considerando III, donde también se hace referencia a la general aceptación de dichos criterios que son compartidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte y Comisión Europeas, y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a quienes añadimos el Tribunal Constitucional Español siguiendo la referencia dada por Giménez Glück, David, *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004, pág. 56.

27 Paráfrasis de las ideas expresadas por Giménez Glück, David, *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004, pág. 52, quien además considera que el concepto "discriminación" tiene un contenido negativo siendo incorrecto hacer referencia a ellas como "discriminaciones positivas", siendo lo correcto hablar de "diferenciaciones".

28 Giménez Glück, David, *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004, pág. 56 y siguientes.



congruencia de la diferencia de trato respecto a la finalidad de la norma y un juicio de proporcionalidad en sentido estricto.

A partir de esa concepción el juicio consiste en "determinar la semejanza o disimilitud entre las situaciones jurídicas que se comparan. Por situación jurídica (o supuesto de hecho) se entiende la relación que se construye entre determinadas categorías de personas (C1, C2, C3, etc.) y las normas que regulan a cada una de esas categorías (R1, R2, R3, etc.). Por tanto, el juicio que resulta consiste en una apreciación comparativa entre la categoría de personas y la norma que lo regula, es decir, (C1, R1) se compara con (C2, R2). Como R1 y R2 son diferentes (diferencia de trato) lo que hay que determinar es si C1 y C2 son iguales o diferentes: si son iguales no existe una relación de igualdad y la norma impugnada (R1) es inconstitucional; si son diferentes la relación de igualdad existe siempre que exista una proporcionalidad de la relación entre C1 y R1 respecto de la existente entre C2 y R2."<sup>29</sup>

Sustituyendo los valores expresados en la fórmula anterior podría decir que, en el caso que nos atañe, las situaciones jurídicas serían: C1= Propietarios de autobuses y microbuses "ordinarios"; R1= Se regulan las condiciones de capacidad, estructura, antigüedad de las unidades y no se dispone uso de estructura estatal (Art.5 No.3, 77 No.1, 79 No.1 del Reglamento); mientras que en la otra situación jurídica sería C2= Propietarios de unidades articuladas y unidades padrón; R2= las condiciones las determinará de manera discrecional el Viceministerio, y si les permite el uso de infraestructura pública y concede el uso de carril segregado (Art.5. No. 4, 5, Art.77 inc. Final, 79 inc. final del reglamento). Donde evidentemente R1 y R2 plantean un trato diferente (regulación diferente), por lo que corresponde analizar si C1 y C2 son iguales o diferentes.

Atendiendo a las características de las unidades, es obvia las diferencias que pueden destacarse, por la capacidad de pasajeros y demás. No obstante lo anterior, tanto los propietarios de autobuses y microbuses "ordinarios" como los propietarios de autobuses "articulados" y "padrón" son prestatarios de un servicio público. De lo anterior se advierte que al margen de las variantes en sus unidades y características, *pesan más las similitudes, en la medida que ambos son prestadores de un servicio público cuya finalidad pretenden "transportar a las personas", y como tales, debieron de tener un mismo marco regulatorio de sus unidades, ya que deberían tener el mismo grado de productividad en la prestación del servicio. Sin embargo, se tiene diferenciación arbitraria en el sentido que a los*

29 Giménez Glück, David, *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004, pág. 58.

"propietarios de buses y microbuses ordinarios" se les exigen condiciones de capacidad, antigüedad de unidades y no se les permite disponer de infraestructura estatal, tales como: carril segregado, estaciones de abordaje, etc. Mientras que a los "propietarios de buses articulados y padrón" no se les ha regulado condiciones, sino que se deja a discrecionalidad del Viceministerio de Transporte determinarlas en cada caso, se les permite disponer de infraestructura estatal: carril segregado, estaciones de abordaje, etc.

De lo que podemos concluir que la relevancia de las similitudes que se presentan entre las condiciones que deben de cumplir los propietarios con sus "autobuses y microbuses ordinarios" y las que deben de cumplir los propietarios de unidades articuladas y padrón, exigen un trato paritario y no diferenciado.

En ese orden de ideas, al margen de las diferencias que existen entre las capacidades y estructura de las unidades (unidades ordinarias y articuladas), ambos son prestatarios de un servicio público, y por lo tanto deberían de gozar de una regulación similar, y no una regulación que beneficie a unos (con uso exclusivo de carriles, estaciones hechas por el estado y poder discrecional del Viceministerio de Transporte, para determinar la capacidad del autobús) y perjudique a otros (caso de los prestatarios del servicio con unidades ordinarias). Lo anterior debido a que los sujetos que prestan el servicio de transporte con unidades "ordinarias" no están en circunstancias plenamente diferentes a los prestatarios del servicio de transporte con "unidades articuladas y padrón". De ahí que **la diferenciación que se hace entre unos y otros es arbitraria**; enerva la igualdad contenida en nuestra Constitución Salvadoreña en el sentido que prohíbe la diferenciación arbitraria, cuando no es posible encontrar para ella un motivo razonable, que surja de la naturaleza de la realidad a que, al menos, sea concretamente comprensible para conceder beneficios a unos (prestatarios del servicio de transporte con buses articulados y de padrón) en detrimento de los otros (los prestatarios del servicio de transporte con buses ordinarios).

En conclusión, consideramos que se vulnera el principio de igualdad al no configurar en la norma un trato paritario a destinatarios (prestatarios del servicio de transporte con unidades "ordinarias" y prestatarios del servicio de transporte con unidades "articuladas o padrones"), cuyas situaciones presentan más similitudes que diferencias, por lo que consideramos se ha generado una diferenciación arbitraria.

#### V. MEDIDA CAUTELAR

## PROCEDENCIA DE LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO

En un primer plano se estableció por parte de esta Sala de lo Constitucional —por resolución de fecha 9-II-2001— que a partir del examen del ordenamiento jurídico salvadoreño, se advierte que la potestad de decretar medidas cautelares en la substanciación del proceso de inconstitucionalidad no se encuentra prevista en nuestro ordenamiento jurídico.

No obstante lo anterior, este criterio se matizó por esta Sala de lo Constitucional, en la resolución del 16-IX-2003, Inc. 4-2003, Considerando II 3, en el cual se estableció que bajo ciertos supuesto sería posible decretar la medida cautelar de la suspensión de la ley, en ese orden de ideas se delineó que: *"(...) los presupuestos para la adopción de medidas cautelares, según reiterada jurisprudencia de esta Sala, consiste en la probable existencia de un derecho amenazado —fons boni iuris— y el daño que ocasionaría el desarrollo temporal del proceso o procedimiento para darle cumplimiento a la sentencia —periculum in mora—. Por ello, solamente procede la adopción de la respectiva medida en un determinado proceso cuando concurren ambos presupuestos, situación que en el proceso de inconstitucionalidad se traduce en el planteamiento, por parte del demandante, de motivos de inconstitucionalidad cuyos argumentos sean suficientemente convincentes para generar la apreciación que este Tribunal se encuentra ante la probable existencia de una norma constitucionalmente violada, y que tal apreciación se ve acompañada de la posibilidad que la sentencia, en el eventual caso de ser estimatoria, riera frustrada su incidencia en la realidad, como por ejemplo cuando el objeto de control del proceso lo constituyen normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada a un espacio de tiempo que puede agotarse durante el transcurso del proceso, haciendo nugatorio lo dispuesto en la sentencia definitiva."*

Con el objetivo de garantizar la efectividad de la eventual sentencia estimatoria que pudiera dictarse en el proceso de inconstitucionalidad incoado por la presente demanda, se solicita la tutela cautelar en relación con la suspensión de las disposiciones contenidas en las reformas al Reglamento General de Transporte que ahora se impugnan, cuyos fundamentos y alcance se indican en los siguientes apartados.

### 1. Fundamento constitucional de las medidas cautelares

La institución de las medidas cautelares y, por tanto, el derecho a obtener la tutela cautelar que sea necesaria devienen directamente del derecho a la protección jurisdiccional. De ahí que las medidas cautelares se convierten en el instrumento idóneo pero sobre todo hábil para la protección de ese derecho fundamental. No puede permitirse que los efectos prácticos de las sentencias en tanto expresión del derecho a la protección jurisdiccional queden frustrados ante la ausencia de medidas cautelares que eviten una consolidación de los daños y perjuicios irreparables. Es este el esquema básico en el que han de trabajar las medidas cautelares.

Por ello, es importante señalar la manera en que se configura la conexión que hay entre el derecho a la protección judicial y el derecho a obtener la respectiva protección cautelar. El artículo 2 de la Constitución salvadoreña no se refiere expresamente al derecho que los individuos tienen a obtener tutela cautelar, situación que resulta razonable si se tiene en cuenta el carácter de directriz que acompaña a este tipo de normas; sin embargo, si la observación de este precepto se hace desde el plano dinámico, si es posible encontrar en el derecho a la protección judicial efectiva un respaldo a las medidas cautelares, pues esa protección judicial sólo será efectiva en la medida en que se adopte la tutela cautelar que asegure sus efectos.

Partiendo la premisa básica de que por virtud de la tutela judicial los ciudadanos tienen derecho a que se les garantice la efectividad de la sentencia. Pues bien, para que se consuma tal fin, el Estado debe garantizar por todos los medios posibles que los efectos de la sentencia se cumplan, a pesar de que esta llegue con retraso. Por todos los medios quiere decir que todos los poderes del Estado, en el ámbito de sus competencias, deben actuar de manera tal que el derecho a la protección jurisdiccional sea una realidad: el legislador, aprobando una normativa que permita tutelar cautelarmente cualquier situación, que contenga los requisitos para la adopción de las medidas, que reconozca un cauce procesal ágil para resolver el incidente cautelar, etc.; de los jueces y tribunales se demanda una interpretación en clave constitucional del régimen cautelar, es decir, anteponiendo el derecho a la protección jurisdiccional frente a la literalidad de las normas.

## 2. Justificación de la tutela cautelar solicitada

Con el objeto de asegurar la efectividad de la protección jurisdiccional que pudiera otorgarse con la sentencia que se dicte en el proceso que ahora se inicia, de modo que no se vea impedida o dificultada por situaciones producidas durante la pendency del proceso, resulta oportuno que esa Sala acuerde cautelarmente la suspensión de los efectos positivos que producen las disposiciones impugnadas.

Específicamente de aquellas disposiciones reglamentarias violan lo dispuesto en el art. 120 Cn y generan un agravio directo para toda la población y es la "concesión" de la infraestructura pública del Sistema Integrado de Transporte de manera arbitraria sin tener un soporte legal, reglas claras o mínimas sobre los criterios para asignar el servicio a una empresa, y sobre todo el uso exclusivo de esa infraestructura a favor de una empresa, en detrimento de toda la población, que pese a que la misma se ha efectuado con fondos públicos y su marco legal no fue discutido en el pleno del Legislativo donde los representantes de los distintos intereses de la población pueden debatir al respecto, sino que es producto de un Reglamento, que además les excluye del uso de la vía pública, específicamente de los carriles segregados que han costado millones de dólares al Estado y además por la falta de planificación técnica adecuada, la implementación del sistema integrado ha generado un caos en la red vial.

Perjudicando a miles de ciudadanos: los que se transportan en los buses ordinarios, los que se transportan en vehículos particulares, y los que se transportan en el SITRAMSS que pese a que hoy por hoy la tarifa no es cobrada (pues supuestamente se encontraba en prueba piloto donde SIPAGO S.A de CV. Invirtió 1.5 millones de dólares), comenzarán a pagar la tarifa desde el 12 de marzo de 2015, a una empresa que no fue concesionada y que explota infraestructura pública sin una concesión, además soporta su existencia en un sistema ilegal.



Fuente: El Día de Hoy

Por lo que esa Sala al ordenar la suspensión de los efectos de las disposiciones reglamentarias impugnadas, deberá ordenar al Órgano Ejecutivo se suspenda el uso exclusivo de la infraestructura pública (carriles segregados, terminales, andenes) y pueda ser utilizada por toda la población.

### 3. Satisfacción de los requisitos para acceder a la tutela cautelar

Según la jurisprudencia precitada, esa Sala de lo Constitucional, las medidas cautelares se encuentran condicionadas en: a) la probable existencia de un derecho amenazado *-fomus boni iuris-*, y b) el daño que ocasionaría el desarrollo temporal del proceso o procedimiento para darle cumplimiento a la sentencia *-periculum in mora-*.

En el presente caso esos requisitos quedan acreditados en los términos que se exponen a continuación:

a) probable existencia de un derecho amenazado *-fomus boni iuris-*

Como antes ha quedado señalado, las disposiciones impugnadas producen como efecto positivo la creación del Sistema Integrado de Transporte, en las cuales se incurren en distintas violaciones en su normación como la realización de un trato diferenciado entre los buses del sistema integrado y los del transporte ordinario, reglamentando los requisitos técnicos y mecánicos de los ordinarios y dejando al criterio del VMT el resto. Sin embargo el daño mayor que produce el reglamento es otorgar la explotación de infraestructura pública a los buses del sistema integrado, sin la regulación previa de una licitación y concesión para su adjudicación,

pues como los criterios técnicos y mecánicos de los buses del referido sistema quedan a discreción del VMT, viola la seguridad jurídica y el derecho de igualdad del resto de empresarios del transporte público que otorgan el servicio normal de transporte.

Además viola el principio de reserva material de ley, desconociendo la obligación que dispone el art. 120 de la Constitución, respecto a que la infraestructura pública debe ser concesionada, lo cual consideramos es el efecto más perjudicial del reglamento pues vulnera el derecho de la colectividad a la seguridad jurídica y produce un agravio directo en la esfera de los ciudadanos específicamente en sus derechos de participación ciudadana y de representación política, pues al no tener su origen la explotación de la infraestructura pública en la ley siguiendo el proceso establecido por la Constitución, los ciudadanos pierden su derecho de participación (de un sistema como el Sistema Integrado que involucra y afecta a toda la población) dentro de un Estado democrático por medio de sus representantes. Además vulnera el derecho de igualdad de los ciudadanos al utilizar las vías públicas, lo cual sólo puede ser limitado mediante una ley, pues al existir un enriquecimiento ilícito explotando bienes públicos sin concesión, el resto de ciudadanos se ven en una clara desventaja, donde a pesar de ser los soberanos un tercero explota sus bienes públicos para su provecho personal.

Se trata, por tanto, de unos efectos positivos que pueden ser paralizados mediante la medida cautelar de suspensión que se solicita y que esa honorable Sala está facultada para ordenar que se suspendan los efectos positivos de las disposiciones objeto de impugnación en la presente demanda, pues la prolongación de la vigencia de dichas normas causa efectos positivos dentro del ámbito jurídico:

1) La instauración de los elementos que integran el sistema integrado de transporte sin establecer los criterios mínimos para su concesión, y sin establecer los requisitos técnicos y mecánicos que deben cumplir los buses del sistema integrado.

Constituye un hecho notorio que se ha materializado en la realidad mediante la asignación de la explotación de la infraestructura a SITRAMSS por parte del VMT sin seguir un proceso de licitación en el mismo y sin que una vez que haya sido adjudicado sea autorizado por la Asamblea Legislativa, lo que además de vulnerar el derecho de los ciudadanos que deseen participar en un proceso de licitación de tal naturaleza, se ven afectados todos los

usuarios del transporte público y la población, por un lado los usuarios que pagarán por un servicio que no ha sido el resultado de una competencia transparente dentro de un proceso de licitación donde se analicen distintas ofertas y se adjudique al que ofrezca un mejor servicio al mejor precio, y por otro lado toda la población que con sus impuestos pagará el subsidio a una empresa que no ha sido legítimamente concesionada y dentro de un sistema inconsulto, donde al no provenir de la Asamblea Legislativa no pudieron ver representados sus intereses al respecto, sino que es producto de la decisión del Presidente de la República al dictar las disposiciones del Reglamento objeto de impugnación.

En los fundamentos tanto de hecho como de derecho en los que se hace descansar esta demanda, ha quedado establecido con bastante robustez que las disposiciones que se impugnan adolecen de vicios de constitucionalidad que resultan suficientes para que esa honorable Sala, en su valoración inicial y provisional que requiere el juicio cautelar, concluya que la demanda que se presenta goza de la apariencia de buen derecho necesaria para conceder la protección cautelar que se solicita, pues resulta evidente (un hecho notorio) que una sola empresa explora infraestructura pública, privilegiando el uso de la misma en detrimento del resto de ciudadanos.

Sin embargo, en este apartado deseamos reiterar que esa apariencia de buen derecho exigible para conceder la protección cautelar se pone de manifiesto, fundamentalmente, en el hecho de que resulta bastante evidente que el Sistema Integrado a la luz de las normas impugnadas le confiere atribuciones discrecionales al VMT respecto a la concesión y requisitos de los buses del sistema integrado, las cuales devienen en inconstitucionales por los motivos expuestos.

b) Daño que ocasionaría el desarrollo temporal del proceso o procedimiento para darle cumplimiento a la sentencia *-periculum in mora-*

Resulta URGENTE que esa Sala otorgue la medida cautelar solicitada pues de seguir produciendo sus efectos las disposiciones impugnadas se estaría favoreciendo a que una empresa explore infraestructura pública sin una concesión y sin el aval de la Asamblea Legislativa, en detrimento patrimonial de toda la población ya que son sus impuestos los que pagan esa infraestructura, y de sus derechos de participación política pues son los ciudadanos



con base al principio democrático quienes por medio de sus representantes deberían tomar las decisiones de trascendencia para el país, como la creación de un sistema integrado de transporte y la autorización del concesionario vía Asamblea Legislativa. Ya que todo el beneficio económico y patrimonial que goza la empresa que actualmente presta el servicio, difícilmente será resarcido a la población (que paga sus impuestos que pagaran la construcción de infraestructura pública), además impide que otros empresarios puedan acceder a la prestación del servicio dentro del sistema integrado, ya que el Reglamento no define reglas claras para su concesión ni los requisitos mecánicos y técnicos de los buses para poder competir en un proceso de licitación.

Mientras se tramite el proceso que resuelva la pretensión recogida en esta demanda, existe el inminente peligro de que la sentencia definitiva que se dicte no sea capaz de revertir los graves daños y perjuicios patrimoniales que las disposiciones impugnadas causarían en los derechos e intereses de los ciudadanos consumidores, de la población en general y respecto del costo de permisionarios de los buses del transporte colectivo.

Téngase en cuenta que la no suspensión de los efectos de las disposiciones impugnadas implicaría que se produzcan agravios patrimoniales en los empresarios del transporte colectivo de pasajeros, en los consumidores y en la población en general.

Tales agravios producirían *efectos irreparables* como resultado de la prolongación de su vigencia, al considerar el carácter limitado de las rutas y líneas del transporte público colectivo, donde las concesiones generalmente son para periodos de diez años. Pues de continuar en vigencia las disposiciones impugnadas, se mantendrían expectativas y situaciones jurídicas en los derechos subjetivos de las empresas interesadas con base en disposiciones reglamentarias cuya constitucionalidad se cuestiona y, además, porque las disposiciones impugnadas podrían producir *efectos irreparables* como resultado de la prolongación de su vigencia, al considerar el daño sobre los derechos de participación política de los ciudadanos, su derecho de igualdad y el de los empresarios del transporte colectivo de pasajeros, pues se está favoreciendo el uso de infraestructura pública a una empresa, que actualmente constituye un monopolio privado favorecido por el Estado.

#### 4. Contenido y alcances de la suspensión cautelar que se solicita

En coherencia con la pretensión principal, se solicita a esa honorable Sala que conceda una medida cautelar en los siguientes términos:

- 1) Se pide se suspendan los efectos de las disposiciones objeto de impugnación y su aplicación,
- 2) Es un hecho notorio que además se ha comprobado (anexos 2 y 3) que sin una concesión el SITRAMSS está explotando infraestructura pública, en clara violación a lo dispuesto en el art. 120 Cn. Que a pesar de encontrarnos en un hecho continuado, donde el SITRAMSS de manera arbitraria se encuentra prestando el servicio público de transporte colectivo de pasajeros en un sistema integrado, no puede vulnerarse el derecho de los usuarios que necesitan el servicio por lo que no resultaría factible la suspensión del servicio prestado por el SITRAMSS. Por lo que para evitar se siga vulnerando el derecho de igualdad y los principios constitucionales alegados en la presente demanda, donde se ven agravados tanto los concesionarios del transporte colectivo y la población en general, se pide a esa Sala que SUSPENDA la exclusividad de la explotación de la infraestructura pública creada por las disposiciones impugnadas y permita a toda la población el uso de los carriles segregados así como el uso del resto de infraestructura.

Respecto a los carriles segregados, resulta viable técnicamente pues es un hecho notorio<sup>10</sup> que con el anuncio por el Viceministro de Transporte que el SITRAMSS ampliará su recorrido, y no correrá en un carril segregado desde el tramo del Hospital Médico Quirúrgico (MQ) hasta El Salvador del Mundo, lo que implica que los buses del sistema integrado pueden correr en los carriles que no son segregados, lamentable pues el precio de tales carriles ha generado un costo para la población superior a 40 millones de dólares, y ahora los buses integrados saldrán de los carriles exclusivos para hacer su recorrido en el resto de la vía pública, ahora si se permite que no corra en un carril segregado.

**Por tal razón se pide a esa Sala SUSPENDA EL USO EXCLUSIVO DEL CARRIL SEGREGADO Y DEMÁS INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA INTEGRADO, Y PERMITA SU USO A TODA LA POBLACIÓN.**

<sup>10</sup> [http://www.elsalvador.com/mwcdh/nota/nota\\_completa.asp?idArt=4763&idAcr=9656282](http://www.elsalvador.com/mwcdh/nota/nota_completa.asp?idArt=4763&idAcr=9656282)

## IX. PETITORIO

Con fundamento en lo expuesto en los apartados que preceden, y en los artículos 183 Cn, y 1, 2, 3, 6, 7, 10 y 11 de la LPC, PIDO:

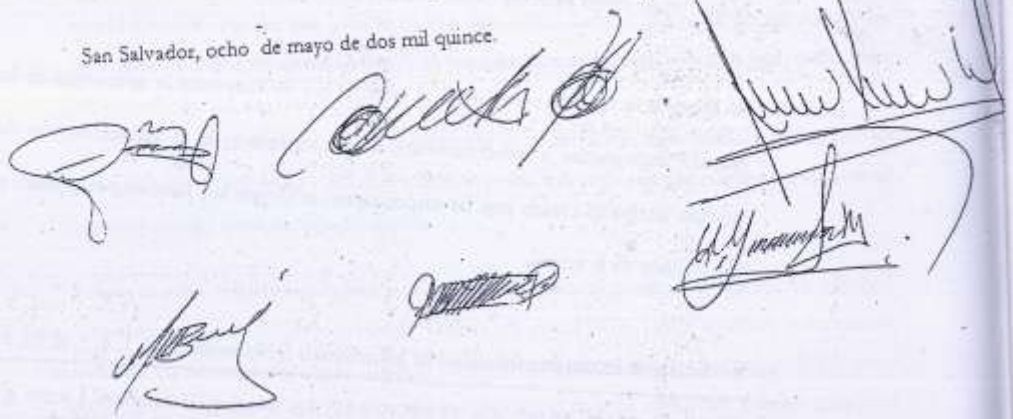
1. Se me admita la presente demanda de inconstitucionalidad
2. Se nos tenga como parte en el proceso
3. Se otorgue la medida cautelar en el sentido que se suspenda la aplicación de las normas impugnadas y concretamente el uso exclusivo de la infraestructura del sistema integrado creada por las disposiciones impugnadas, para que se permita el uso público de la misma.
4. Se declare la inconstitucionalidad de los artículos 5 Números 1, 2, 3, 4, 5, 8, 23, 25, 27, 42, 43, 44, 45, 48, 49; Art. 11 N° 10 y 12; Art. 74, Art. 75 Número 1 letras g) y Número 2 letras a), b), y g), el inciso segundo y el inciso final; Art. 77 inciso final, Art. 79 inciso final, Art. 156 inciso final del Decreto Ejecutivo N° 84 de fecha 01 de diciembre de 2014, publicado en el Diario Oficial No. 224, Tomo 405 de fecha 01 de diciembre de 2014, por medio del cual se incorporaron las **REFORMAS AL REGLAMENTO GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE.**

Como documentos anexos a la demanda presentamos:

- Copias certificada de nuestros Documento Únicos de Identidad.
- Copia certificada de las páginas del Diario Oficial donde se encuentran publicadas las disposiciones correspondientes a las reformas del Reglamento impugnado.
- Anexos relacionados en el transcurso de la presente demanda, integrado por fotocopias de escrituras, notas periodísticas e informes.

Señalamos como lugar para oír notificaciones la siguiente dirección: Col Layco 27 Cl Pie No 1132, San Salvador, San Salvador. Asimismo comisionamos para recibir cualquier documento relacionado con esta demanda al señor Genaro Isaac Ramírez Barrera.

San Salvador, ocho de mayo de dos mil quince.



REESTRUCTURACION DE LUNAS POR MEDIO DE  
UN ASOCIO PUBLICO PRIVADO.



# ANEXO

2

*[Handwritten signature or mark on the left margin]*



SECRETARÍA  
SALA DE LO CONSTITUCIONAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
FAX 2201-0761

NOTIFICACIONES  
SALA DE LO CONSTITUCIONAL



A GENARO ISAAC RAMÍREZ BARRERA, JOSÉ ARTURO BARRERA RIVAS, JUAN PABLO ÁLVAREZ, MARTÍN BAUDILIO MEJÍA, ROBERTO ORLANDO PÉREZ SORIANO Y WILFREDO GUEVARA MELGAR.

HAGO SABER: que en el proceso número 37-2015, iniciado a fin de que se declare la Inconstitucionalidad del artículo 5 números 2, 8, 25 y 57, y del artículo 156 inciso final del Reglamento General de Transporte Terrestre, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, con fecha 27 de enero de 2017, ha pronunciado la resolución que literalmente DICE:

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.** San Salvador, a las catorce horas con once minutos del día veintisiete de enero de dos mil diecisiete.

Se tienen por recibidos los escritos presentados, el primero, por el Fiscal General de la República, mediante el cual evacua el traslado que le fue conferido de conformidad con el art. 8 LPC; y, el segundo, por los ciudadanos Genaro Isaac Ramírez Barrera, José Arturo Barrera Rivas y Juan Pablo Álvarez, en el que reiteran la solicitud de decretar las medidas cautelares solicitadas en su demanda.

En vista de encontrarse el presente proceso en estado de dictar sentencia, esta sala hace las siguientes consideraciones:

I. Ya se ha señalado en la jurisprudencia constitucional que el artículo 9 LPC prevé la posibilidad de que, una vez oída la opinión del Fiscal General de la República, este tribunal "práctique las diligencias que estime necesarias, previo a emitir el pronunciamiento de fondo sobre la pretensión de inconstitucionalidad sometida a su conocimiento. Por tales diligencias necesarias se entiende el requerimiento por parte de esta Sala a otras autoridades—inclusive, a aquellas que intervienen en el proceso— de actuaciones o informes que conduzcan al esclarecimiento de determinados hechos o situaciones que pudieran condicionar el pronunciamiento sobre cuestiones incidentales o el fondo.

Así, la disposición citada habilita a este tribunal para intimar la presentación de información adicional cuando esta no haya sido proporcionada por las partes en el transcurso del proceso" —auto de 28-VI-2010, Inc. 127-2007—.

II. Acotado lo anterior; y no obstante, como arriba se indicó, el presente proceso se encuentra en estado de emitir sentencia, esta sala considera necesario hacer uso de la facultad jurisdiccional que le confiere el art. 9 LPC, en razón de lo siguiente:

1. El caso en examen fue iniciado en virtud de demanda ciudadana en la que, en esencia, se cuestionó la constitucionalidad del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador —SITRAMSS—, específicamente acerca de la autorización de intervención de particulares respecto de las obras materiales de uso público concernidas —terminales ubicadas en vías públicas y carril segregado— porque no se ha observado lo regulado en el art. 120 Cn. El objeto de control propuesto son disposiciones del Reglamento General de Transporte Terrestre —RGTT— que, a criterio de los actores, son los preceptos que provocan el vicio de inconstitucionalidad invocado. Por ello, en auto de 12-VIII-2015, este tribunal circunscribió el conocimiento y decisión en el presente proceso al control de constitucionalidad de los arts. 5 n° 2, 8, 25 y 57; y 156 inc. final RGTT, por la probable infracción a lo establecido en el art. 120 Cn., y tomando en consideración que las

disposiciones sometidas a control fueron emitidas por el Presidente de la República, de conformidad con el art. 7 LPC, se requirió a dicho funcionario rendir el informe mediante el cual justificara la constitucionalidad de los preceptos normativos objetados.

2. A. El Presidente manifestó en su informe que el art. 5 RGTT solo contiene términos técnicos, mas no "reglas imperativas que determinen o condicionen el actuar de la Administración ni de los particulares, por lo que no son capaces *per se* de generar ninguna afectación al orden constitucional". Asimismo, indicó que el art. 156 RGTT constituía "un desarrollo del art. 43 de la Ley de Transporte Terrestre y Seguridad Vial, que faculta expresamente al Viceministerio de Transporte, a través de la Dirección General de Transporte Terrestre, a la regulación y control de las terminales de servicio colectivo, inclusive si su propietario y administrador es el mismo Estado".

También señaló que el SITRAMSS es un modelo de transporte compuesto por ciertos elementos esenciales entre los que se encuentra la infraestructura pública, que incluye: "el carril exclusivo preferencial o segregado en los tramos de recorrido de la unidad de transporte masivo [...] un complejo de estaciones y terminales que serán requeridos gradualmente para la implementación del sistema; y [...] un complejo de paradas". Añadió que dentro de la infraestructura idónea para su funcionamiento es necesario "un carril de tráfico exclusivo preferencial para las unidades". Utilización que "está regulada de conformidad al Art. 41 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que prevé el establecimiento de vías o carriles para uso exclusivo de vehículos con características específicas, de conformidad a estudios técnicos realizados o avalados por la Unidad de Ingeniería de Tránsito del Viceministerio de Transporte, por efectos de orden y seguridad vial". Y aseveró que "los andenes, carriles segregados exclusivos [...], estaciones de transbordo y terminales de integración comprendidos en la infraestructura del sistema [...] constituyen *bienes de dominio público*".

B. En ese sentido, se advierte que la citada autoridad ha invocado los arts. 41 y 43 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial —LTTTSV— como cobertura legal del asunto debatido en la demanda, es decir, de la determinación de exclusividad de un carril de una vía pública para el uso del SITRAMSS y del establecimiento de terminales en bienes de uso público para los mismos efectos, sin que medie una concesión legislativa. Además, ha indicado que el art. 5 RGTT *no establece reglas para la Administración ni para los particulares*. De tal manera, nota esta sala que la propia autoridad demandada señala: por un lado, que los actos en los que radican los motivos de inconstitucionalidad planteados penden de lo regulado en los arts. 41 y 43 LTTTSV; por otro lado, que el art. 5 RGTT no es el fundamento normativo de los motivos de inconstitucionalidad planteados. Estos nuevos elementos de conocimiento no fueron tomados en consideración por los solicitantes ni, consecuentemente, por este tribunal en su auto inicial, pero habida cuenta de ellos, modifican sustancialmente los términos del objeto de control en el presente proceso.

3. Visto lo anterior, es pertinente apuntar que este tribunal ya ha establecido —auto de 28-VI-2010, Inc. 127-2007— que cuando se plantea una vulneración a la Constitución por parte de un precepto reglamentario y la autoridad emisora del cuerpo normativo sometido a control alega en su defensa la habilitación de una normativa que no fue producida por ella misma —como ocurre en este caso con los arts. 41 y 43 LTTTSV—, esta sala en su resolución debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de ambas.

A. Entonces, para emitir un adecuado pronunciamiento sobre la supuesta violación planteada, en el presente caso resulta indispensable extender el enjuiciamiento constitucional a los arts. 41 y 43 LTTTSV; pero además, a las disposiciones jurídicas que sirven de fundamento a los actos en virtud de los cuales se ha establecido la segregación de carriles y la instalación de terminales o estaciones, ambas, en una vía pública, sin que se haya verificado una concesión legislativa —que es lo disputado en este proceso—, aunque estos no hayan formado parte del objeto de decisión delimitado originalmente en el auto inicial. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la declaratoria de inconstitucionalidad debe extenderse a las disposiciones que, aunque no hayan sido cuestionadas en el proceso, reproducen el vicio que invalida a otra declarada inconstitucional, y ello puede verificarse en el momento de pronunciar la sentencia —sentencia de 9-V-2016, Inc. 117-2012—. Pero dado que en el presente caso dicha conexión ha sido señalada por uno de los intervinientes antes de que se dicte el proveído definitorio, es oportuna la práctica de ciertas diligencias necesarias, para evitar la frustración del proceso y arribar a un pronunciamiento de fondo; ello, de conformidad con el art. 9 LPC.

B. En concreto, deberá solicitarse a la Asamblea Legislativa que rinda informe sobre la constitucionalidad de los arts. 41 y 43 LTTTSV, en cuanto a que, a criterio del Presidente de la República, en el primero de ellos se habilita la *segregación de carriles* de la vía pública en las condiciones requeridas por el SITRAMMS, con la sola decisión de una autoridad administrativa del ramo de transporte; y, en el segundo, se autoriza la instauración en la vía pública de terminales con las características especificadas para el uso del SITRAMMS, con el solo aval de una autoridad administrativa también del ramo de transporte. Estructuras que constituyen obras materiales de uso público. De tal manera, tomando en consideración los motivos de inconstitucionalidad planteados por los actores y acotados en el auto de admisión, deberá determinarse en el respectivo informe si los preceptos legales aludidos riñen con lo establecido en el art. 120 Cn., que establece que para la explotación de una obra material de uso público es necesaria la habilitación mediante una concesión legislativa.

C. Asimismo, dado que a partir de lo informado por el Presidente de la República no hay certeza sobre cuáles son las disposiciones jurídicas que han servido de fundamento legal para que se verifique el asunto disputado por los actores, resulta oportuno solicitarle al



presidente que señale con claridad los preceptos legales y los actos concretos en virtud de los cuales: (i) se determinó la segregación de carriles de una vía pública para el uso especial del SITRAMSS; (ii) se designó a un particular para la construcción de las obras necesarias para el funcionamiento de dichos carriles especiales; (iii) se designó a un particular para el uso preferente de dichos carriles; (iv) se estipuló la construcción en una vía pública de las terminales requeridas por el SITRAMSS; (v) se designó a un particular para la construcción de tales terminales; (vi) se designó a un particular el uso preferente de tales terminales; y, (vii) los actos en los que se decida la implementación futura de algún supuesto análogo a los anteriores, si los hubiera.

III. 1. Como se indicó al inicio de este auto, los ciudadanos Genaro Isaac Ramírez Barrera, José Arturo Barrera Rivas y Juan Pablo Álvarez, que figuran como demandantes en este proceso, han reiterado su solicitud de decretar la medida cautelar de suspensión de los efectos del objeto de control y de sus "efectos positivos" tales como "la explotación exclusiva por parte de la UNIÓN DE EMPRESAS SIPAGO-SITRAMSS S.A. DE C.V. de la infraestructura pública que integra el SITRAMSS". Como justificación para pedir que se reconsidere la aplicación de las medidas cautelares solicitadas insisten en las circunstancias planteadas para tal efecto en la demanda y añaden que las obras públicas pertinentes se han construido con dinero proveniente de un contrato de préstamo "que se paga con fondos del erario público"; la tarifa actual sufragada por los usuarios es subsidiada por el Estado, quien "absorbe casi las dos terceras partes de" esta; "constituye un hecho notorio que recientemente se inauguró una nueva infraestructura pública que constituye un elemento que integra el SITRAMSS" y ello genera un daño en toda la población, que aunque no use el sistema de transporte involucrado debe subsidiar su costo a través del pago de impuestos.

2. Con los argumentos expuestos —tanto los reiterados como los nuevos— se cumple el primero de los presupuestos para decretar una medida cautelar en un proceso de inconstitucionalidad: la apariencia de buen derecho —*fumus boni iuris*—, en tanto que se ha plantado la probable vulneración de una disposición constitucional. Sin embargo, al igual que los planteados en la demanda, estos argumentos tampoco logran configurar el presupuesto de peligro en la demora en la tramitación del proceso —*periculum in mora*— requerido para decretar una medida cautelar; por tanto, esta sala advierte que se mantienen las condiciones en virtud de las cuales se denegaron dichas medidas; de tal forma, por las mismas razones consignadas en el auto de admisión —al cual nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias—, no es posible acceder a lo solicitado.

IV. Por las razones expuestas, de conformidad con el art. 9 LPC, esta Sala resuelve:

1. Rinda informe el Presidente de la República en el plazo de diez días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, en el que señale con claridad los preceptos legales y los actos concretos en virtud de los cuales: (i) se determinó la segregación de carriles en vías públicas para el uso especial del SITRAMSS;

(ii) se designó a un particular para la construcción de las obras necesarias para el funcionamiento de dichos carriles especiales; (iii) se designó a un particular para el uso preferente de dichos carriles; (iv) se estipuló la construcción en vías públicas de las terminales requeridas por el SITRAMSS; (v) se designó a un particular para la construcción de tales terminales; (vi) se designó a un particular el uso preferente de dichas terminales; y, (vii) los actos en los que se decida la implementación futura de algún supuesto análogo a los anteriores, si los hubiera, debiendo remitir certificación de los instrumentos donde consten tales actos.

2. Rinda informe la Asamblea Legislativa en el plazo de diez días hábiles contados a partir de la notificación de la presente resolución, sobre la constitucionalidad de los arts. 41 y 43 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en los términos consignados en esta resolución y en el auto de 12-VIII-2015 —en lo que fuere pertinente—.

3. No ha lugar a la medida cautelar solicitada por los ciudadanos Genaro Isaac Ramírez Barrera, José Arturo Barrera Rivas y Juan Pablo Álvarez, consistente en la suspensión de los efectos del objeto de control y la explotación exclusiva por parte de la UNIÓN DE EMPRESAS SIPAGO-SITRAMSS S.A. DE C.V. de la infraestructura pública que integra el SITRAMSS, por no cumplirse los presupuestos necesarios para su adopción.

4. Notifíquese.

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

Y para que le sirva de legal notificación \_\_\_\_\_ le extiendo la presente esquila, San Salvador a las doce horas y una minutos del día veinte y uno de enero de dos mil diecisiete.

