

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN AÑO 2014
PLAN DE ESTUDIOS 2007



“CONSECUENCIAS JURÍDICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA
DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUTO CREADO
POR LA LEY ESPECIAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA LA
ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO”

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

PRESENTADO POR:

GUERRA ESCOBAR, MARÍA GABRIELA
MELÉNDEZ MARTÍNEZ, CECILIA BEATRIZ
MENDOZA HERNÁNDEZ, FRANCISCO JOEL

DOCENTE ASESOR:

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, DICIEMBRE DE 2015.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

ING. MARIO ROBERTO NIETO LOVO
RECTOR

MSC. ANA MARÍA GLOWER DE ALVARADO
VICERECTORA ACADÉMICA

DRA. ANA LETICIA ZA VALETA DE AMAYA
SECRETARIA GENERAL

LIC. FRANCISCO CRUZ LETONA
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

LIC. JOSÉ REINERIO CARRANZA
DECANO

LIC. DONALDO SOSA PREZA
VICEDECANO

LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ
SECRETARIO

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA
DIRECTORA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA
DOCENTE ASESOR

LIC. MIGUEL ÁNGEL PAREDES BERMÚDEZ
DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

Al haber finalizado este proceso, quiero agradecer a todos aquellos que de una u otra forma han estado presente en estos años, por entregarme las palabras exactas en el momento que más lo necesitaba, por brindarme su amistad, apoyo, ánimo y cariño sincero, enseñándome que Dios jamás me ha dejado sola. Gracias por compartir mis metas, por ser los compañeros y ángeles en mi camino. Gracias les doy a mis padres que desde pequeña me han enseñado que en la vida todo requiere sacrificio y comprender que no somos solo nosotros sino Dios quien nos guía; ellos mis viejitos, son los que se merecen la mayor de las gratitudes porque sin su apoyo y amor yo no sería nada de lo que soy en este momento.

“Aprendí que el coraje no es la ausencia de miedo, sino el triunfo sobre él. El valiente no es quien no siente miedo, sino quien conquista ese miedo...”

MARÍA GABRIELA GUERRA ESCOBAR

A DIOS TODO PODEROSO:

Por darme sabiduría, bendecirme, guiarme en mis estudios y concederme coronar mi carrera, pues mi confianza siempre estuvo puesta en Él.

A MI ABUELITA Y A MIS PADRES:

La primera, por ser una gran bendición en mi vida y el motor de nuestra familia, que me impulsa a seguir y no desmayar. A mis padres, por estar siempre a mi lado ayudándome y apoyándome desde el inicio hasta el final de mi carrera.

A MI TIA, HERMANOS Y PRIMOS:

La primera, por ser mi segunda madre, porque siempre creyó en mí y estuvo siempre a mi lado dándome palabras de aliento y cariño. A mis hermanos y primos, por estar junto a mí de manera incondicional.

A LA FAMILIA GUERRA ESCOBAR:

Por ser unos ángeles en mi vida y, por acogerme en su familia como un miembro más, y brindarme un apoyo inmenso en este caminar.

A MIS COMPAÑEROS DE TESIS:

Por haber compartido esta experiencia juntos, y que por momentos, el terminar parecía casi imposible, gracias por todo el esfuerzo y apoyo.

A MI ASESORA DE TESIS:

Por su paciencia, disposición permanente, y sus acertadas observaciones y recomendaciones durante la redacción de la tesis para poder culminarla con éxito.

CECILIA BEATRÍZ MELÉNDEZ MARTÍNEZ.

A NUESTRO PADRE CELESTIAL, ya que todo en mi vida se lo debo a él, sé que no existe la forma de solventar la deuda que tengo contigo; tú me has ayudado no solo en la culminación de este trabajo de investigación sino en toda mi vida, estoy seguro que seguirás guiando mis pasos como profesional del Derecho; sé que las páginas que conforman este trabajo no alcanzarían para darte las gracias por la ayuda que recibí, recibo y seguiré recibiendo de tu parte, gracias por tu misericordia y amor para con migo.

A MI AMADA ABUELA MARTINA, sé que estas en el cielo pero vives en mi corazón y no sabes el placer que me hubiese dado que estuvieras presente en mi graduación; eres el ángel que Dios envió a mi vida para guiarme por el camino del bien, tus consejos perduraran por siempre en mi corazón.

A MI MADRE ROSA HERNÁNDEZ, a pesar de tus limitaciones siempre me diste aliento y fortaleza, gracias porque decidiste regalarme la dicha de ser tu hijo, gracias mamá.

A MIS PADRES ROSA NIETO Y JOEL MENDOZA, por ser el soporte económico de mi carrera, porque sé que por mucho que me esforzara sin su ayuda jamás hubiere culminado mis estudios, ni la presente investigación; Dios los bendiga hoy y siempre.

A NIÑA MAGDALENA Y DON BENEDICTO, sin su ayuda en verdad jamás hubiésemos terminado esta investigación, gracias por adoptarnos como a unos hijos, porque solo una madre o un padre hacen lo que ustedes hicieron con nosotros, que Dios les multiplique al ciento por uno las dadas y muestras de cariño que recibimos en todo este proceso, en verdad gracias.

A MIS COMPAÑERAS DE TESIS, por ser la columna vertebral de este trabajo de investigación, gracias por su paciencia, por su comprensión, por su sobreesfuerzo, por su dedicación para que el sueño de los tres se cumpliera; Dios recompensara grandemente su esfuerzo y derramara bendiciones tanto en el ámbito familiares como profesional.

FRANCISCO JOEL MENDOZA HERNANDEZ

INDICE

INTRODUCCION.....i

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

1.	Planteamiento del problema.....	1
1.1.	Situación problemática	
1.2.	Formulación del problema	
2.	Objetivos de la investigación.....	4
2.1.	Objetivos generales	
2.2.	Objetivos particulares	
3.	Sistema de hipótesis.....	5
3.1.	Hipótesis general	
3.2.	Hipótesis particular	

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS Y PROCESO DE CREACION DE LA LEY ESPECIAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO EN EL SALVADOR

1.	Problemática que sustenta la necesidad de una normativa para la atención especial a víctimas de accidentes de tránsito.....	6
2.	Antecedentes normativos de la legislación de tránsito en El Salvador.....	12
2.1.	Origen del Seguro Obligatorio de accidentes de Tránsito.....	15

2.2.	Evolución normativa del Seguro Obligatorio de accidentes de tránsito en El Salvador.....	18
2.3.	Prórrogas de la vigencia del Seguro Obligatorio de accidentes de tránsito en El Salvador.....	19
3.	Proceso de creación de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	23

CAPÍTULO II

EL FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO

1.	Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	30
2.	Estructura organizativa del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	32
3.	Beneficiarios para el pago de la prestación económica del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	35
4.	Constitución del patrimonio del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	37
5.	Prestación económica a cubrir por el Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	41
5.1.	Procedimiento para solicitar la prestación económica del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	42
5.2.	Parámetros de determinación de la prestación económica.....	47
6.	El Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito como tributo.....	50

CAPITULO III

INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUTO CREADO POR LA LEY ESPECIAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO

1. Control de Constitucionalidad.....	57
1.1. Sistemas de Control o Justicia Constitucional.....	60
2. Proceso de inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	64
2.1. Suspensión del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	68
2.2. Inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	70
2.2.1. Inconstitucionalidad de las disposiciones del Reglamento de la LEFONAT, referentes al tributo impugnado.....	77

CAPÍTULO IV

CONSECUENCIAS JURÍDICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES QUE SURGEN DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUTO CREADO POR LA LEY ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO

1. Compendio de los artículos declarados inconstitucionales contenidos en la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito y su Reglamento.....	81
2. Consecuencias Jurídicas que surgen de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	83
3. Consecuencias Económicas que surgen de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	91
4. Consecuencias Sociales que surgen de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	96
5. Resumen de las consecuencias jurídicas de la declaratoria inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo Especial para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.....	99
6. Alternativas para la creación de un nuevo ingreso destinado a financiar el FONAT a fin de garantizar la atención a las víctimas de accidentes de tránsito.....	101

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES.....	104
RECOMENDACIONES.....	109
BIBLIOGRAFIA.....	113

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ARENA Alianza Republicana Nacionalista

Art. Artículo

BANDESAL Banco de Desarrollo de El Salvador

BM Banco Mundial

CIF Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud

Cn. Constitución de la Republica

CONASEM Consejo Nacional de Emergencias Médicas

CONASEVI Consejo Nacional de Seguridad Vial

CT Código Tributario

DE Decreto Ejecutivo

DL Decreto Legislativo

DO Diario Oficial

DUI Documento Único de Identidad

FMLN Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FONAT Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

FOVIAL Fondo Vial

L.Pr.Cn. Ley de Procedimientos Constitucionales

LEFONAT Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a

Víctimas de Accidentes de Tránsito

LTTTSV Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

MINSAL Ministerio de Salud y Asistencia Social

NIT Número de Identificación Tributaria

OMS Organización Mundial de la Salud

ONU Organización de las Naciones Unidas

OPS Organización Panamericana de la Salud

PIB Producto Interno Bruto

PNC Policía Nacional Civil

RIAL Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa

RLEFONAT Reglamento de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

SC Sala de lo Constitucional

SEM Sistema de Emergencias Médicas

SOA Seguro Obligatorio Automotor

SOAT Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito

UNICEF Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas

VMT Viceministerio de Transporte

Vol. Volumen

INTRODUCCIÓN

La presente investigación denominada: “CONSECUENCIAS JURÍDICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUTO CREADO POR LA LEY ESPECIAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO”, resulta de gran trascendencia no solo en el ámbito jurídico, sino también en lo económico y social; puesto que es importante analizar y estudiar el estado de indefensión en que se encuentra toda víctima de accidente de tránsito luego de dicha declaratoria de inconstitucionalidad.

En El Salvador, los accidentes de tránsito han venido incrementándose con mayor proporción año con año, sin embargo, hasta el 2012 no se contaba con una atención especial para aquellas personas que resultasen con algún grado de discapacidad o fallecidas a causa de tales accidentes. En vista de lo anterior, se volvió necesaria la creación de una ley que velara por la vida y la salud de las víctimas, por lo que en abril de 2013 entró en vigencia la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, la cual mediante la creación de una institución garantizaba los fondos necesarios para brindar una prestación económica y una atención especial en salud.

No obstante de haberse creado la Ley que garantizaba los beneficios antes aludidos, en el 2013 se presentó ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, una demanda de inconstitucionalidad en contra de algunos artículos establecidos en la LEFONAT, por considerar que se vulneraban principios reconocidos en la Constitución; motivo por el cual dicho Tribunal, realizó el respectivo análisis de constitucionalidad y en febrero de

2014 declaró inconstitucional el tributo creado por la Ley, que era la única fuente real de financiamiento de la institución.

Dicho lo anterior, es preciso mencionar que toda víctima de accidente de tránsito necesita de una atención especial, sin embargo esta genera un costo elevado para las personas y para la red hospitalaria nacional dependiendo del grado de lesión que sufra, así como también a las familias de quienes resulten fallecidos en concepto de gastos funerarios. Es por esta razón, que el FONAT al otorgar una prestación económica a toda víctima de accidente de tránsito y destinar una parte de lo recaudado al MINSAL, ayudaba a disminuir los gastos generados por un accidente de tránsito, por lo que al ser declarado inconstitucional el tributo se dejó de percibir dicha ayuda.

Para el desarrollo de la presente investigación se planteó una serie de objetivos orientados a determinar el impacto jurídico, económico y social ocasionado en la seguridad integral de las víctimas de accidentes de tránsito, y exponer nuevas alternativas de financiamiento para el FONAT, luego de la declaratoria de inconstitucionalidad.

La iniciativa para realizar este proyecto de investigación, se basa en que el tema de los accidentes de tránsito constituye uno de los principales problemas en el área de salud pública y social a nivel mundial, esto según estudios realizados por la OMS, quien determina la existencia de una crisis de seguridad vial no reconocida totalmente y advierte que de no tomarse las medidas necesarias para su erradicación, estos continuarán en aumento y se convertirán en la primer causa mundial de mortalidad. En este sentido, El Salvador no es ajeno a esta problemática ya que según datos proporcionados por el Viceministerio de Transporte, entre los años 2012, 2013 y 2014, se registraron un total de 69,205 accidentes de tránsito, de los cuales 3,076

personas fallecieron y 28,311 resultaron lesionadas, cifras que reflejan un aumento alarmante para el país.

La investigación de esta problemática se basa en un sistema de hipótesis que pretende plantear alternativas de fuentes de financiamiento para el FONAT y así reducir el estado de indefensión en la seguridad integral de las víctimas de accidentes de tránsito, ya que al no existir el tributo creado por la LEFONAT habrá una menor posibilidad por parte del Estado de cumplir con los fines del FONAT.

El tipo de investigación utilizado es el Socio-Jurídico o Investigación Jurídica Empírica, para determinar las consecuencias jurídicas, económicas y sociales producidas por la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT; su eficacia regulatoria como norma jurídica positiva, y la relación que guarda entre el orden jurídico y social. Asimismo, se adopta un nivel de investigación exploratorio por ser una problemática de actualidad y que carece de estudios efectuados hasta la fecha.

Las unidades de investigación son las provenientes de informes, artículos, libros, resúmenes, medios electrónicos, información obtenida de instituciones involucradas en la problemática; así como algunos aspectos interesantes de orden práctico, relativos al caso en concreto. La técnica de investigación se hizo efectiva mediante entrevistas a personas conocedoras del tema y estadísticas brindadas por instituciones como el VMT, MINSAL, FONAT, CONASEVI, entre otros.

Esta investigación consta de cuatro capítulos, en el Capítulo I, denominado “Antecedentes históricos y Proceso de creación de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de

Tránsito en El Salvador”, se determinan las fuentes reales que dieron origen a una normativa especial para la atención a víctimas de accidentes de tránsito en El Salvador; los antecedentes de otros sistemas aprobados previamente para brindar una atención tales víctimas; y, el proceso de creación de la LEFONAT.

En el Capítulo II, “El Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito”, se desarrollan las finalidades esenciales del FONAT; la prestación económica otorgada a los beneficiarios; y, el procedimiento que debía realizar para su respectivo reclamo.

El Capítulo III, “Inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito”, aborda de manera breve los Sistemas de Control Constitucional y se realiza un análisis sobre el proceso de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT.

El Capítulo IV, “Consecuencias Jurídicas, Económicas y Sociales que surgen de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito”, contiene el compendio de los artículos de la Ley que fueron declarados inconstitucionales; los efectos que devinieron de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT; y, las alternativas para la creación de un nuevo ingreso destinado a financiar el FONAT, a fin de garantizar la atención a víctimas de accidentes de tránsito, razón de ser de esta investigación.

Finalmente, se plantean una gama de conclusiones y recomendaciones, obtenidas a lo largo de la investigación que buscan brindar alternativas de financiamiento al FONAT, y despertar una mayor concientización sobre la problemática objeto de la investigación.

Con el presente documento se espera ser un precedente para futuras investigaciones relacionadas a una mejor atención en salud de toda víctima de accidente de tránsito, derecho reconocido en el Art. 1 Cn, por ser obligación del Estado salvadoreño asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Planteamiento del problema

1.1. Situación problemática

Los accidentes de tránsito se consolidan como uno de los principales problemas del área de salud pública y social a nivel mundial, pues provocan más de 1,2 millones de personas fallecidas, y entre 20 a 50 millones de lesionados¹.

El Salvador no es la excepción a dicha problemática, ya que según cifras proporcionadas por el VMT, en el año 2013, se registraron un total de 23,098 accidentes de tránsito a escala nacional; 9,434 lesionados por la misma causa; y 1,021 fallecidos, números muy alarmantes para este país².

De acuerdo a la Constitución, el Estado salvadoreño es el ente encargado de garantizar la vida y la salud de sus habitantes, así como también la de aquellas víctimas que sufren accidentes de tránsito, ya sea con la creación de ciertas instituciones o adoptando medidas para abordar ciertas áreas que sean beneficiosas para un buen desarrollo de la seguridad social, como lo es la salud pública y la seguridad vial de una forma integral. Esto requiere la participación de ciertos sectores, tales como: transporte, policía, salud, educación, entre otros. Lo anterior, impulso el establecimiento de un marco normativo que creara una institución que permitiera fortalecer el sistema

¹ Organización Mundial de la Salud, «Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial 2013, Apoyo al Decenio de Acción, Resumen» (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, 2013). p. 2

² VMT, «Estadísticas de Accidentabilidad», accedido 23 de noviembre de 2015, http://www.vmt.gob.sv/index.php?option=com_phocadocumentation&view=section&id=34&Itemid=1.

de salud pública del país y garantizara una debida atención. Por consiguiente, surgieron dos propuestas de sistemas para la atención especial a las víctimas de accidentes de tránsito que deberían cubrir con dichas necesidades.

La primer propuesta fue el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, denominado *SOAT*, el cual sería controlado por las aseguradoras, es decir por la empresa privada; y la segunda, el Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, denominado *FONAT*, que destinaba un porcentaje de lo recaudado a la red hospitalaria nacional y otro para la prevención de los accidentes, sistema que sería administrado de forma interinstitucional; ambas propuestas eran similares, pero contenían ciertas diferencias.

El primero, reparaba el daño causado al asegurado y a los ocupantes de un vehículo, así como también a los peatones que pudieran verse afectados por un accidente de tránsito, en atención a su esencia netamente social. En este caso, el beneficiario era la sociedad en su conjunto y su objetivo consistía en asegurar la atención en salud de manera inmediata e incondicional, de las víctimas de accidentes de tránsito.

Es de aclarar que dicha propuesta no consistía en un seguro obligatorio de responsabilidad civil por daños a terceros, sino en un seguro obligatorio para accidentes de tránsito, que respondía a toda víctima por lesiones e incapacidades permanentes, y a los familiares en caso de fallecimiento. El segundo tenía por objeto, en primer lugar, garantizar los fondos necesarios para brindar una atención en salud y otorgar una prestación económica a toda persona que resultara con algún grado de discapacidad, o a sus parientes, en el caso de fallecimiento, en ambos casos a consecuencia de un accidente de tránsito; y en segundo lugar, garantizar fondos para la realización de análisis técnicos, económicos y científicos, e inversiones financieras necesarias para el

mejoramiento de la red vial del país, la modernización, fortalecimiento y tecnificación del servicio público de transporte, y la realización de campañas de educación y prevención vial.

Ambas propuestas fueron analizadas por la Asamblea Legislativa a través de la Comisión de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, por lo que el 15 de diciembre de 2012, se aprobó con 51 votos y por D.L. N° 232, la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, que creaba un ente regulador de derecho público, de duración indefinida con personalidad y patrimonio propio, con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones.

No obstante, el 15 de julio de 2013 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia admitió una demanda de inconstitucionalidad en contra de algunos artículos de la LEFONAT, por vulnerar el principio de no confiscación, de equidad tributaria y de reserva de ley en materia tributaria, suspendiendo provisionalmente el cobro del tributo creado por la Ley.

Luego de realizado el examen de inconstitucionalidad, el 7 de febrero de 2014 la Sala de lo Constitucional por medio de Sentencia Definitiva declaró inconstitucional el tributo creado por la LEFONAT, dejando en un estado de indefensión a toda víctima de accidente de tránsito, quienes perdieron el beneficio de la prestación económica brindada por el FONAT, considerado importante para minimizar gastos que no eran cubiertos por la red hospitalaria nacional.

Con la referida declaratoria de inconstitucionalidad se produjeron una serie de consecuencias jurídicas, económicas y sociales, que afectaron a la sociedad salvadoreña y ha puesto en riesgo el normal funcionamiento del

FONAT.

1.2. Formulación del Problema

¿Qué medidas debe implementar el Estado Salvadoreño para garantizar la seguridad integral de las víctimas de accidentes de tránsito luego de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT?

2. Objetivos de la investigación

2.1. Objetivo General

“Identificar el impacto económico, jurídico y social ocasionado en la seguridad integral de las víctimas de accidentes de tránsito, a raíz de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT”.

“Exponer la necesidad de creación de un ingreso especial destinado a financiar el Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito”.

2.2. Objetivos Particulares

“Elaborar un análisis crítico de las causas que dieron origen a la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT, a fin de plantear posibles reformas apegadas a la Constitución de la República”.

“Explicar la posible ineficacia de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito a raíz de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT”.

“Indicar que alternativas pueden garantizar la protección a la seguridad integral, el acceso a la salud y nivel de productividad de los habitantes ante un eventual accidente de tránsito”.

“Establecer el nivel de afectación en la seguridad integral de las víctimas de accidentes de tránsito, a consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT”.

“Proponer posibles alternativas de un ingreso especial enfocado a financiar el Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, tomando como referencia otros fondos que ya tienen aplicabilidad en el país”.

3. Sistema de Hipótesis

3.1. Hipótesis General

“La declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT, vuelve necesaria la creación de un ingreso especial destinado a financiar dicho fondo, que reducirá el estado de indefensión a la seguridad integral de la ciudadanía salvadoreña así como el impacto jurídico, económico y social ocasionado por esta”.

3.2. Hipótesis Particulares

“Al no existir el cobro del tributo creado por la LEFONAT, para la atención a víctimas de accidentes de tránsito, habrá una menor posibilidad por parte del Estado de cumplir los fines del Fondo en referencia”.

“La incorporación de reformas a la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito reducirá el nivel de afectación a la seguridad integral de estas”.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y PROCESO DE CREACIÓN DE LA LEY ESPECIAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO EN EL SALVADOR

1. Problemática que sustenta la necesidad de una normativa para la atención especial a víctimas de accidentes de tránsito

El Derecho está fundado en las fuentes reales o materiales que constituyen aquellos factores y elementos que determinan o al menos condicionan el contenido de una norma³. A continuación se desarrollarán las fuentes reales que han sustentado la creación de una normativa para una atención especial a toda víctima de accidente de tránsito.

El transporte terrestre facilita el desplazamiento de bienes y personas, puesto que al permitir un mayor acceso a los lugares de trabajo, los mercados económicos, la educación, la recreación y la atención sanitaria, ayuda a los procesos de expansión de las ciudades y beneficia a las naciones enteras.

Esos frecuentes desplazamientos incrementan el riesgo de sufrir accidentes de tránsito ya que el alto nivel de crecimiento de la población en el área periurbana, la proliferación de barrios periféricos y el aumento del parque automotor y ciclomotor, sin que haya mejoras suficientes en las estrategias sobre seguridad vial y planificación del uso del territorio, se encuentran íntimamente relacionadas con los accidentes de tránsito en la vía pública⁴.

³ Abelardo Torr , *Introducción al Estudio del Derecho*, Decimoquinta edición (Abeledo-Perrot, 2006).

⁴ Entre las causas de las muertes y los traumatismos ocasionados por accidentes de tránsito se pueden encontrar: los sistemas inadecuados de límites de velocidad y el exceso de velocidad;

Según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) cada año mueren 130, 000 latinoamericanos y cerca de un millón y medio sufren traumatismos o quedan discapacitados debido a colisiones o atropellamientos en la vía pública, convirtiendo así a América Latina en una de las regiones del mundo con mayor cantidad de muertes por accidentes de tránsito⁵. En El Salvador en el año 2003, se reveló que con 18.8 muertes por cada 100, 000 habitantes, ocupa el segundo lugar de América Latina en cuanto a decesos a causa de accidentes de tránsito⁶.

De acuerdo a lo estipulado por la Organización Mundial de la Salud, el mundo se encuentra en una crisis de seguridad vial aún no reconocida totalmente y que seguirá agravándose a menos que se adopten las medidas adecuadas⁷.

A causa de esto, en el día mundial de la salud celebrado en 2004, la OMS y el BM dieron a conocer el *Informe mundial sobre Prevención de los*

la conducción de vehículos en estado de embriaguez; el uso inadecuado de los cinturones de seguridad, los dispositivos de seguridad para los niños, los cascos y otros medios de seguridad; la utilización de medios de transporte obsoletos, en mal estado técnico o desprovistos de dispositivos de seguridad; las infraestructuras viales mal diseñadas o sin el debido mantenimiento técnico, en detrimento sobre todo de la seguridad de los peatones; los sistemas inadecuados e inseguros de transporte público; el incumplimiento o la aplicación inadecuada de las leyes vigentes en materia de tránsito; la poca conciencia política y la falta de servicios adecuados de ayuda en caso de traumatismo y la carencia de centros de rehabilitación. Véase Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre el mejoramiento de la Seguridad Vial en el mundo», elaborado por la Organización Mundial de la Salud en consulta con las comisiones regionales y otros asociados del Grupo de Colaboración de las Naciones Unidas para la Seguridad Vial, 14 de agosto de 2007, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/62/257>.

⁵ Organización de las Naciones Unidas, «Centro de noticias de la ONU en español - OPS auspicia reunión para mejorar seguridad vial en América Latina», *Servicio de Noticias de las Naciones Unidas*, accedido 18 de junio de 2015, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=7706#.VYMG1UbVK-c>.

⁶ Organización Panamericana de la Salud, «Informe Mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito.» (Washington: Organización Panamericana de la Salud, s. f.). p. 7

⁷ Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, «Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causados por el Tránsito: Resumen» (Ginebra, 2004). p. 47

Traumatismos causados por el Tránsito, en él se hace énfasis del papel que tienen algunos sectores en la prevención de las lesiones causadas por accidentes de tránsito, se describen los conceptos fundamentales de su prevención, la magnitud y las consecuencias de las lesiones, los principales determinantes y factores de riesgo, y se ofrecen estrategias de intervención eficaces⁸.

De igual forma en abril del mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 58/289, titulada “Mejoramiento de la Seguridad Vial en el mundo”, en la que se reconoció la necesidad que existe de apoyar la labor realizada hasta el momento para hacer frente a la crisis de seguridad vial en el mundo.

En la resolución se invitó a la OMS a cooperar con las comisiones regionales y coordinar las cuestiones de seguridad vial en el sistema de las Naciones Unidas. De ahí que en mayo de ese año, la Asamblea Mundial de la Salud aprobó la resolución WHA 57.10, en la que aceptaba la invitación de la Asamblea General para que la OMS coordinara las cuestiones de seguridad vial⁹.

De conformidad con el mandato de coordinación que le confirió la Asamblea General, la OMS coopera estrechamente con las comisiones regionales para facilitar el establecimiento de lo que se denomina Grupo de Colaboración de las Naciones Unidas para la Seguridad Vial, grupo compuesto por organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales de

⁸ Organización de las Naciones Unidas, «Mejoramiento de la Seguridad Vial en el mundo.» p. 4

⁹«Informe sobre el mejoramiento de la Seguridad Vial en el mundo elaborado por la Organización Mundial de la Salud en consulta con las comisiones regionales de las Naciones Unidas y otros asociados del Grupo de Colaboración de las Naciones Unidas para la Seguridad Vial», *Naciones Unidas y la Seguridad Vial*, 7 de agosto de 2009, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/266>. p. 4-5

seguridad vial¹⁰.

El aumento de los proyectos de colaboración encaminados a aplicar medidas de seguridad vial, junto con el número de medidas de seguridad vial que se han adoptado a nivel internacional, ponen de manifiesto que los gobiernos y otras partes interesadas reconocen cada vez más la necesidad que existe de actuar para mejorar la seguridad vial. Sin embargo, las lesiones causadas por accidentes de tránsito continúan poniendo en peligro los adelantos conseguidos en la salud y el desarrollo en todo el mundo.

Y es que según el *Informe sobre la Situación mundial de la Seguridad Vial*, elaborado por la OMS en el año 2009¹¹, los traumatismos causados por el tránsito siguen constituyendo un importante problema económico, social y de salud pública, sobre todo en los países de ingresos bajos y medianos, puesto que cada año mueren más de 1,2 millones de personas en las carreteras a nivel mundial, y 50 millones quedan lesionadas¹².

Asimismo, se muestra que a pesar de que muchos países han adoptado medidas para mejorar la seguridad vial, se necesitan muchas más para conseguir que las carreteras del mundo sean más seguras.

¹⁰ En junio de 2009 el Grupo se componía de 12 organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, incluida la OMS, el BM, las 5 comisiones regionales y la UNICEF. También están representados 50 organismos internacionales que trabajan en el ámbito de la seguridad vial y que cuentan con una amplia gama de aptitudes y experiencia. El número y la diversidad de sectores representados por las organizaciones participantes (gobiernos, organizaciones no gubernamentales, donantes, organismos de investigación y el sector privado) pertenecientes a los sectores del transporte, la salud y la seguridad, pone de manifiesto el amplio apoyo que recibe esta labor de colaboración.

¹¹ Organización Mundial de la Salud, «Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial, Resumen», 2009, http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2009/en/, p. 2

¹² Dicho informe ofrece a los países una referencia para evaluar su situación en comparación con los demás. Los datos también pueden servir de punto de partida para la medición de los avances que se vayan logrando con el tiempo. El informe presenta además una serie de conclusiones fundamentales. Véase «Mejoramiento de la Seguridad Vial en el mundo», 7 de agosto de 2009, p. 14

En marzo de 2010, según resolución 64/255 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamó para el período comprendido entre 2011–2020, el Decenio de Acción para la Seguridad Vial; con el objetivo de estabilizar y reducir las cifras previstas de víctimas mortales en accidentes de tránsito en todo el mundo, aumentando las actividades en los planos nacional, regional y mundial¹³.

El referido plan solicitaba e invitaba a la OMS y a las comisiones regionales de las Naciones Unidas, a preparar un Plan de Acción del Decenio como documento orientativo que facilitara la consecución y cumplimiento de sus objetivos¹⁴.

En el año 2013, la OMS en atención a lo requerido por el decenio elabora el *Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial*, en este se presenta el estado de las medidas adoptadas en 182 países participantes, entre ellos El Salvador y manifiesta que las lesiones causadas por el tránsito, son la octava causa mundial de muerte, y que de no tomarse las medidas necesarias, en el año 2030 pasará a ser la quinta causa de muerte¹⁵.

Los traumatismos causados por el tránsito pueden prevenirse, de

¹³ La resolución pide a los Estados Miembros que lleven a cabo actividades en materia de seguridad vial, particularmente en los ámbitos de la gestión de la seguridad vial, la infraestructura vial, la seguridad de los vehículos, el comportamiento de los usuarios de las vías de tránsito, la educación para la seguridad vial y la atención después de los accidentes. Véase Laura Sminkey, «Plan Mundial, para el Decenio de Acción de la Seguridad Vial 2011-2020» (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, s. f.). p. 8-9

¹⁴ El Plan de acción del Decenio tiene como finalidad servir de documento de orientación para los países, a fin de facilitar la aplicación de medidas coordinadas y concertadas destinadas al logro de las metas y objetivos del Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011–2020, siendo sus destinatarios: el público, los gobiernos locales y nacionales, la sociedad civil y las empresas privadas. Los principios rectores en que se basa incluyen un enfoque sobre el sistema de seguro, que pretende desarrollar un sistema de transporte vial mejor adaptado al error humano y que tome en consideración la vulnerabilidad del cuerpo humano.

¹⁵ Organización Mundial de la Salud, «Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial 2013, Apoyo al Decenio de Acción, Resumen» (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, 2013). p. 13

acuerdo a estudios científicos y técnicos elaborados por la OMS; siempre y cuando se creen instancias y realicen políticas necesarias para desarrollar las vías públicas, regular y controlar las condiciones en las que circulan los vehículos automotores, y se fortalezca el sistema de salud pública.

La experiencia sugiere un organismo coordinador con financiación suficiente y un plan o estrategia nacional con metas mensurables, componentes cruciales de una respuesta sostenible al problema de la seguridad vial¹⁶.

Es decir, que todos los países necesitan un organismo encargado de las cuestiones relativas a la seguridad vial con autoridad y responsabilidad para adoptar decisiones, controlar los recursos y coordinar las actividades de todos los sectores de la administración pública, incluidos los sectores de la salud, el transporte, la educación y la policía; con intervenciones eficaces como la incorporación de las características de la seguridad vial en la utilización de la tierra, la planificación urbana y la planificación del transporte; el diseño de carreteras más seguras y la exigencia de auditorías independientes en materia de seguridad vial para los nuevos proyectos de construcción.

Asimismo, el referido organismo deberá velar por el mejoramiento de las características de seguridad de los vehículos; el fomento del transporte público; el control eficaz de la velocidad a cargo de la policía; el uso de medidas de descongestión del tráfico; el establecimiento y observancia de leyes

¹⁶ El tema de la seguridad vial, que no es un tema reciente, conlleva a consecuencias sociales y económicas que destruyen de manera ligera todos aquellos logros que hasta la fecha existen en materia de salud y desarrollo, y es en base a la magnitud de los traumatismos causados por los accidentes de tránsito, que se han adoptado documentos en los cuales se impulsa a ciertos Estados a que se incluya la seguridad vial como una cuestión política mundial, en la cual se puedan formular recomendaciones específicas para tomar medidas al respecto y afrontar la crisis de la seguridad vial en el mundo. Véase Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, «Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causados por el Tránsito: Resumen.» p. 43-44

armonizadas a escala internacional que exijan el uso del cinturón de seguridad, del casco y de los sistemas de retención para niños; la fijación e imposición de límites de alcoholemia a los conductores, y el mejoramiento de la atención que reciben las víctimas de los accidentes de tránsito¹⁷. De igual forma deberá realizar campañas de sensibilización para la población que cumplen una función esencial en el apoyo a la observancia de las leyes, aumentando la toma de conciencia sobre los riesgos y las sanciones asociadas al quebrantamiento de la ley.

Para ello se necesita un apoyo integral de las autoridades encargadas de crear y hacer cumplir la ley, así como también los recursos económicos suficientes para suplir aquellas necesidades que se deriven de la misma, el desarrollo de políticas necesarias para controlar las vías públicas, y las condiciones en que circulen los vehículos automotores; y lo más importante, mecanismos de prevención de accidentes de tránsito y fortalecimiento del sistema de salud pública, razones por las cuales se vuelve necesario establecer normas con reglas claras que regulen tanto la conducta del conductor como la del peatón.

2. Antecedentes normativos de la legislación de Tránsito en El Salvador

En El Salvador las primeras disposiciones legales sobre circulación de vehículos, en el derecho positivo nacen en el año 1900. Siendo la primera, la LEY DE POLICÍA denominada también “Ley Única”¹⁸, la cual tenía por objeto *procurar a la sociedad una vida cómoda y tranquila por medio de leyes que*

¹⁷ Laura Sminkey, «Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011- 2020.» p. 5

¹⁸ **LEY DE POLICÍA**, D.L. S/N, D.O. N°. 154, Tomo 49, publicado el 2 de julio de 1900. Esta disposición, aunque se refería a la circulación de vehículos, era anterior a la invención del automóvil o vehículo de motor, por lo que no se refiere a este como tal. Sin embargo en el país, no había sido emitida otra ley sustantiva al respecto.

repriman los abusos de la libertad y castiguen las faltas que se cometan por los individuos”, asimismo, dentro de las funciones de la policía se establecía en el numeral 12° del Art. 2, que debía procurar el buen servicio de las empresas de transporte.

A medida que la circulación de vehículos automotores cobraba mayor importancia, las autoridades impusieron normas o disposiciones de tipo reglamentario por medio de sucesivos Decretos del Poder Ejecutivo (es decir Reglamentos que se derogaban unos a otros a medida que se iban decretando), sin una ley que reglamentara y abordara de forma directa los accidentes de tránsito.

Es así, que se decretaron los siguientes Reglamentos: El Reglamento de Automóviles, Camiones, Coches, Carretas, y demás Vehículos para Pasajeros y Carga¹⁹; el Reglamento para Tráfico de Vehículos y Peatones²⁰; el Reglamento para Vehículos y Peatones²¹, el cual era más amplio que los dos anteriores y de acuerdo a las exigencias de la época; y, finalmente el Reglamento General de Tránsito que estuvo vigente durante veinte años²².

Al respecto, cabe destacar que fue este Reglamento el primer antecedente del Seguro Obligatorio registrado en la normativa salvadoreña, ya que el Art. 30 establecía que para obtener la licencia de conducir por primera

¹⁹ **REGLAMENTO DE AUTOMÓVILES, CAMIONES, COCHES, CARRETAS, Y DEMÁS VEHÍCULOS PARA PASAJEROS Y CARGA**, D.E. S/N, del 3 de julio de 1924, D.O. S/N. Este Reglamento crea en la capital de la República, una oficina que funcionaba como dependencia de la Dirección General de la Policía, que tenía como objeto cumplir y hacer cumplir todas las leyes y reglamentos que se relacionaran con el tráfico y transporte de personas o mercaderías, ya sea a pie, por animales o por cualquier clase de vehículos.

²⁰ **REGLAMENTO PARA TRÁFICO DE VEHÍCULOS Y PEATONES**, D.E del 1 de diciembre de 1924.

²¹ **REGLAMENTO PARA VEHÍCULOS Y PEATONES**, D.E. S/N, del 21 de enero de 1926, D.O. N°. 33, del 10 de febrero de 1926.

²² **REGLAMENTO GENERAL DE TRÁNSITO**, D.E. N°. 13, del 18 de noviembre de 1946, D.O. N°. 277, Tomo 141, publicado el 14 de diciembre de 1946.

vez, el interesado debía llenar ciertos requisitos, y en el numeral 7º del referido artículo, exigía a los motoristas, rendir una fianza a favor del Estado por la cantidad de doscientos colones, por daños y perjuicios ocasionados al conducir los vehículos a su cargo.

Dicha normativa fue la que inicialmente obligaba a otorgar fianza hipotecaria, bancaria o de una compañía de seguros, a aquellos sujetos que pretendían explotar el negocio del transporte, con la finalidad de asegurar el pago de las responsabilidades en que pudiera salir condenada la empresa, en razón de daños, o cualquier otro perjuicio ocasionado por sus vehículos (Art. 93 Reglamento General de Tránsito).

Sin embargo, ante el notorio aumento de los accidentes de tránsito, y el vacío que existía en los procedimientos breves y sencillos contenidos en la legislación salvadoreña, en cuanto al resarcimiento de daños, se volvió necesario dictar regulaciones adecuadas y crear los respectivos Tribunales.

De ahí, que se crea la Ley de Procedimientos Especiales sobre Accidentes de Tránsito²³ la cual tenía jurisdicción para conocer de las acciones para deducir las responsabilidades penales y civiles en casos de accidente de tránsito, estableciendo la competencia de los Tribunales Especiales de Tránsito, los cuales tenían asiento en la ciudad de San Salvador, Santa Ana y San Miguel²⁴.

Posteriormente, debido a la importancia que tienen las víctimas de

²³ **LEY DE PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SOBRE ACCIDENTES DE TRÁNSITO**, D.L. N°. 420, de 1 de septiembre de 1967, D.O. N°. 183, Tomo 217, publicado el 6 de octubre de 1967.

²⁴ La referida ley instituía quiénes eran los responsables de realizar el pago de los daños y perjuicios ocasionados a terceros; en el proceso, el Juez competente ordenaba citar a los involucrados a efectos de deducir responsabilidades en un primer juicio, que era de conciliación, pero, si este no se llevaba a cabo, se otorgaba la posibilidad a las víctimas de interponer una demanda por daños.

accidentes de tránsito, y por los traumatismos que éstos puedan causarles, se vuelve necesario contar con un ordenamiento jurídico que regule situaciones en beneficio de las mismas, por lo que en 1995, se crea la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que establecía un Sistema de Seguros Obligatorios para los propietarios de vehículos, que permitiera subsanar los costos generados por un accidente de tránsito²⁵.

2.1. Origen del Seguro Obligatorio de accidentes de tránsito

Los seguros obligatorios para vehículos por accidentes de tránsito, iniciaron en la región Europea en 1928 (Australia y Nueva Zelanda), enfocados en la responsabilidad civil, dicha legislación fue considerada por los postulantes como una medida experimental, no obstante, su perspectiva se basaba en que el gobierno reputaba que la forma más efectiva para resolver los asuntos relacionados con los accidentes vehiculares, era la de proveer compensación cuando fuera posible, a los usuarios de las vías que resultaran involucrados en un accidentes de tránsito²⁶.

Los primeros países de Europa Occidental, que incorporaron en sus legislaciones los seguros obligatorios de responsabilidad civil, fueron los países nórdicos²⁷. Después de la segunda guerra mundial²⁸, tiene lugar la Convención de Benelux (1955), en donde otros países adoptaron el seguro obligatorio de

²⁵ **LEY DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL**, D.L. N°. 477, del 19 de octubre de 1995, D.O. N°. 212, Tomo No. 329, publicado el 16 de noviembre de 1995.

²⁶ Ricardo Gaviria Fajardo, «“Seguro de personas y seguridad social, El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito”, Bogotá, Junio de 2011», *Editorial Fasecolda*, junio de 2011.p. 124

²⁷ Finlandia en 1925, Noruega en 1926 (modificado en 1955), Dinamarca en 1927 (modificado en 1950), Suecia en 1929. Siguieron Austria en 1929 (modificado en 1955), el Reino Unido de Inglaterra e Irlanda del Norte en 1930, Suiza en 1932 (modificado en 1958), Luxemburgo en 1932 (modificado con la Convención Benelux en 1955) Irlanda en 1934.

²⁸ La Segunda Guerra Mundial fue un conflicto militar global que se desarrolló entre 1939 y 1945. En él se vieron implicadas la mayor parte de las naciones del mundo, incluidas todas las grandes potencias, agrupadas en dos alianzas militares enfrentadas: los Aliados y las Potencias del Eje.

Responsabilidad Civil Automovilística, cuyas disposiciones fueron adoptadas en la Constitución Francesa del 4 de octubre de 1958²⁹.

Posteriormente este tipo de seguro se adoptó en Grecia y España en 1962, Portugal en 1975 intentó crear un seguro obligatorio de esta naturaleza sin tener éxito, siendo hasta 1979, que emitió la Ley para el Seguro Obligatorio, creando así el Instituto de Seguros de Portugal.

Estos antecedentes dieron origen a la Convención Europea relativa al Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil, suscrita en Estrasburgo, el 20 de abril de 1959³⁰, esencial para que se originaran los seguros de responsabilidad civil en América Latina³¹.

En Latinoamérica la implementación de un seguro obligatorio, se dio posterior a la suscripción de la Convención Europea mencionada, siendo Venezuela, el primer país que implementó el seguro obligatorio de accidentes de responsabilidad civil, mediante el Decreto Reglamentario de la Ley de Tránsito Terrestre de 1960, pero hasta 1985 se expidió una resolución, la cual fue objeto de análisis en un conferencia celebrada en Caracas el 22 de noviembre de 1985, y que posteriormente quedaría contenida en la Ley de Tránsito Terrestre del 20 de septiembre de 1986³².

En la región centroamericana, fue la legislación costarricense, la que

²⁹ María Teresa González, Raúl Betancourt, y Isabel Ruíz, «El Asegurador» ASES 30.indd - REVISTA 30.pdf», 2011, <http://www.ases.com.sv/RevistaHistorial/Revistas%20escaneadas/REVISTA%2030.pdf>. p. 13

³⁰ **CONVENCIÓN EUROPEA RELATIVA AL SEGURO OBLIGATORIO DE RESPONSABILIDAD CIVIL**, Instrumento de Ratificación de 14 de julio de 1982, del Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal, Estrasburgo el 20 de abril de 1959.

³¹ María Teresa González, Raúl Betancourt, y Isabel Ruíz, «El Asegurador» ASES 30.indd - REVISTA 30.pdf». p 13

³² **LEY DE TRÁNSITO TERRESTRE**, suscrita el 20 de septiembre de 1986, publicada en la gaceta oficial de la República de Venezuela N° 3.920 Extraordinario, del 10 de octubre de 1986.

inicialmente dio el sustento normativo a los seguros obligatorios de automóviles. Se expondrá la forma de funcionamiento y su estructura, por ser la normativa en la que se basó el Seguro de Accidentes de Tránsito en la República El Salvador. En Costa Rica, la Ley 5930 del 13 de septiembre de 1976, promulgó la ley de tránsito³³, la cual incorporó la creación del seguro obligatorio de vehículos particulares. Dicha Ley fue modificada por la “Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres” o Ley 7331 de 1993. Este seguro, cubre la lesión y muerte de las personas víctimas de un accidente de tránsito, exista o no responsabilidad civil, derivados de la posesión, uso o mantenimiento del vehículo.

El seguro brinda los servicios de atención médico-quirúrgica, farmacéutica y de rehabilitación, prestaciones en dinero por incapacidad total permanente o muerte y gastos funerarios de las personas que resulten lesionadas o fallecidas a consecuencia del accidente³⁴.

A partir del 1 de enero de 2011, la cobertura del SOA fue de ₡ 6 millones de colones costarricenses por persona fallecida o lesionada. En casos graves con aval médico, esta podría incrementar hasta ₡ 12 millones de colones costarricenses por persona.

Para lesionados menores de 13 años o mayores no asegurados por la Caja Costarricense del Seguro Social, el monto de cobertura puede duplicarse, previo estudio socioeconómico, recomendación y aprobación médica del Departamento de Seguro Obligatorio Automotor. Siendo éste el funcionamiento y estructura del SOA, en Costa Rica, y que inspiró a la implementación del

³³ **LEY 5930 o LEY DE TRÁNSITO**, Aprobada en Asamblea Legislativa de San José, Costa Rica, del 13 de agosto de 1976.

³⁴ Ricardo Gaviria Fajardo, «Seguro de personas y seguridad social, El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito», Bogotá, Junio de 2011». p. 127

mismo en El Salvador³⁵.

2.2. Evolución normativa del Seguro Obligatorio de accidentes de tránsito en El Salvador

En El Salvador, la atención a víctimas y la prestación de los servicios médicos y asistenciales de urgencias, está sujeta a que el agente responsable del accidente asuma con su patrimonio el pago de dichos servicios o cuente con la cobertura de una póliza voluntaria de responsabilidad civil por accidentes de tránsito para tal efecto (seguro privado de responsabilidad civil por daños a terceros). Es decir, que cuando el agente responsable de un accidente no cuenta con la cobertura del seguro antes aludido, las víctimas quedan desamparadas de la prestación de los servicios médicos y se carece de asistencia económica, que le ayude a sobrellevar las secuelas físicas y psicológicas del accidente.

Por lo antes expuesto, se volvió necesaria la creación de un Seguro Obligatorio que cubra la responsabilidad civil por daños ocasionados a terceros producidos por accidentes de tránsito, mediante la LEY DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL³⁶, en cumplimiento a lo que prescribe el Art. 1 Cn., que reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, es obligación del mismo asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social³⁷.

Es decir, que la Ley antes aludida fue el cuerpo legal que germinó la

³⁵ *Ibíd.* p. 128

³⁶ **LEY DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL**, D.L. N° 477, del 19 de octubre de 1995, D.O. N° 212, Tomo N° 329, publicado el 16 de noviembre del 1995.

³⁷ **CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR**, D. C. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, D. O. N° 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983.

obligación tributaria consistente en que todo propietario de un vehículo que circulara por el territorio nacional, debía adquirir un seguro obligatorio que cubriera responsabilidad civil por daños ocasionados a terceros producidos en un accidente de tránsito. La referida Ley faculta al Registro Público de Vehículos Automotores, a no inscribir ni formalizar ninguna transferencia, si previamente no se comprobaba que el seguro obligatorio estuviera vigente, esto se establecía en el TITULO VI “DE LOS ASPECTOS COMPLEMENTARIOS”, CAPITULO I “DE LOS SEGUROS Y FIANZAS” específicamente los Arts. 110, 111, 112, 113 y 114 LTTTSV.

La entrada en vigencia del seguro obligatorio, se regulaba en el Art. 126, de la ley en comento, el cual literalmente dice: *“La exigencia del seguro obligatorio y de la fianza para conductores se hará efectiva un año después de que entre en vigencia el Reglamento respectivo.”*

El Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial³⁸, entró en vigencia en julio de 1996, regulando en el Capítulo VII, lo concerniente al “Seguro Obligatorio para vehículos automotores” en los Arts. del 65 al 73; el cual establecía que todo propietario de vehículo debía mantener vigente el seguro obligatorio para cubrir la responsabilidad civil por los daños ocasionados a terceros en accidentes de tránsito; facultando a las compañías de seguros para que emitieran las respectivas pólizas, con vigencia de un año a partir de la fecha de la matrícula del vehículo respectivo.

2.3. Prórrogas de la vigencia del Seguro Obligatorio de accidentes de tránsito en El Salvador

Si bien es cierto, en El Salvador existía la figura del seguro obligatorio

³⁸ **REGLAMENTO GENERAL DE TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL**; D.L. N° 61, del 1 de julio de 1996, D.O. N° 121, Tomo 332, publicado el 1 de julio de 1996.

establecida en la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial en los Arts. del 110 al 116, y en el Reglamento General de Tránsito y Seguridad Vial en los Arts. del 65 al 73, su implementación no se llevó a cabo, ya que no se contaba con una institución que lo ejecutara; es por esta razón que la Asamblea Legislativa realizó una serie de prórrogas por medio de Decretos Transitorios contenidos en la misma ley, que van desde el año 1996 hasta el año 2012.

Las disposiciones transitorias para exigir el seguro obligatorio y la fianza son las siguientes³⁹:

Decreto Legislativo N° 58 del 24 de julio de 1997, publicado en el Diario Oficial N° 165, Tomo 336, el 8 de septiembre de 1997, se prorroga por seis meses, el plazo para exigir el seguro obligatorio y la fianza a que hace referencia la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Decreto Legislativo N° 221 del 29 de enero de 1998, publicado en el Diario Oficial N° 24, Tomo 338, el 5 de febrero de 1998, se prorroga por un año el plazo, para exigir el seguro obligatorio y la fianza a que hace referencia la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Decreto Legislativo N° 596 del 29 de abril de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 79, Tomo 343, el 30 de abril de 1999, se prorroga por seis meses el plazo para exigir el seguro obligatorio y la fianza a que hace referencia la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Decreto Legislativo N° 670 del 22 de julio de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 158, Tomo 344, el 27 de agosto de 1999, se prorroga por un año el

³⁹ Asamblea Legislativa, «Leyes y Decretos por año», *Asamblea Legislativa*, 1997 - 2012, <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/leyes-y-decretos-por-ano/>.

plazo para exigir el seguro obligatorio y la fianza a que hace referencia la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Decreto Legislativo N° 80 del 27 de julio de 2000, publicado en el Diario Oficial N° 143, Tomo 348, el 31 de julio de 2000, se proroga el plazo para exigir el seguro obligatorio y la fianza a que hace referencia la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Decreto Legislativo N° 26 del 21 de mayo de 2009, publicado en el Diario Oficial N° 94, Tomo 383, el 25 de mayo de 2009, se suspende el plazo por nueve meses para exigir el seguro obligatorio y la fianza a que hace referencia la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Decreto Legislativo N° 283 del 18 de febrero de 2010, publicado en el Diario Oficial N° 37, Tomo 386, el 23 de febrero de 2010, se proroga por diez meses, el plazo para exigir el seguro obligatorio y la fianza a que hace referencia la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Decreto Legislativo N° 571 del 17 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial N° 241, Tomo 389, el 23 de diciembre de 2010, se proroga por seis meses, el plazo para exigir el seguro obligatorio y la fianza a que hace referencia la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Decreto Legislativo N° 775 del 30 de junio de 2011, publicado en el Diario Oficial N° 122, Tomo 391, el 30 de junio de 2011, se proroga por un año, el plazo para exigir el seguro obligatorio y la fianza a que hace referencia la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Decreto Legislativo N° 40 del 28 de junio de 2012, publicado en el Diario

Oficial N° 120, Tomo 395, el 29 de junio de 2012, se prorroga por un año, el plazo para exigir el seguro obligatorio y la fianza a que hace referencia la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. El cual vence el 31 de diciembre de 2012⁴⁰.

De lo anterior, se concluye que a pesar de existir una Ley y un Reglamento que regulaba la implementación de un Seguro Obligatorio para todo vehículo automotor que circula en el territorio nacional, éste nunca fue implementado debido a las prórrogas antes descritas.

Fue hasta el año 2012, cuando la Comisión de Obras Públicas, Transporte y Vivienda de la Asamblea Legislativa, discutió una nueva normativa sobre la materia, siendo analizados los anteproyectos del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.

La aprobación de uno de los mencionados anteproyectos, derogaría el último Decreto Legislativo que prorrogaba la exigencia del Seguro Obligatorio y crearía una nueva normativa para la atención especial a las víctimas de accidentes de tránsito.

Antes de las mencionadas propuestas, El Salvador, era uno de los países de la región que no contaba con un seguro obligatorio por accidentes de tránsito, herramienta primordial con la cual se puede garantizar la atención inmediata y los cuidados iniciales para devolver la salud a las víctimas de

⁴⁰ Con 68 votos, la Asamblea Legislativa aprobó la última prórroga para prolongar por seis meses la entrada en vigencia del Seguro Obligatorio, el argumento planteado era la difícil situación económica que atravesaba el país, de tal forma que esta normativa entraría en vigencia hasta el 31 de diciembre del 2012. Véase «Pleno Legislativo aprueba prórroga para entrada en vigencia del Seguro Obligatorio vehicular — Asamblea Legislativa», accedido 2 de julio de 2015, <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/legislatura-2012-2015/noticias/aprueban-prorroga-para-seguro-obligatorio>.

accidentes de tránsito, e indemnizar a las familias de quienes fallecen en estos percances viales.

3. Proceso de creación de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito.

La necesidad de adoptar medidas concretas para elaborar y aplicar políticas y soluciones de infraestructura para la protección de todas las personas que participan en el tránsito y, en particular, los grupos más vulnerables de la población, como los peatones, los ciclistas y motociclistas, los usuarios del transporte público, así como los niños, los ancianos y las personas con discapacidad, trajo consigo la necesidad de establecer un marco normativo que creara una institución que permitiera fortalecer el sistema de salud pública del país y garantizara una debida atención⁴¹.

Para tal efecto, fueron presentados ante la Asamblea Legislativa dos anteproyectos de Ley, elaborados por las fracciones legislativas de los grupos parlamentarios del FMLN y ARENA que trataban de forma específica dicha situación, propuestas que abordaban desde dos perspectivas diferentes la misma problemática. El primer anteproyecto fue presentado el 15 de agosto de 2012, por el Grupo Parlamentario del FMLN (conformado por los diputados Guillermo Antonio Olivo Méndez, Guillermo Francisco Mata Bennett y Santiago Flores Alfaro), que contenía el Anteproyecto de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito⁴².

⁴¹ «Mejoramiento de la seguridad vial en el mundo», 14 de agosto de 2007. p. 5

⁴² En El Salvador, el órgano encargado de legislar es la Asamblea Legislativa, y tienen iniciativa de ley de conformidad al Art. 133 Cn., además de los Diputados, el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, los Consejos Municipales y el Parlamento Centroamericano.

Dicha propuesta recibió el apoyo del Gobierno a través del Viceministro de Transporte, en ese entonces el Licenciado Nelson Napoleón García Rodríguez, la cual tenía como objeto establecer un marco legal que garantizara los fondos necesarios para brindar atención en salud y otorgar una prestación económica a toda persona que resultara víctima de un accidente de tránsito⁴³.

Para la creación del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito se proponía que todo automovilista aportara una contribución especial de \$35 dólares de los Estados Unidos de América anuales, que sería cancelada al momento de renovar la tarjeta de circulación, monto con el que se estaría pagando un seguro por accidente de tránsito, independientemente se cuenta con uno previamente adquirido en una aseguradora y por el que se tendría una atención médica al sufrir un accidente de tránsito.

El segundo Anteproyecto fue presentado el 16 de agosto de 2012, por el grupo parlamentario de ARENA (diputados Abilio Orestes Rodríguez Menjívar y Manuel Rigoberto Soto Lazo y algunas aseguradoras), el cual contenía el anteproyecto de la Ley Especial del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, ésta, buscaba garantizar los recursos necesarios que permitirán brindar la atención médica requerida por todas las personas que resultarán lesionadas a consecuencia de accidentes de tránsito.

En este caso, las sociedades de seguros legalmente establecidas y autorizadas para operar por la Superintendencia del Sistema Financiero, serían con quienes se contrataría un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, teniendo la responsabilidad de pagar los gastos correspondientes a la atención

⁴³ «FMLN presenta Ley Especial de atención a víctimas de accidentes de tránsito», Partido Político, *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional*, (s. f.), <http://www.fmln.org.sv/oficial/index.php/parlamentarios/grupo-parlamentario/1044-fmln-presenta-ley-especial-de-atencion-a-victimas-de-accidentes-de-transito>.

médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, transporte en que se incurra para atender a los lesionados por un accidente de tránsito, así como el pago de la correspondiente indemnización a los beneficiarios de las personas fallecidas o incapacitadas por la misma causa.

Ambos anteproyectos buscaban derogar los Arts. del 110 al 115 y 126 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de 1995, que regulaban el Seguro Obligatorio para responder por daños a terceros en accidentes de tránsito⁴⁴.

⁴⁴ Al ser presentados los referidos anteproyectos ante la Gerencia de Operaciones Legislativas estos se convierten en Proyectos de Ley, siendo remitidos a la Junta Directiva que es la encargada de incluirlos en punto de agenda para su discusión, iniciando con esto la *Fase Legislativa*. En esta fase los proyectos siguieron el trámite siguiente:

- a) Lectura del resumen de ambos Proyectos de Ley, es decir, el acto jurídico de carácter ilustrativo realizado por el presidente de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa (Art. 72 RIAL).
- b) Designación de la comisión para dictaminar, el presidente de la Asamblea Legislativa, tiene la facultad de designar la comisión permanente que estudiará los proyectos y formulará el dictamen de los mismos (Arts. 72 Cn., 13 N° 6, 39 y 51 RIAL).
- c) Lectura del dictamen, es la opinión que emite la comisión sobre el proyecto de Ley, como consecuencia del estudio sistemático del mismo, para ilustrar al pleno legislativo (Arts. 52, 66, 67, 68, 69, 70, 72 y 80 RIAL).
- d) Discusión, la regulación de esta etapa, se encuentra en los Arts. 123, 125 135 y 137 Cn., dentro de los cuales se estipula la cantidad de diputados para deliberar, y les otorga una amplia libertad para expresarse.
- e) Votación, una vez realizada la discusión el pleno legislativo procede a la deliberación desechando o ratificando el proyecto de ley.
- f) Aprobación, acto político en el que el órgano legislativo, acepta un proyecto de ley, expresando la voluntad política del Estado de convertir el proyecto de Ley, en Ley de la República y como consecuencia generando el deber jurídico de formular el correspondiente decreto legislativo para darle continuidad al proceso de formación de ley (Arts. 123 Cn., y 4, 7 y 15 RIAL).
- g) Decreto Legislativo, es decir la forma en que la Asamblea Legislativa documenta la fase legislativa del proceso de formación de ley, y que contiene el texto de la ley.

Una vez que el Presidente de la República recibe el Decreto Legislativo, se inicia la *Fase Ejecutiva*, la cual se divide en cuatro etapas, que son las siguientes:

- 1°. Sanción, aceptación de una iniciativa de Ley por el Poder Ejecutivo, acto que corresponde al Presidente de la República, quién “*puede negar sanción a un proyecto o admitirlo*”, ejercitando el Derecho Subjetivo Público de veto o el de devolverlo al Órgano Legislativo con observaciones (Arts. 135 y 136 Cn.).
- 2°. Promulgación, acto jurídico en el que el Órgano Ejecutivo da fe, que el Decreto Legislativo sancionado, ha llenado todas las formalidades exigidas por la Constitución

El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, denominado SOAT, era un seguro de daños personales con el cual se pretendía proteger al conductor del vehículo, pasajeros y terceras personas que se vieran afectadas al momento de un accidente de tránsito frente a los siguientes hechos: muerte; incapacidad permanente, temporal, parcial o desmembramiento; gastos de atención médica; operaciones y gastos de sepelios. Este sería controlado por las aseguradoras, es decir por la empresa privada.

Mientras que el Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, denominado FONAT, buscaba garantizar los fondos necesarios para brindar una atención en salud, y otorgar una prestación económica a toda persona que resulte con algún grado de discapacidad, o a sus parientes, en caso de que resulte fallecida, en ambos casos a raíz de un accidente de tránsito. Este además destinaba un porcentaje de lo recaudado a la red hospitalaria nacional y otro para la prevención de los accidentes, sistema que sería administrado de forma interinstitucional.

Tanto el FONAT como el SOAT eran diferentes al Seguro Obligatorio, puesto que ambos creaban una institución que tenía como objetivo principal la atención a víctimas de accidentes de tránsito.

La Comisión designada para estudiar ambas propuestas fue la de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, esto según lo establecido en los Arts. 51 y 52 RIAL⁴⁵, misma que el 20 de agosto de 2012 remitió copia de los expedientes

de la República y que por lo tanto debe completar el proceso de formación de ley ordenando su publicación y convirtiéndose en Ley de la República (Art. 140 Cn.).

3º. Publicación, es dar a conocer materialmente a los habitantes del Estado el texto de la ley para que la cumplan (Arts. 135 y 139 Cn.).

4º. Vigencia u Obligatoriedad, la ley no es obligatoria sino trascurren plazos a partir de los cuales tiene vigencia y debe ser aplicada (Art. 140 Cn.).

⁴⁵ **REGLAMENTO INTERIOR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**, D.L. N° 756, del 28 de julio de 2005, D.O. N° 198, Tomo 369, del 25 de octubre de 2005.

que los contenían, al Viceministro de Transporte, para su conocimiento y opinión⁴⁶.

El 30 de agosto de ese mismo año, el aludido jefe de la cartera de Estado remitió opinión a la comisión con respecto a los proyectos de ley presentados, y luego de discusiones, consultas y análisis correspondientes, solicitó se emitiera dictamen favorable al expediente que contenía la iniciativa de la “Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito”, puesto que consideraba que éste beneficiaría a los sectores más vulnerables del país, solicitando además se le concediera audiencia para ampliar su opinión al respecto.

La Comisión en referencia, concede lo solicitado por el Viceministro de Transporte, el 17 de septiembre de 2012, el cual refiere lo siguiente: *“Que si bien ambos proyectos buscaban crear una Ley que regule y otorgue una indemnización a las víctimas de accidentes de tránsito, y que los conceptos por los que se otorgaría una indemnización son similares, las sumas a otorgar eran diferentes siendo las que otorgaba el FONAT mucho más altas a las del SOAT”*⁴⁷.

Asimismo el 24 de septiembre del año 2012, se hace del conocimiento de la señora Ministra de Salud Doctora María Isabel Rodríguez, con el objeto de obtener su opinión al respecto⁴⁸.

El 8 de octubre de ese mismo año, la Comisión de Salud de la Asamblea Legislativa, remite copia de informes elaborados por el Ministerio de Salud e

⁴⁶ Comisión de Obras Públicas, Transporte y Vivienda de la Asamblea Legislativa de El Salvador, «Expediente Legislativo N° 272-8-2012-1», 18 de agosto de 2012. p. 17

⁴⁷ *Ibíd.* p. 19

⁴⁸ *Ibíd.* p. 143

Instituto Salvadoreño del Seguro Social, que con anterioridad fueron solicitados para tener un mejor conocimiento sobre los costos de la atención médica a las víctimas de accidentes de tránsito, atendidas por la red de salud pública⁴⁹.

El 29 de octubre de 2012, la Ministra de Salud se presenta ante la Comisión para exponer los motivos por los cuales decide acompañar el proyecto de ley que contiene la LEFONAT, ya que está define y reconoce la obligación del Estado, de velar por la salud de los habitantes de la República, según lo establece el Art. 65 Cn⁵⁰.

Es así que la comisión encargada, desarrolló el estudio necesario para elaborar el dictamen correspondiente a ambos proyectos de ley, tomando en cuenta cada una de las posturas expuestas y los análisis efectuados con relación a la problemática en comento.

El 10 de diciembre del año 2012, se emitió el dictamen favorable N° 14, para lo cual se puso a disposición del pleno legislativo el Decreto correspondiente, que contenía la moción de los diputados del FMLN, en el sentido que se aprobara la LEFONAT⁵¹.

⁴⁹ Uno de los informes es el elaborado por la representante de la Cartera de Estado en el Ramo de Salud, el cual establecía los costos de consultas ambulatorias, externa, emergencia e ingresos en general ocasionados por los accidentes de tránsito, concluyendo además que dicha problemática repercutía directamente a la salud pública, produciendo altos costos sociales y económicos que afectan a los individuos y sus familias. El segundo informe fue elaborado por el Doctor Leonel Flores Sosa, Director General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, este exponía la erogación de los gastos en la atención médica a víctimas de accidentes de tránsito, atendidos por el ISSS, así como también el número total de pacientes de enero a diciembre del año 2011. Véase *Ibíd.* p. 144

⁵⁰ La Constitución de la República en el Art. 65, establece: La salud de los habitantes de la República constituye un bien público. El Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento.

⁵¹ Para la ilustración del pleno legislativo y de cada diputado, uno de los secretarios lee el texto completo del proyecto de ley, según se regula en los Arts. 15 numeral 4, en relación al 70, 72 y 80 RIAL, completando dicho acto con la entrega a cada diputado de una copia, que debe ser entregada con la debida antelación (Arts. 80 y 18 numeral 2 RIAL); con la lectura del dictamen y proyecto, se pretende que los diputados tengan elementos de juicio para la siguiente fase que

Por lo anterior, en plenaria legislativa celebrada el 15 de diciembre de 2012 fue aprobado por 51 votos, el proyecto de la LEFONAT, cuya finalidad era garantizar los fondos para otorgar indemnización y asistencia en salud a las víctimas de accidentes de tránsito. Entrando en vigencia 90 días después de su publicación en el Diario Oficial, es decir el 15 de Abril de 2013⁵².

es la discusión. Sobre este punto resulta interesante lo expuesto por **Eduardo, GARCÍA MAYNEZ**, quien define a la discusión *como el acto por el cual el Órgano Legislativo delibera acerca de las iniciativas a fin de determinar si deben o no ser aprobados*. Eduardo García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, Octava (D.F. México: Porrúa, 1958). p. 54

⁵² «FMLN.».

CAPÍTULO II

EL FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO

1. Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

En el capítulo anterior, se reflexionó sobre las fuentes reales que dieron origen a una normativa especial para la atención a víctimas de accidentes de tránsito, los antecedentes normativos del Seguro Obligatorio y el proceso de creación de la Ley Especial para la Atención a víctimas de Accidentes de Tránsito⁵³. Como consecuencia de la entrada en vigencia de la referida Ley surge un ente regulador bajo la modalidad descentralizada de derecho público, de carácter técnico, de utilidad pública, de duración indefinida, con personalidad y patrimonio propio, con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, tanto en el aspecto financiero como en lo administrativo y presupuestario⁵⁴.

La mencionada entidad descentralizada recibe el nombre de FONDO

⁵³ **LEY ESPECIAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO**, D.L. N° 232, del 14 de diciembre de 2012, D.O. N° 8, Tomo N° 398, publicado el 14 de enero de 2013.

⁵⁴ El desarrollo del país y la evolución en sus funciones, fines y formas de actuación, han provocado cambios en la configuración de la Administración Pública, resultando de ello la creación de instituciones de naturaleza descentralizadas que responden a las necesidades básicas y de carácter social de la población, y que también asumen el ejercicio de las funciones estatales de control, supervisión y vigilancia en la prestación de servicios públicos. Lo anterior, no implica que los poderes públicos se desentiendan de las relaciones económicas y sociales, sino, han de regularlas de manera efectiva, para garantizar los objetivos constitucionales y legales que están llamados a proteger. Las entidades descentralizadas son personas jurídicas a quienes el Estado, les da existencia y autonomía, les reconoce la facultad de autodeterminación que tiene un órgano, bajo cuya voluntad y responsabilidad tutela y ampara un interés social.

PARA LA ATENCION A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO y tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible de las víctimas de accidentes de tránsito, mediante la separación de competencias y funciones, a fin de buscar un equilibrado ejercicio, en beneficio de la población.

En este sentido, los fines esenciales del FONAT se encuentran establecidos en el Art. 5 LEFONAT, en los cuales se identifican tres temas estratégicos, que son los siguientes⁵⁵:

- a) Brindar una compensación económica a víctimas de accidentes de tránsito;
- b) Colaborar en la rehabilitación de las víctimas de accidentes de tránsito que resultasen con algún grado de discapacidad; y
- c) Contribuir en la reducción de los accidentes de tránsito.

Para lograr el cumplimiento de dichos fines, el FONAT, tiene como ideal, ser una institución solidaria con las víctimas de accidentes de tránsito, generando políticas enfocadas a su rehabilitación y fomentando el desarrollo de campañas de educación y prevención vial, para reducir los accidentes de tránsito.

Lo anterior, a fin de ser una institución innovadora en El Salvador y Centroamérica, por su solidaridad con las víctimas, así como por su efectivo aporte en la disminución de los accidentes, por ello plantea la necesidad de contar con un equipo humano con alto sentido de responsabilidad social, que promueva dialogo con diferentes instituciones, ya sea públicas o privadas a fin de crear condiciones para la rehabilitación de las víctimas. Del mismo modo, el FONAT se rige por los siguientes principios:

⁵⁵ Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, «Memoria de Labores», 2013 - 2014, PDF, <http://www.fonat.gob.sv/>. p. 8

Proteger la vida y la salud de todos los habitantes; brindar cobertura única y exclusiva a los daños causados a las personas producto de un accidente de tránsito; proteger a toda víctima de accidente de tránsito, ya sea peatón, conductor o pasajero, tenga o no responsabilidad de dicho accidente; asegurar al Estado –por medio de un reaseguro- el pago de las indemnizaciones en caso de aumentar la siniestralidad. Dichos principios son la base de los valores institucionales incorporados al quehacer de la entidad, y que buscan contribuir al logro del bien común de las personas que forman parte de una sociedad organizada⁵⁶.

En conclusión, cualquier persona puede ser víctima de un accidente de tránsito, es por ello que el FONAT pretendía brindar cobertura a los 6.3 millones de salvadoreños y salvadoreñas, que son usuarios de las carreteras del país, sea como peatón, pasajero, ciclista, motociclista, o conductor, de igual forma a los extranjeros que en un momento determinado circulen en un vehículo con placas internacionales y sufran un accidente vial⁵⁷.

2. Estructura organizativa del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

Toda institución pública debe cumplir con cinco funciones básicas⁵⁸: la primera es la de producción; la segunda es la relación con el entorno, hacia donde se dirige la producción generada, la cual como en toda institución pública debe estar orientada hacia la población a quienes les deben satisfacer las necesidades que demanden; la tercera función, es de finanzas públicas y

⁵⁶ Nelsón Napoleón, García Rodríguez, «Manual de Organización y Funciones del Fondo para la Atención a las Víctimas de Accidentes de Tránsito», 2013, Versión 1. p. 8

⁵⁷ Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, «Memoria de Labores», 2013 de 2014, PDF, <http://www.fonat.gob.sv/>, p. 7

⁵⁸ Adalberto Zambrano Barrios, *Planificación estratégica, presupuesto y control de la gestión pública* (Universidad Católica Andrés Bello, 2006). p. 31

presupuesto público. Para generar los servicios o productos que van a la sociedad, se necesitan recursos y esos recursos reflejan el presupuesto público, es decir, los ingresos propios o no propios de la institución, vigilando la forma en cómo se van a invertir, a fin de tratar de lograr los mejores niveles de eficiencia hacia la población.

La cuarta función es, la organización y el capital humano. Las instituciones públicas requieren, para funcionar una estructura organizacional, y de un grupo de personas, es decir, funcionarios, empleados públicos, los cuales constituyen las bases para cumplir la misión y la visión de esa institución. La quinta función, es la encargada de gerenciar las cuatro funciones anteriores, es la denominada gerencia estratégica.

De acuerdo al anterior enfoque doctrinario, y a lo prescrito en el Art. 6 LEFONAT, y Art. 5 RLEFONAT, la estructura organizativa del FONAT, tiene como propósito buscar la eficiencia y el buen uso de los recursos. Asimismo, lograr la eficacia en el logro de sus objetivos, lo que implica que todo el personal del FONAT trabajará para lograr las finalidades esenciales de la institución. El FONAT, de acuerdo al Art. 6 LEFONAT, tiene como ente de administración y dirección general un CONSEJO DIRECTIVO, que está integrado de la siguiente manera:

- 1) Por el Viceministro de Transporte, quién es el presidente del FONAT y representante legal, el delegado para ese cargo fue el Lic. Nelson Napoleón García Rodríguez.
- 2) Un delegado Propietario del MINSAL, elegido para el cargo el Dr. Julio Robles Ticas y como delegado suplente la Dra. Silvia Morán de García.
- 3) Un delegado del BANDESAL. Siendo designado el Lic. Pablo José Zelaya y como delegado suplente la Licda. Karen Luna Cazares.
- 4) Un delegado del Sistema de Emergencias Médicas, el cual hasta la

fecha no sido designado.

- 5) Un delegado Propietario de la Sub-Dirección de Tránsito Terrestre de la PNC, seleccionando para tal cargo al Comisionado César Baldemar Flores Murillo, y como su delegado suplente el Sub-Comisionado Morena Guadalupe Quintana.

El nombramiento de los delegados propietarios y suplentes del Consejo Directivo, es responsabilidad del titular de la cartera del ramo que representa. El delegado propietario y suplente del Sistema de Emergencias Médicas, sería propuesto de común acuerdo entre los organismos que conforman el Consejo Nacional de Emergencias Médicas, como lo preceptúa el Art. 7 LEFONAT.

Según el Art. 8 LEFONAT, entre las funciones esenciales del Consejo Directivo destacan:

1. Fomentar el desarrollo de programas especiales para atender a toda persona que resulte con algún grado de discapacidad a consecuencia de un accidente de tránsito, luego de su atención hospitalaria;
2. Establecer las políticas, programas y lineamientos generales para el cumplimiento de los objetivos de la LEFONAT; dar seguimiento a los servicios y programas de rehabilitación e incorporación a la vida productiva que se proporcione a toda persona que resulte con algún grado de discapacidad temporal o permanente, producto de un accidente de tránsito;
3. Velar porque ingresen oportunamente al FONAT los recursos que le corresponden y ejercer las acciones conducentes para ello;
4. Administrar los recursos que le sean asignados, creando las diversas estructuras organizativas que sean necesarias para su funcionamiento, así como las Comisiones Técnicas correspondientes, para la ejecución de los fines determinados en la LEFONAT; y

5. Diseñar y operar un sistema de información, servicio y relaciones con los usuarios, que permita a éstos conocer las actividades y programas desarrollados con los recursos del Fondo.

El Presidente del Consejo, además de las obligaciones prescritas en el Art. 11 LEFONAT, tiene las señaladas en el Art. 14 RLEFONAT, entre las cuales cabe destacar:

- a) Aprobar la planilla de desembolso de las prestaciones económicas a que se refiere el Art. 23 LEFONAT;
- b) Presentar al Consejo Directivo el informe del total de solicitudes de reclamo atendidas mensualmente; coordinar el trabajo de las distintas dependencias del FONAT, a fin de garantizar la efectiva ejecución de los planes tendientes a reducir los accidentes de tránsito.

Además de las funciones antes descritas, el presidente del Consejo debe presentar los informes gerenciales de las unidades que forman el FONAT, dentro de las que se puede mencionar: la Unidad de Acceso a la Información Pública, Unidad de Auditoría, Gerencia de Adquisiciones y Contrataciones, Comisión Técnica Evaluadora y Gerencia Financiera. El FONAT está bajo la dirección de un Director Ejecutivo, quien de acuerdo a lo prescrito en el Art. 12 LEFONAT, es nombrado por la mitad más uno de los miembros del Consejo Directivo. Este es el encargado de la elaboración y ejecución de los planes, proyectos y programas aprobados por el Consejo Directivo.

3. Beneficiarios para el pago de la prestación económica del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

La LEFONAT en el Art. 21 en relación con el Art. 27 RLEFONAT,

establece dos tipos de beneficiarios⁵⁹: el primero, en caso de fallecimiento de la víctima, esto, automáticamente incluye en dicha calidad a su grupo familiar primario, se consideran dentro de este a los hijos, el cónyuge, el padre, la madre, los abuelos, los hermanos, los sobrinos y los tíos; y los segundos beneficiarios, son aquellas personas que a consecuencia de un accidente de tránsito, resulten con algún grado de discapacidad temporal o permanente.

Los sujetos antes mencionados, preferirán unos a otros por el orden que establecen los artículos antes descritos, de manera que sólo a falta del primero entrarán los designados en el orden que sigue, debiendo dividirse el beneficio económico por partes iguales entre las personas comprendidas en cada orden.

Unos de los objetos principales que establece el marco legal de la LEFONAT, es el de otorgar una prestación económica a toda víctima de accidentes de tránsito, no obstante lo anterior, existen personas excluidas de dicho beneficio, entre las que se pueden enunciar:

- a) Los fallecimientos causados a conductores y ocupantes en carreras de automóviles y otras competencias de vehículos automotores, ya sean legales o ilegales.
- b) El suicidio legalmente comprobado y/o la comisión de lesiones auto infligidas utilizando un vehículo automotor.
- c) Toda acción dolosa encaminada a producir lesiones o muerte, con el fin de obtener los beneficios contemplados en la Ley.
- d) Aquellos conductores que en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias estupefacientes, ocasionaren el accidente de tránsito.

⁵⁹ Según el Art. 6 N° 2 RLEFONAT, beneficiario, es aquella persona que tiene derecho a percibir la prestación económica en caso de fallecimiento de un familiar, producto de un accidente de tránsito, o la misma víctima en caso de resultar con algún grado de discapacidad temporal o permanente.

No estarán excluidos de los beneficios fijados en la LEFONAT y RLEFONAT, las personas que presenciando las carreras a que se refiere el literal a), del Art. 28 RLEFONAT, resulten fallecidas o con algún grado de invalidez, a consecuencia de un accidente de tránsito.

4. Constitución del patrimonio del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

El FONAT como institución descentralizada de derecho público y de carácter técnico, posee autonomía en el ejercicio de sus funciones financieras y administrativas; es decir, que goza de personalidad y patrimonio propio.

De acuerdo con lo dispuesto en el Art. 14 LEFONAT, el patrimonio del FONAT está constituido por:

- a) *El porcentaje de la CONTRIBUCIÓN ESPECIAL que conforme a los artículos 15 y 17 de la LEFONAT le corresponde⁶⁰.*
- b) *Aportes extraordinarios que por cualquier concepto le otorgue el Estado;*
- c) *Herencias, legados y donaciones nacionales o extranjeras destinadas a la consecución de los objetivos del Fondo;*
- d) *Los bienes muebles, inmuebles y valores adquiridos a cualquier título al inicio de sus funciones o durante su operación; y*
- e) *Donaciones de organismos internacionales.*

Desde esa perspectiva, y de acuerdo a la realidad jurídica salvadoreña, el legislador a fin de lograr que el FONAT fuese auto- sostenible, estableció como fuente principal de financiamiento el tributo creado por la LEFONAT, la cual tenía un carácter universal, solidario y obligatorio.

⁶⁰ Literal declarado inconstitucional por medio de Sentencia de Inconstitucionalidad 63-2013, emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de fecha 15 de julio de 2013.

En este sentido, el tributo declarado inconstitucional, tenía como finalidad proteger la vida, la familia, la salud y la recuperación de toda víctima de accidente de tránsito.

Los hechos generadores o los presupuestos establecidos por la ley para tipificar el tributo eran: la propiedad, posesión o legítima tenencia de un vehículo automotor, así como el ingreso al territorio nacional de un vehículo con placas extranjeras (Art. 15 LEFONAT).

El Art. 19 LEFONAT declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, consideraba que la base imponible o expresión cualificada del hecho generador, se determinaba de acuerdo a las estadísticas que sobre la siniestralidad del país le proporcionarían las instituciones correspondientes o que el mismo FONAT oportunamente llevaría, así como la clase de vehículo, año, capacidad, tipo de servicio que presta, si fuese este el caso, cilindraje y demás características que sobre los vehículos automotores debería proporcionar el VMT.

Los montos fijados debían garantizar la sostenibilidad del FONAT en el tiempo, por lo que según la LEFONAT estos no debían ser inferior a treinta y cinco dólares, ni superior a los doscientos cincuenta dólares de los Estados Unidos de América, y revisados al menos cada dos años.

La forma de pago se determinaba de acuerdo al supuesto en el que se encontraba el sujeto pasivo de la obligación⁶¹, y estos, de acuerdo al Art. 15 LEFONAT, eran los siguientes:

Cuando se tratara de aquellos propietarios, poseedores o tenedores de

⁶¹ Ignacio Blanco Ramos, *Derecho Tributario*, Segunda Edición, Parte General y Legislación Española (México: Ariel, 1976). p. 42

vehículos automotores al momento de emitirse por primera vez o renovarse la tarjeta de circulación de su vehículo, una vez cada año calendario y a más tardar el último día del mes del cumpleaños del propietario de cada vehículo o de la fecha de constitución de la sociedad, en su caso, y su vigencia será hasta el último día del mes del cumpleaños de la persona o constitución de la sociedad, del año siguiente, según corresponda.

En el caso de propietarios, poseedores o tenedores de vehículos con placas extranjeras, al momento de ingresar al país, con una validez de un mes o por todo un año, contados a partir de su cancelación. Durante estos plazos, según el monto del tributo cancelado, se puede ingresar y salir del país, las veces que estime conveniente, sin tener que cancelar nuevamente el referido tributo.

Los ingresos generados por el tributo de conformidad a lo dispuesto en el Art. 17 LEFONAT, serían distribuidos por el Ministerio de Hacienda de la siguiente forma:

- a) Treinta y cinco por ciento para el Ministerio de Salud; y
- b) Sesenta y cinco por ciento para el FONAT⁶².

Dentro del FONAT los fondos debían distribuirse de la siguiente manera:

- a) Veinticinco por ciento, para proyectos de chatarización;
- b) Siete por ciento para el CONASEVI; y
- c) Tres por ciento para la contratación de seguros del FONAT, para cubrir el aumento de la siniestralidad; siendo que el resto de los ingresos

⁶² A pesar de contar con ese porcentaje, no existía un mecanismo para trasladarlo desde el Ministerio de Hacienda, hasta las arcas del FONAT.

debían destinarse para el pago de las indemnizaciones y gastos administrativos.

Dicho tributo se hizo efectivo únicamente durante el periodo comprendido desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 15 de julio del mismo año, recaudando un total de \$8,106,085 dólares de los Estados Unidos de América, los cuales como ya se hizo alusión anteriormente al FONAT le corresponde administrar únicamente el 65%, es decir, la cantidad de \$5,268,955 dólares de los Estados Unidos de América⁶³.

Lo anterior por la resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, emitida el 15 de julio de 2013, bajo la referencia 63-2013, que suspendía desde esa misma fecha el cobro del tributo. Suspensión que se declaró firme el 7 de febrero de 2014, mediante sentencia definitiva, al declarar inconstitucional los Arts. 14 letra a), 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 25 LEFONAT; y, los Arts. 21, 22, 23, 24 RLEFONAT.

Es decir, que desde su creación el FONAT, para cumplir con su finalidad, únicamente contó con los fondos recolectados en concepto del tributo creado por la LEFONAT, en los meses de mayo, junio y parte de julio del año 2013, limitando hasta la fecha todas sus actividades, que conforme a la Ley debía desarrollar⁶⁴.

Sin embargo, al no existir un mecanismo para que el FONAT pudiera utilizar los recursos que le correspondían del tributo para realizar los pagos de las compensaciones económicas a los beneficiarios, ya que los fondos recaudados iban para el fondo general de la nación, fue necesario modificar la

⁶³ Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, «Memoria de Labores», 2013 - 2014, PDF, <http://www.fonat.gob.sv/>.p. 4

⁶⁴ *Ibíd.* p. 5

Ley de Presupuesto del año 2012⁶⁵, en la parte de ingresos y gastos.

Dicha modificación, adicionó al rubro de Ingreso por Contribuciones Especiales, una partida específica para la Contribución Especial para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, con la cantidad de \$16,785,363 dólares de los Estados Unidos de América; y, en lo relativo a los gastos, en la parte correspondiente al Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, se adicionó una línea de trabajo para el FONAT con el propósito de transferir los recursos del tributo antes mencionado para su funcionamiento. La anterior reforma fue presentada a la Asamblea Legislativa, antes de la resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que declaró inconstitucional el tributo creado por la LEFONAT.

5. Prestación económica a cubrir por el Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

Luego de la entrada en vigencia de la LEFONAT, la cual tiene como uno de sus objetivos principales otorgar una prestación económica⁶⁶, todas las personas víctimas de un accidente de tránsito pueden presentarse a las oficinas del FONAT para iniciar el trámite para solicitar dicha prestación, en caso de una discapacidad temporal o permanente, o los parientes más cercanos en el caso de que la víctima haya fallecido.

Esta se haría mediante un solo pago y una sola vez a la víctima o al beneficiario según sea el caso, por medio de un formulario de solicitud

⁶⁵ Reforma de la Ley de Presupuesto, D. L. N° 478, Tomo N° 400, publicado en el D. O. N° 166, de fecha 10 de septiembre de 2013.

⁶⁶ El Art. 6 RLEFONAT, en su numeral 12, define a la PRESTACIÓN ECONÓMICA como “*la ayuda o indemnización que se otorga a toda víctima de accidente de tránsito que resulte con algún grado de discapacidad temporal o permanente; o a sus parientes, en caso que resulte fallecida*”.

proporcionado por el FONAT, el monto de la prestación económica a cubrir según lo establece la LEFONAT en su Art. 23, sería:

En caso de fallecimiento de la víctima, el beneficiario tiene derecho a percibir hasta la suma de \$3,500 dólares de los Estados Unidos de América, más \$500 dólares de los Estados Unidos de América para gastos funerarios, es decir, que suma un total de \$4,000 dólares de los Estados Unidos de América.

Se considera también beneficiario, toda persona que a consecuencia de un accidente de tránsito, resulte con algún grado de discapacidad, temporal o permanente, en este caso, la prestación económica que debe ser cubierta, no podrá ser superior a \$2,000 dólares de los Estados Unidos de América, según el grado de discapacidad con que resulte la víctima.

La ley en referencia, establece en el Art. 21 inc. 4 y 5, que las solicitudes de reclamo de prestaciones deberán presentarse dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente de ocurrido un accidente de tránsito, cuando no se realice dentro de ese plazo, perderán el derecho a reclamar. Asimismo, si transcurrido un año desde el accidente en que falleció la víctima, y las personas que son consideradas beneficiarias no presentasen la solicitud de reclamo de la prestación económica, el FONAT deberá destinar dicha prestación a los fines establecidos al Consejo Nacional de Seguridad Vial.

5.1. Procedimiento para solicitar la prestación económica del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

Este apartado, contiene información relativa al procedimiento que se

debe realizar para tener derecho al pago de la prestación económica establecida en la LEFONAT.

Para comenzar, el procedimiento es un conjunto de acciones u operaciones que tienen que realizarse de la misma forma, es decir, que lo integran actos ordenados y consecutivos, vinculados entre sí, para obtener siempre el mismo resultado y bajo las mismas circunstancias. La LEFONAT establece el procedimiento a realizar para el reclamo de la prestación económica. Este procedimiento según el Art. 25 RLEFONAT, inicia con la presentación de la solicitud que de acuerdo al caso que corresponda, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

i. Cuando se trate de reclamos por discapacidad temporal o permanente debe acompañarse de la documentación siguiente:

1. Original y copia de DUI y NIT de la víctima para su confrontación (en caso de ser extranjero el pasaporte u otro documento que certifique su identidad).
2. Constancia o certificación extendida por el MINSAL, que exprese haber recibido la asistencia médica correspondiente, como consecuencia de un accidente de tránsito, de no tenerla será tramitada por el FONAT.
3. Copia de tarjeta de cuenta bancaria (No es indispensable).

Si la víctima no pudiera realizar el trámite personalmente, un pariente cercano puede realizarlo presentando los requisitos antes mencionados.

ii. Asimismo cuando se trate de reclamos por fallecimiento de las víctimas de accidentes de tránsito, los familiares deberán presentar acompañando a la solicitud los documentos siguientes⁶⁷:

⁶⁷ «Trámites para solicitar la Prestación Económica», Institucional, *Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito*, (s. f.), <http://www.fonat.gob.sv/index.php/servicios/tramites-prestacion-economica>.

a) Cuando el beneficio sea solicitado para HIJO(S) menores de edad:

1. Original y copia del DUI vigente del o los representantes legales del o los menores solicitantes (madre o padre sobreviviente, abuelos o en su defecto quien acredite dicha calidad).
2. Copia de DUI del fallecido, y original para su confrontación, en caso de tenerlo.
3. Certificación de la partida de defunción.
4. Boleta de defunción del Hospital en que fue atendido, o del Instituto de Medicina Legal, en caso que está haya realizado el reconocimiento pericial.
5. Certificación de partida de nacimiento, reciente, de los menores hijos.
6. Declaración jurada en la que el o los solicitantes manifiesten que no existe otro beneficiario con mejor derecho a reclamar las prestaciones correspondientes (Debiendo hacer mención de los hijos que procreo).

b) Cuando quién solicita la prestación económica es el HIJO o HIJA mayor de edad del fallecido:

1. Original y copia del DUI vigente del solicitante y de los beneficiarios.
2. Copia de DUI del fallecido, y original para su confrontación.
3. Certificación de la partida de defunción.
4. Boleta de defunción del Hospital en que fue atendido, o del Instituto de Medicina Legal, en caso que está haya realizado el reconocimiento pericial.
5. Certificación de partida de nacimiento del solicitante beneficiario, reciente.
6. Declaración jurada en la que el o los solicitantes manifiesten que no existe otro beneficiario con mejor derecho a reclamar las prestaciones

correspondientes.

c) Cuando quién lo solicita es el CÓNYUGE, o en su caso la conviviente de la víctima:

1. Original y copia del DUI vigente del beneficiario.
2. Copia de DUI del fallecido, y original para su confrontación, en caso de tenerlo.
3. Certificación de la partida de defunción.
4. Boleta de defunción del Hospital en que fue atendido, o del Instituto de Medicina Legal, en caso que está haya realizado el reconocimiento pericial.
5. Certificación de partida de matrimonio, o Certificación de la partida de nacimiento del/la beneficiario, en el que conste el vínculo.
6. Declaración jurada en la que el/la solicitante manifiesten que no existe otro beneficiario con mejor derecho a reclamar las prestaciones correspondientes (En caso de haber procreado hijos deberá relacionarse, haciendo mención de los mismos).

d) Cuando quién lo solicita es el PADRE y MADRE de la víctima:

1. Original y copia del DUI vigente del o los solicitantes beneficiarios.
2. Copia de DUI del fallecido, y original para su confrontación, en caso de tenerlo.
3. Certificación de la partida de defunción.
4. Boleta de defunción del Hospital en que fue atendido, o del Instituto de Medicina Legal, en caso que está haya realizado el reconocimiento pericial.
5. Certificación de partida de nacimiento de la víctima.

6. Declaración jurada en la que el o los solicitantes manifiesten que no existe otro beneficiario con mejor derecho a reclamar las prestaciones correspondientes.

e) Cuando quién lo solicita son los ABUELOS y demás ascendientes de la víctima:

1. Original y copia del DUI vigente del o los solicitantes beneficiarios.
2. Copia de DUI del fallecido, y original para su confrontación, en caso de tenerlo.
3. Certificación de partida de defunción.
4. Boleta de defunción del Hospital en que fue atendido, o del Instituto de Medicina Legal, en caso que está haya realizado el reconocimiento pericial.
5. Certificación de partida de nacimiento de la víctima, reciente.
6. Certificación de la partida de nacimiento de los padres del fallecido, reciente.
7. Y en el caso de los ascendientes, las certificaciones de las partidas de nacimientos correspondientes.
8. Declaración jurada en la que él o los solicitantes manifiesten que no existe otro beneficiario con mejor derecho a reclamar las prestaciones correspondientes.

f) En el caso del o los HERMANOS de la víctima:

1. Original y copia del DUI vigente del o los solicitantes beneficiarios.
2. Copia de DUI del fallecido, y original para su confrontación, en caso de tenerlo.
3. Certificación de la partida de defunción.

4. Boleta de defunción del Hospital en que fue atendido, o del Instituto de Medicina Legal, en caso que está haya realizado el reconocimiento pericial.
5. Certificación de la partida de nacimiento de la víctima, reciente.
6. Certificación de la partida de nacimiento del solicitante beneficiario, reciente.
7. Declaración jurada en la que el o los solicitantes manifiesten que no existe otro beneficiario con mejor derecho a reclamar las prestaciones correspondientes.

Ingresada la solicitud, se crea un expediente por cada usuario, el cual es remitido a la Gerencia Legal, en esta etapa pueden darse dos situaciones:

Si no cumple con los requisitos, se previene y notifica a la víctima para que complete la documentación.

Si cumple con los requisitos, continúa el procedimiento, y pasa a la Comisión Técnica Evaluadora, quien se encarga de evaluar el grado de discapacidad en la víctima, finalizada la evaluación se remite a la Gerencia Legal para que resuelva sobre la aprobación o no de dicha solicitud.

Aprobada la solicitud, el Consejo Directivo, de acuerdo al Art. 12 lit. a) y b) RLEFONAT, es el encargado de autorizar el pago de la prestación económica a la víctima, remitiendo la misma al Gerente Financiero, quien hace efectivo el pago.

5.2. Parámetros de determinación de la prestación económica

El Art. 29 inc. 3 RLEFONAT, establece que cuando el beneficio

económico corresponda a una persona que producto de un accidente de tránsito resulte con algún grado de discapacidad temporal o permanente, el monto a pagar se calculará de acuerdo al porcentaje de discapacidad que presente la persona.

El mismo artículo contiene una Tabla de Evaluación de Discapacidad, que tiene como efecto graduar la discapacidad resultante y calcular así, la indemnización correspondiente.

El FONAT a través de la Comisión Técnica Evaluadora, tiene la responsabilidad de determinar y validar el porcentaje de dicha discapacidad. La Comisión cuenta con un equipo de médicos especialistas en el análisis del grado de discapacidad ocasionado por un accidente de tránsito. El equipo está formado por un Médico Ortopeda y un Médico Fisiatra certificado por la OMS, en el uso de la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud⁶⁸.

El 22 de Mayo de 2001, la OMS aprobó la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud, la cual llega a revolucionar el mundo de la salud, instalando un Modelo del Funcionamiento Humano, y presentando un nuevo concepto de Discapacidad al mundo.

El Salvador participó en todo el proceso de negociación, en el cual participaron asociaciones e instituciones de y para las personas con discapacidad por lo que el 30 de marzo de 2007, se dio la firma de la Convención sobre Derechos de las personas con discapacidad, y su Protocolo Facultativo, y el 4 de Octubre de ese mismo año, fue ratificada por la Honorable Asamblea Legislativa con 77 votos. Vale decir, que El Salvador, es el primer

⁶⁸ Información obtenida a través de entrevistas al personal que integra la Comisión Técnica Evaluadora del FONAT.

país de Centroamérica en ratificarla, y el octavo de 117 países suscriptores. El 3 de mayo de 2008, entró en vigor a nivel Internacional.

En base a lo anterior, la Comisión Técnica Evaluadora implementa nuevos enfoques para medir el grado de discapacidad, por medio de instrumentos de valoración científica, esto significa que no solamente se toma en cuenta la discapacidad física, sino un conjunto completo de condiciones del entorno, creadas por el ambiente social, es decir, que se basan en un modelo biopsicosocial.

La Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud, tiene como objetivo principal, brindar un lenguaje unificado, estandarizado, y un marco conceptual para la descripción de la salud y los estados “relacionados con la salud”, tales como educación, trabajo, etc.

Está basada en la integración de las diferentes dimensiones del funcionamiento humano, y utiliza un enfoque “biopsicosocial”. Por lo tanto, intenta conseguir una síntesis y, así, proporcionar una visión coherente de las diferentes dimensiones de la salud desde una perspectiva biológica, individual y social.

Por lo anterior, la Clasificación Internacional del Funcionamiento agrupa sistemáticamente los distintos dominios de una persona en un determinado estado de salud (ej. lo que una persona con un trastorno o una enfermedad hace o puede hacer). El concepto de funcionamiento humano, se puede considerar como un término global, que hace referencia a todas las Funciones y Estructuras Corporales, Actividades y Participación; de manera similar, discapacidad engloba las deficiencias, limitaciones en la actividad, o restricciones en la participación; así como también enumera factores

ambientales y factores personales. Por lo tanto, la clasificación permite elaborar un perfil de gran utilidad sobre el funcionamiento, la discapacidad y la salud del individuo en varios dominios.

La información sobre el diagnóstico unida a la del funcionamiento, proporciona una visión más amplia y significativa del estado de salud de las personas o poblaciones, que puede emplearse en los procesos de toma de decisiones.

La Clasificación Internacional del Funcionamiento, tiene un amplio rango de aplicaciones, por ejemplo, en la seguridad social, en la evaluación de la atención médica y en estudios de población de ámbito local, nacional e internacional. Ofrece un marco de referencia conceptual para la información que es aplicable a la atención médica personal, incluyendo la prevención, la promoción de la salud y la mejora de la participación, eliminando o mitigando los obstáculos sociales y promoviendo el desarrollo de soportes sociales y elementos facilitadores.

6. El Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito como tributo

Antes de exponer por qué el Fondo es considerado como tributo, es necesario determinar qué lugar ocupan estos dentro de los ingresos públicos, sus características, clasificación y como el Estado precisa de tales elementos de contenido económico para sufragar los gastos públicos⁶⁹.

En un sentido general los Ingresos Públicos, son las entradas de dinero a la tesorería del Estado, para el cumplimiento de sus fines, cualquiera que sea

⁶⁹ Mayolo Sánchez Hernández, *Derecho Tributario*, Segunda Edición (Tijuana: Cardenas, 1988). p. 157

su naturaleza económica o jurídica⁷⁰.

En tal caso, la finalidad de los mencionados ingresos, es el cumplimiento de las atribuciones del Estado principalmente la satisfacción de las necesidades colectivas⁷¹.

Al respecto la Jurisprudencia salvadoreña clasifica a los Ingresos Públicos en ingresos no tributarios e ingresos tributarios⁷², siendo éstos últimos las prestaciones en dinero o pecuniariamente valuables que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines o dicho en otras palabras, aquellos emolumentos que ingresan a las arcas del Estado o del Municipio, provenientes de cargas tributarias; o, lo que es lo mismo, de detracciones coactivas de riqueza denominadas tributos.

A través de la evolución política y jurídica, los tributos han ido adquiriendo caracteres particulares, comunes a todos ellos con carácter esencial dentro del ordenamiento jurídico actual⁷³. Dichos Tributos tienen como característica especial su origen legal, ya que son considerados como prestaciones pecuniarias de carácter coactivo, impuestas por el Estado u otro ente público con el objeto de financiar gastos públicos⁷⁴.

Para el autor José Alberto Espinoza⁷⁵, tributo es una prestación

⁷⁰ Ramón Valdés Acosta, *Curso de Derecho Tributario*, Introducción a los Ingresos Públicos, Tomo I (Montevideo: Colombino S.A., 1970), <https://es.scribd.com/doc/71825524/CURSO-DE-DERECHO-TRIBUTARIO-RAMON-VALDES-COSTA>. p. 97

⁷¹ Mayolo Sánchez Hernández, *Derecho Tributario*. p. 157

⁷² «Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref. N° 23-99», 14 de enero de 2013. Romano II, p. 15

⁷³ Ramón Valdés Acosta, *Curso de Derecho Tributario*. p. 215

⁷⁴ «Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref. N° 31-2001AC», 8 de octubre de 2004. p. 8

⁷⁵ José Alberto Espinoza, *Manual de Derecho Tributario*, Segunda Edición, Vol. Primera Parte (Córdoba: Advocatus, 2004). p. 17

obligatoria comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio, expresada en una ley y cuyo importe debe destinarse al cumplimiento de sus fines específicos.

En este sentido, se puede inferir que estos son una manifestación de la soberanía del Estado y, que por lo tanto, la potestad tributaria tiene sus límites en la propia Constitución, es decir, que todo tributo para ser constitucionalmente válido, debe respetar no sólo las formas sino también los principios materiales que la mencionada norma suprema establece.

Dichos límites pueden ser formales y materiales⁷⁶, entre los primeros se encuentra el principio de reserva de ley o legalidad tributaria, mientras que en los segundos están los principios de igualdad fiscal, proporcionalidad, razonabilidad o equidad fiscal y el de capacidad contributiva.

En cuanto a los primeros límites, al ser la coacción un elemento esencial de los tributos, se hace necesario establecer un límite formal, que se traduce en el hecho de que no puede haber tributo, sin ley previa que lo cree. Es decir, que la ley estará llamada a regular los elementos primarios de los tributos, que determinen su existencia, estructura y cuantía de la obligación.

Los límites materiales, sin embargo buscan el resguardo de los derechos y garantías de las personas, y constituyen los presupuestos necesarios en un Estado Constitucional de Derecho, pues le dan plena vigencia y limitan el actuar de la administración tributaria.

Desde el punto de vista jurídico, todos los tributos tienen su fundamento en la potestad del Estado y poseen a su vez idéntica estructura jurídica; sin

⁷⁶ «Sentencia de Inconstitucionalidad, con Ref. N° 396-2001», 14 de junio de 2006. p. 12

embargo, las diferencias radican en el presupuesto de hecho, en otras palabras en la figura descrita por el legislador en la norma⁷⁷. Considerando dicho criterio los tributos se clasifican en:

a) Impuesto

Son las prestaciones en dinero o especie, exigidas por el Estado por medio de una ley y en virtud de su poder de imperio, a quienes hallen en las situaciones consideradas como hechos imponibles, siendo estos ajenos a toda actividad estatal vinculada con la obligación⁷⁸. O como el autor Zavala Ortiz lo establece, es el pago de una suma de dinero por parte de un sujeto hacia el Estado, por haber incurrido en un hecho gravado, sin que reciba una prestación de parte de este último⁷⁹.

Del mismo modo el Art. 12 C.T., estipula que este es el tributo exigido sin contraprestación, cuyo hecho generador está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

b) Tasa

Es una contraprestación del particular al Estado cuando éste le presta un servicio público general o especial⁸⁰, pues lleva siempre implícita la coerción, ya que desde el momento en que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, este no puede rehusar el pago⁸¹. Las tasas sólo

⁷⁷ Mayolo Sánchez Hernández, *Derecho Tributario*. p. 19

⁷⁸ José Alberto Espinoza, *Manual de Derecho Tributario*. p. 20-21

⁷⁹ Zavala Ortiz, José Luis, *Manual de Derecho Tributario* (Santiago: Jurídica ConoSur, s. f.). p. 10

⁸⁰ *Ibíd.* p. 11

⁸¹ José Alberto Espinoza, *Manual de Derecho Tributario*. p. 27

pueden ser establecidas por una ley, dado al principio de legalidad para toda la tributación. De ahí que el Art. 14 C.T., regula la definición del aludido tributo, considerándolo como aquel cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado al contribuyente.

c) Contribuciones Especiales

Para Guiliani Fonrouge, las contribuciones especiales son prestaciones obligatorias debidas en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras públicas o especiales actividades del Estado⁸². Este tipo de tributo se caracteriza por el beneficio que recibe un grupo o una persona cuando se realiza una obra determinada o un servicio especial⁸³. En otras palabras, las contribuciones especiales son los tributos que se exigen para la satisfacción de intereses generales mediante la realización de obras o actividades especiales del Estado que conllevan a la vez ventajas y beneficios individuales o de grupos sociales el ejemplo típico es la pavimentación de calles⁸⁴.

En ese mismo esquema, el Art. 15 CT, la define como aquella que tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyan el presupuesto de la obligación.

Con relación a lo anterior Mayolo Sánchez Hernández⁸⁵, establece que

⁸² *Ibíd.* p. 35

⁸³ *Ibíd.* p. 35

⁸⁴ Ramón Valdés Acosta, *Curso de Derecho Tributario*. p. 232-233

⁸⁵ Mayolo Sánchez Hernández, *Derecho Tributario*. p. 181

las contribuciones especiales poseen las siguientes características:

Es una prestación y no una contraprestación, significa que el contribuyente no recibe de manera directa algo a cambio del pago que hace, aunque si exista un beneficio en bienes de su propiedad.

El pago es obligatorio, es decir, que la contribución a cubrirse no es voluntaria y si el contribuyente no lo entrega, el Fisco puede seguir en su contra el procedimiento económico-coercitivo.

Debe de ser establecida en ley, esto obedece al principio de legalidad que rige las diversas especies de los tributos, entre otras.

Por lo antes desarrollado, se señalan las siguientes diferencias entre Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales:

En los impuestos el elemento relevante, por un lado, es que el hecho imponible debe ser revelador de capacidad contributiva, y por el otro, su finalidad primordial es la de procurar recursos para el financiamiento de los fines del Estado. La diferencia entre la tasa consiste, en que la tasa integra su hecho imponible como una actividad estatal, circunstancia que no se da en el impuesto, puesto que es percibido con prescindencia de todo accionar concreto del Estado; por otra parte, los recursos procurados por el cobro de las tasas se destinan por completo al financiamiento de un servicio.

En las tasas se requiere de un servicio determinado, sea este utilizado o no por el contribuyente obligado al pago, es decir requiere una actividad particularizada en el obligado, o que de alguna manera le atañe a la vez que beneficie a la colectividad. En cambio, en la contribución especial se necesita de una actividad o gasto estatal que repercuta beneficiosamente en el patrimonio o la renta de una persona determinada, es decir requiere de un

beneficio cuantificable o un servicio especial recibido por el contribuyente.

De lo antes expuesto y de conformidad a lo regulado por los Arts. 14, 15, 16, 17, 18 y 19 LEFONAT, el patrimonio del FONAT está compuesto entre otros, por el porcentaje de la contribución especial en ella preceptuada, carácter cuestionado por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, quien presentó demanda de inconstitucionalidad ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, solicitud que será desarrollada en el capítulo siguiente.

CAPITULO III

INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUTO CREADO POR LA LEY ESPECIAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO

En el capítulo II, se desarrolló las finalidades esenciales del FONAT; la prestación económica entregada a toda persona que producto de un accidente de tránsito era declarada con algún grado de discapacidad, o a sus parientes, en caso de haber fallecido; y el procedimiento realizado por el beneficiario para hacerla efectiva.

En el presente capítulo, se analizará la inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT y su Reglamento por la Sala de lo Constitucional, para lo cual es necesario desarrollar inicialmente las diferentes formas de control de constitucionalidad de las leyes.

1. Control de Constitucionalidad

Luigi Ferrajoli, afirma que “toda la historia del Estado de Derecho puede ser leída como la historia de una progresiva minimización del poder por la vía de su regulación jurídica”⁸⁶.

En el último siglo, uno de los papeles protagónicos de esta historia le correspondió a la Constitución, indiscutiblemente definirla pareciera ser una tarea casi imposible, ya que según sea la posición ideológica de cada sociedad, así será su caracterización.

⁸⁶ Paula Viturro, *Sobre el Origen y el Fundamento de los Sistemas de Control de Constitucionalidad*, Vol. 1 de Estudios de Derecho Procesal Constitucional, (Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002). p. 7

Así, desde la perspectiva de la dogmática jurídica, se asumió que la defensa de la Constitución, se trata simplemente de una actividad de carácter técnico-jurídico, que tiene como finalidad el ejercicio de la eventual facultad de descalificar una norma jurídica por ser violatoria de una prescripción constitucional, sea que se trate del procedimiento o del contenido de la norma.

Esto se tradujo en la mayoría de sociedades occidentales modernas, en la aceptación de formas más o menos amplias de control, ya sean políticas o jurisdiccionales, sobre la actividad de los legisladores.

El Estado Constitucional de Derecho exige dotar de normatividad a la Constitución, la supremacía jurídica de la Constitución no es algo que deba presuponerse por su simple reconocimiento en el texto constitucional, sino que solo existe en aquellos sistemas donde venga efectivamente realizada, lo que suele suceder cuando se reconoce la rigidez de la Constitución, es decir, cuando se establece un sistema de revisión constitucional de la ley y otros actos de poder⁸⁷.

El control constitucional es la principal herramienta de control del poder estatal, un presupuesto básico del equilibrio de poderes y una garantía de la supremacía de la Constitución; de ahí la importancia de determinar los límites con que debe ser ejercido⁸⁸.

La Constitución es el parámetro de control de constitucionalidad de la ley; este control consiste en la actividad de juzgar si la ley es conforme con la constitución, cuando la interpretación de la ley supera esta prueba, entonces es

⁸⁷ Marina Gascón Abellán y Alfonso García Figueroa, *Interpretación y Argumentación Jurídica*, Primera Edición (San Salvador: Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia, 2004).p. 147 y ss.

⁸⁸ Elena I. Highton, *SISTEMAS CONCENTRADO Y DIFUSO DE CONTROL*, s. f., <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/10.pdf>. p. 117

constitucional⁸⁹.

Es elemental que la ley sea interpretada para determinar si es constitucional o no, el canon de interpretación es la Constitución. Sin embargo, la Constitución no es una regla cuyo significado sea claro para el que la aplica, esta también necesita ser interpretada.

Debido a ello, la jurisdicción constitucional puede entenderse de distintas formas:

- 1º. La que ejercen los Tribunales así llamados, sea cual sea la naturaleza de los asuntos que se les encomienda: control de constitucionalidad de las leyes, regularidad de las elecciones, enjuiciamiento penal de los titulares de las magistraturas supremas, etc.
- 2º. El control judicial de la constitucionalidad de las leyes, con independencia de los órganos que lo realicen.
- 3º. La que enjuicia toda la actividad del poder desde el punto de vista de su constitucionalidad. Comprende, por tanto: a) no solo el control que ejercen los llamados Tribunales Constitucionales, sino también el que ejerce la jurisdicción ordinaria en su diaria interpretación y aplicación de la ley; y b) no solo se controla al poder legislativo, sino también la interpretación y aplicación de la ley que realizan la Administración y los jueces⁹⁰.

Según Gascón Abellán y García Figueroa, este último concepto es el más adecuado, esto porque una jurisdicción constitucional así entendida es el

⁸⁹ Silva Irrázaval y Luis Alejandro, «LA DIMENSIÓN LEGAL DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL», *Revista chilena de derecho* 41, N° 2 (agosto de 2014): 437-71, doi:10.4067/S0718-34372014000200004. p. 437

⁹⁰ Abellán y Figueroa, *Interpretación y argumentación jurídica*. p. 147 y ss.

único modo de garantizar la eficacia real de la Constitución, controlar sólo la constitucionalidad del texto legal no garantiza su eficacia.

1.1 Sistemas de Control o Justicia Constitucional

Un Tribunal o Corte Constitucional es aquel órgano que tiene a su cargo, principalmente, hacer efectiva la primacía de la Constitución, éste tiene la atribución de revisar la adecuación de las leyes, los proyectos de ley y los decretos del Poder Ejecutivo a la Constitución, realizando un examen de constitucionalidad de tales actos.

Asimismo, la tarea del Tribunal Constitucional incluye resolver conflictos de carácter constitucional, como la revisión de la actuación del Poder Legislativo, la protección de los derechos fundamentales y la distribución de competencias entre los poderes constituidos.

Según la doctrina y de acuerdo a los órganos de control, es posible distinguir en principio dos grandes sistemas de justicia constitucional: el sistema de control difuso o concreto, orientado a la garantía de los derechos, y el sistema de control concentrado o abstracto, orientado a controlar el texto de la ley, este último, implica que el control constitucional es ejercido por un Tribunal que cumpla dicha función, para lo cual es necesario el uso de la acción de inconstitucionalidad y el resultado es la extinción de la norma demandada a través de la declaratoria de inconstitucionalidad.

El Control Difuso como control de constitucionalidad, tiene su origen en el constitucionalismo norteamericano. Se caracteriza por ser difuso, desconcentrado o descentralizado, es decir, que se le da a los jueces -ya sea local o federal, y sin distinción de grados- la función de velar por la protección

de la Constitución; por ser a posteriori en casos concretos; y por tener carácter vinculante a través de la regla del *stare decisis*⁹¹.

En ese caso, el firme reconocimiento de un valor jurídico supremo a la Constitución implicaba su aptitud para ser usado por los jueces en la resolución de un caso concreto. De ahí, el reconocimiento de un poder a los jueces para inaplicar las leyes y actos del poder contrarios a la Constitución, conocido como *judicial review*⁹².

Con base en estos antecedentes, este método faculta a todos los jueces de un país determinado a declarar la inconstitucionalidad de las leyes; pues, si la Constitución es la ley suprema del país y si se reconoce el principio de Supremacía Constitucional, la Constitución se impone a cualquier otra ley que le sea contraria.

Por otra parte, el control concentrado o abstracto⁹³ conoce su manifestación paradigmática en el modelo de justicia constitucional kelseniano, que fuera inicialmente plasmado en la Constitución austríaca de 1920 y que

⁹¹Se entiende por regla del *stare decisis*, a aquella que le da valor de fuente normativa general a una sentencia. El trato igualitario es el fundamento de la misma. La generalización de una sentencia se da a través de un proceso por el cual se elimina una serie de hechos del caso que los motiva, por carácter operativo. Así, el deber jurídico de aplicar los principios que emanan de la sentencia solo es tal en la medida en que respecto de casos futuros se presenten los mismos hechos operativos. Para determinar que principios o norma general resultan obligatorias, debe distinguirse entre los fundamentos expresados en la sentencia, del *obiter dictum*. El primero es el principio esencial y necesario para la resolución del caso, el segundo representa lo superabundante, por referirse a hechos hipotéticos que aun siendo pertinentes resultan superfluos. Por lo tanto solo resulta obligatoria la parte de la sentencia constituida por el principio sobre la base del cual se ha resuelto el conflicto en cuestión. Véase Elena I. Highton, *SISTEMAS CONCENTRADO Y DIFUSO DE CONTROL*. p. 152

⁹²La *judicial review* se configura, pues, como un sistema de control de constitucionalidad orientado prevalentemente a la protección de los derechos constitucionales. Véase Abellán y Figueroa, *Interpretación y Argumentación Jurídica*. p. 149

⁹³ En este sistema la función del Tribunal se resume en un juicio de compatibilidad lógica entre texto constitucional y texto legislativo, adoptando además como exclusivo parámetro de constitucionalidad una Constitución de naturaleza formal concebida como regla procedimental y de organización, y no como generadora de problemas morales y sustantivos. Véase *Ibíd.* p. 150

tras la Segunda Guerra se adoptaría en Europa.

El modelo de Hans Kelsen se distingue por el hecho de que un solo órgano es el competente para examinar una ley o acto, y determinar su conformidad con lo estipulado en la ley fundamental, al cual puede otorgarse la denominación de “Tribunal Constitucional”, “Corte Constitucional” u otra similar. Es únicamente este órgano quien tiene las facultades para analizar y determinar si una ley o acto contraviene lo dispuesto en la Constitución y privarlo de todo efecto jurídico.

Frente al modelo norteamericano, donde la garantía de la Constitución (o de los derechos) se le atribuía a la jurisdicción ordinaria, este otro sistema de control se configura como una jurisdicción concentrada en un único órgano ad hoc (el tribunal o corte constitucional) separado de la jurisdicción ordinaria y llamado a pronunciarse sobre cuestiones estrictamente jurídico-constitucionales, con total abstracción de los móviles e intereses políticos que subyacen a las leyes enjuiciadas y de los conflictos e intereses de los casos concretos de aplicación de las mismas⁹⁴.

La opción de Kelsen por este sistema de control resulta comprensible si se considera el contexto jurídico-político de la Europa de los años veinte en el que se gesta, marcado por la tensión política entre jueces y legislador y que tendría su culminación dramática en la experiencia constitucional de la República de Weimar; parlamento democrático que terminó perdiendo todo su sentido ante un activismo judicial que eludía la aplicación de la ley bajo el argumento de su incompatibilidad con la Constitución⁹⁵. La necesidad de conciliar la garantía de la Constitución y la libertad política del Parlamento frente a los jueces, fue lo que condujo a Kelsen a diferir el control de

⁹⁴ *Ibíd.* p. 150

⁹⁵ *Ibíd.* p. 150

constitucionalidad a un órgano ajeno a la jurisdicción ordinaria y a encomendarle como única tarea un control abstracto del texto legislativo⁹⁶.

Luego de las anteriores consideraciones es menester determinar cómo se ha configurado el control de constitucionalidad en nuestro ordenamiento jurídico. El Salvador cuenta con un modelo de control de constitucionalidad que une rasgos del sistema difuso y del concentrado, es decir, un modelo mixto.

El fundamento de la Supremacía Constitucional y por ende de los mecanismos de control, radica en que los jueces y magistrados están sometidos a la Constitución y a las leyes, y estas no pueden alterar los principios, derechos y obligaciones establecidos por la carta magna.

Asimismo, todo funcionario al tomar posesión del cargo debe protestar cumplir y hacer cumplir la Constitución, ateniéndose a su texto cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen (Arts. 172, 235, 246 Cn.). Aunado a ello, se encuentra la parte final del Art. 249 Cn., que declara derogadas las disposiciones que estuvieran en contra de cualquier precepto de la Constitución.

La parte del sistema que corresponde exclusivamente a la jurisdicción ordinaria (control difuso), se ejerce en el curso de un proceso, cuando de la disposición considerada inconstitucional dependa la tramitación del mismo o el fundamento de las resoluciones, facultad que puede ser ejercida de oficio o a petición de parte según el Art. 185 Cn. El control abstracto se concretiza en el proceso de Inconstitucionalidad, (Art. 183 Cn.) y la competencia corresponde a la Sala de lo Constitucional⁹⁷.

⁹⁶ *Ibíd.* p. 150

⁹⁷ En relación con las reformas efectuadas a la Ley de Procedimientos Constitucionales mediante D. L. N° 45, de fecha 6 de julio de 2006, publicado en el D. O. N° 143, Tomo N° 372,

2. Proceso de inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

La acción pública de inconstitucionalidad, como herramienta eficaz de participación democrática, es la mejor garantía para la supremacía constitucional y la construcción de un Estado de Derecho, puesto que como ya se ha desarrollado, esta busca que toda ley que violente lo regulado por la norma suprema, limite su actuación al total cumplimiento y respeto a esta⁹⁸.

De ahí que la ciudadanía se valga de este mecanismo para solicitar al ente encargado según la Constitución, cuando una norma no este conforme con ella.

Este es el caso de la demanda presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, quien solicitó la Inconstitucionalidad de los Arts. 5 letra c), 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22 inc. 1° letra d), 23 y 32 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito,

de fecha 7 de agosto de 2006, la Sala de lo Constitucional ha sostenido en reiterada jurisprudencia que el proceso de inconstitucionalidad, en cuanto a plazos, informes, traslados y demás, deberá desarrollarse de acuerdo con el contexto normativo que aporta el Título II de la L.Pr.Cn.; por otro lado, una de las finalidades de esa reforma es la unificación de los criterios que derivan de la aplicación del control difuso a través del concentrado. Para lo cual es necesario señalar que el proceso de inconstitucionalidad tiene como finalidad verificar si existe contradicción entre las disposiciones impugnadas y las disposiciones constitucionales propuestas como parámetro de control y emitir un pronunciamiento de carácter general y obligatorio, en caso de que las primeras efectivamente vulneren derechos, principios o garantías consignados en las segundas -efecto *erga omnes*-, Art. 183 Cn. Por su parte, el control difuso, en cuanto a la aplicación de una disposición o cuerpo legal, solo tiene efecto en un caso específico juzgado por un tribunal ordinario -efecto *inter partes*-, art. 185 Cn. Véase «Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. N° 73-2011», 11 de enero de 2012.

⁹⁸ «La acción pública de inconstitucionalidad como garantía del Estado constitucional en Colombia. (Spanish)», *Unconstitutionality Public Action as a Constitutional State Warranty in Colombia. (English)* 9, N° 18 (julio de 2010): 89-106., p. 92

considerando los siguientes motivos⁹⁹:

- a) Inconstitucionalidad de los Arts. 15 y 16 LEFONAT, por vulnerar los Arts. 1, 2, 103 inc. 1°, 106 inc. 5° y 131 ord. 6° Cn.
- b) Inconstitucionalidad del Art. 19 LEFONAT, por vulnerar los Arts. 131 ord. 6° y 204 ord. 1° Cn.
- c) Inconstitucionalidad de los Arts. 5 letra c), 21, 23, 32 y 17 LEFONAT, por vulnerar el Art. 2 Cn., en relación a la Seguridad Jurídica.
- d) Inconstitucionalidad del Art. 18 LEFONAT, por vulnerar el derecho a la libre circulación como manifestación del derecho general de libertad, Art. 8 Cn., y al Principio de Razonabilidad, Art. 246 Cn.
- e) Inconstitucionalidad del Art. 22 inc. 1° letra d) LEFONAT, por vulnerar el derecho a la igualdad regulado en el Art. 3 Cn.
- f) Suspensión del cobro de la contribución especial como medida cautelar, por considerar una razonable y verosímil relación de la infracción constitucional con motivo de la ley impugnada, puesto que su aplicación constituye una seria afectación a la esfera jurídica económica de los contribuyentes.

La mencionada pretensora consideraba en su demanda, que era necesario examinar si efectivamente la naturaleza del tributo creado por la LEFONAT, era la de una contribución especial puesto que la nota característica de dicho tributo es la existencia de un beneficio resultante de la obra o de la prestación de un servicio por parte del Estado para el sujeto obligado. Sin embargo, manifiesta que el aludido sujeto no obtiene una utilidad real ni potencial, por lo que no existe contraprestación por parte del Estado.

Es decir, que la actuación estatal se limitaba a recaudar fondos

⁹⁹ Sala de lo Constitucional, «Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. N° 63-2013», 15 de julio de 2013., p. 4-10

destinados a resarcir pecuniariamente los daños sufridos por las víctimas de un accidente de tránsito; de ahí que el sujeto obligado difícilmente recibe un provecho por el pago de la obligación tributaria.

No obstante, si bien no es necesaria la obtención de un beneficio concreto, es indispensable que la obra o actividad pública de que se trate sea idónea para producirlo; situación que para la pretensora jamás podría acontecer con el tributo impugnado, pues carece de contraprestación y, por lo tanto, de idoneidad y aptitud para generar un beneficio.

De igual forma, manifestaba la demandante que la contribución especial contenida en la LEFONAT no satisfacía intereses generales, ya que su finalidad era compensar económicamente a toda víctima de accidente de tránsito, obligación que civilmente corresponde al responsable de éste, pero que dicha compensación no impedía que las víctimas o sus parientes reclamaran al responsable, el pago de los daños no cubiertos por parte del FONAT¹⁰⁰.

Asimismo, argumentaba que el objetivo de la contribución especial, es decir la protección a la salud y la vida mediante el fortalecimiento de la red de hospitales nacionales; podría ser considerado dentro del concepto de interés general; sin embargo, brindar atención médico hospitalaria en el sistema de salud pública a quienes resulten lesionados en un accidente de tránsito, es una responsabilidad civil extracontractual de carácter personal que no puede revestir un carácter general.

Y es que para la ciudadana Reyes de Panameño, las necesidades materiales del sistema de salud no justifican la creación de una contribución

¹⁰⁰ Ibíd. p. 5

especial cuando todos los salvadoreños pagan impuestos para su sostenimiento.

Por lo anterior, la demandante afirma que en el presente caso el tributo establecido es en realidad un impuesto, puesto que la obra o servicio realizado por el Estado no existe.

En cuanto a la supuesta vulneración a la seguridad jurídica, manifestaba que esta conlleva a una regularidad estructural del sistema jurídico. Por lo que, los Arts. 15 y 16 LEFONAT contienen una figura que no se adecúa a las contribuciones especiales, quebrantando así la faceta objetiva de la seguridad jurídica en su dimensión estructural. Del mismo modo, la pretensora adicionó que los ciudadanos ya pagan anualmente al Estado un porcentaje en concepto de Renta, que se distribuye para sufragar los gastos operativos estatales, entre ellos los servicios de asistencia en las áreas de salud, educación, seguridad nacional, etc. Es decir, que los sujetos propietarios de un vehículo automotor pagarán, además de la renta, el tributo creado por las disposiciones impugnadas para costear gastos en el mismo rubro.

Todo lo anterior, resulta en una múltiple tributación que vulnera el Principio de no confiscación, pues se alteran los parámetros subjetivos y objetivos de la capacidad económica que deben ser tomados en cuenta al momento de la fijación de un tributo.

De igual forma, considera la demandante que es evidente que con la LEFONAT el legislador ha realizado una mezcla inadecuada de los elementos constitutivos y propios del contrato de seguro y conceptos tributarios, creando una especie de híbrido. Puesto que se invaden las funciones indemnizatorias del contrato de seguros, poniendo en peligro la gestión del riesgo, ya que

confiere su administración a un ente que no tiene las competencias técnicas.

2.1 Suspensión del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por medio de resolución de las catorce horas y cinco minutos del 15 de julio de 2013, admite la demanda presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño contra la LEFONAT.

La demandante efectuó la petición de una medida cautelar, por considerar que la ley impugnada infringía la Constitución de la República. Asimismo, manifestó que de declararse la inconstitucionalidad del tributo, se constituiría una afectación a la esfera jurídica económica de los contribuyentes, ya que estos se vieron obligados a pagar un dinero por el gravamen, sin tener la certeza jurídica que les fuera devuelto.

En anteriores resoluciones emitidas por la Sala de lo Constitucional, se lee que los presupuestos para la adopción de una medida cautelar consisten en la probable existencia de un derecho amenazado y el daño que ocasionaría el desarrollo temporal del proceso para darle cumplimiento a la sentencia¹⁰¹. Por el anterior planteamiento la Sala de lo Constitucional consideró que la pretensión de la demandante estaba fundada y que aparentemente, si existía un derecho vulnerado. Otro presupuesto sustancial estimado, es la ponderación del interés público¹⁰², que valora el perjuicio irreparable que

¹⁰¹ Para ampliar información véase: Sala de lo Constitucional, «Sentencia de Inconstitucionalidad Ref. N° 4-2003», 24 de febrero de 2003.

¹⁰² El interés público resulta ser un límite para la adopción de dichas medidas, ya que no debe adoptarse cuando su imposición produzca perjuicios irreparables a los intereses colectivos, mayores a los intereses particulares.

podiera ocasionar la no aplicación de la medida cautelar o su adopción. En ese sentido, si una medida cautelar no genera una afectación o amenaza irreparable al interés público, la medida debe ser adoptada. La Sala de lo Constitucional, para adoptar la medida cautelar de suspensión de los efectos de la LEFONAT, consideró lo siguiente:

Ya que si bien es cierto el Art. 16 LEFONAT, establece que la finalidad de la contribución especial es “...*proteger la vida, la familia, la salud y la recuperación de toda víctima de accidente de tránsito, garantizando para ello los fondos suficientes y de acuerdo a sus ingresos, para el desarrollo de acciones de promoción de la seguridad vial, la prevención de accidentes, el fortalecimiento de la atención pre hospitalaria, los servicios de salud hospitalarios y rehabilitación, las prestaciones económicas contempladas en el objeto de la Ley y la realización de análisis técnicos, económicos y científicos para el mejoramiento de la red vial del país, modernización, fortalecimiento, tecnificación del servicio público de transporte, y la realización de campañas de educación y prevención vial, con el objeto de reducir los accidentes de tránsito*¹⁰³”.

Con la medida adoptada no se está afectando la protección de la salud y la recuperación de toda víctima de accidente de tránsito; puesto que por su especialidad dicha protección es tarea del MINSAL, quien posee un presupuesto que le es otorgado anualmente para su cumplimiento. De igual forma sucede con la atención pre hospitalaria y los servicios de salud hospitalarios¹⁰⁴.

¹⁰³ **LEY ESPECIAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRANSITO**, D.L. N° 232, del 14 de diciembre de 2012, D.O. N° 8 Tomo 398, publicado el 14 de enero de 2013.

¹⁰⁴ La Sala de lo Constitucional, es del criterio que ni la salud ni la recuperación de las víctimas de accidentes de tránsito se verían afectadas si no se provee del 35% del FONAT al MINSAL, tal como lo establece el Art. 17 literal b) LEFONAT.

En cuanto a la promoción de la seguridad vial y a la prevención de accidentes, el Estado cuenta con el VMT, institución a la que corresponde velar por dichos ámbitos, que también posee un presupuesto destinado al cumplimiento de sus fines, en los que además, interviene la Policía de Tránsito; de manera que, el interés público tampoco se ve afectado en este rubro.

La indemnización pecuniaria a las víctimas resultantes de un accidente de tránsito, también puede ser reclamada por la vía civil, esto, evita la desprotección de dichos sujetos, pues cuentan con otro mecanismo que les otorgaría el resarcimiento de los daños causados como consecuencia de un accidente de tránsito.

Esto indicaba que la adopción de la medida cautelar no generaría una amenaza ni un perjuicio inminente e irreparable al interés público.

De ahí que, a partir del día 15 de julio de 2013, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, suspendió provisionalmente el cobro del tributo establecido por la LEFONAT, y se manda a las autoridades correspondientes a emitir la tarjeta de circulación, sin cobrar por ello ninguna cantidad adicional a las ya establecidas previo a la emisión de la ley impugnada.

2.2 Inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por medio de Sentencia Definitiva del día 7 de febrero de 2014, realizó el respectivo examen de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, admitidas y

depuradas mediante resolución de fecha 15 de julio de 2013, siendo los puntos delimitados los siguientes¹⁰⁵:

- a) Supuesta inconstitucionalidad de los Arts. 15 y 16 LEFONAT, en relación con la doble o múltiple tributación, por vulneración al principio de no confiscación (Art. 106 inc. 5º Cn.), ya que, la demandante manifestó que en la LEFONAT, se establece un tributo cuya finalidad coincide con la de otros impuestos previamente establecidos por el legislador, orientados al fortalecimiento de la atención pre hospitalaria, los servicios de salud hospitalarios, rehabilitación y la realización de análisis técnicos, económicos y científicos para el mejoramiento de la red vial del país.
- b) En relación al hecho generador del Art. 15 LEFONAT, la pretensora manifestó que se estableció en base a parámetros y hechos que no eran reveladores de capacidad económica; por lo que la Sala de lo Constitucional se enfocó a determinar la vulneración al principio de equidad tributaria en su concreción de capacidad económica (Art. 131 ord. 6º Cn.).
- c) Supuesta inconstitucionalidad del Art. 19 LEFONAT, por vulnerar el principio de reserva de ley en materia tributaria, la pretensora indicó que en la disposición impugnada, el Legislativo estableció criterios vagos e imprecisos en cuanto al establecimiento de la base imponible. En ese sentido, la Constitución reserva la regulación de ciertas materias, de una manera más o menos completa a la ley, constituyendo una garantía cuya finalidad es asegurar que determinados ámbitos de especial interés sean esencialmente regulados por la Asamblea Legislativa.

En consecuencia, el examen de constitucionalidad del Art. 19 LEFONAT, se enfocó a determinar la posible vulneración a la reserva de ley (Art. 131 ord.

¹⁰⁵ Sala de lo Constitucional, «Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. N° 63-2013». p. 16-17

6° Cn.), por deslegalización de aspectos que en esencia corresponden al Legislador establecer en una ley formal.

d) Supuesta inconstitucionalidad de los Arts. 5 letra c), 21, 23 y 32 LEFONAT, sobre este punto la demandante argumentó una transgresión a la seguridad jurídica (Art. 2 Cn.). Estas disposiciones impugnadas reflejan una mezcla de figuras jurídicas, es decir, el contrato de seguro y el pago de indemnizaciones por lesiones a causa de accidentes de tránsito que establece la LEFONAT, ya que con esto el Estado asume las funciones de una gestora de riesgos. Siendo éste el punto de análisis. Sobre este punto, la Sala de lo Constitucional advirtió que no existía la aludida mezcla de figuras jurídicas puesto que la ley especial, tal como lo establece prevalecerá sobre cualquier ley que la contraríe.

Por lo tanto, la anterior impugnación careció de sentido, ya que el mismo cuerpo legal resuelve el problema, por tratarse de un cuerpo normativo especial. En consecuencia, la Sala sobreseyó este punto de la pretensión.

Luego de delimitados los puntos sobre los cuales se pronunció el Tribunal, se procederá a plantear las inconstitucionalidades en relación con el vicio formal del tributo establecido en la ley, considerando en primer lugar, lo relativo a la supuesta vulneración a la reserva de ley en materia tributaria por una posible deslegalización de la base imponible; para posteriormente, esbozar las consideraciones realizadas en torno al hecho generador del tributo¹⁰⁶.

Para ello se examinó la naturaleza del tributo impugnado, y se procedió a considerar si efectivamente era un impuesto y no una contribución especial, como lo denominó en su momento el Órgano Legislativo.

¹⁰⁶ Sala de lo Constitucional, «Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. N° 63-2013», 7 de febrero de 2014. p. 14

Actualmente, la reserva de ley en materia tributaria pretende reducir el ámbito de discrecionalidad del Órgano Ejecutivo en el establecimiento de los tributos y tiene como finalidad, garantizar el derecho de propiedad frente a injerencias arbitrarias del poder público y, garantizar el principio de autoimposición, esto es, que los ciudadanos no paguen más contribuciones que aquéllas a las que sus legítimos representantes han prestado su consentimiento¹⁰⁷.

Por esta razón, la Sala de lo Constitucional consideró que debe admitirse la colaboración de las fuentes infralegales en las tareas reguladoras de detalle o de ejecución de la ley, pero de manera subordinada y como mero complemento de aquella, dicha remisión a las demás fuentes normativas debe servir únicamente para conocer el modo en que pueden ejercitarse los derechos y cumplirse las obligaciones.

Además, la potestad reglamentaria de la Administración, demanda un desarrollo legislativo básico y completo. La naturaleza de la materia está contenida en la ley, en cuanto a la posibilidad de remisiones al reglamento, de manera que este último se circunscriba a un desarrollo complementario de aquellos ámbitos que ya han sido establecidos en la legislación secundaria.

En este esquema, la remisión al reglamento de la determinación de la base imponible, constituye una regla que no resultó inconstitucional por sí misma, pues se encuentra en dependencia al establecimiento de parámetros y

¹⁰⁷ La Reserva de Ley tiene por objeto que el reparto de la carga tributaria dependa exclusivamente del órgano estatal, el cual por los principios que rigen su actividad, asegura de mejor manera la conciliación de intereses contrapuestos en dicho reparto. En el Derecho salvadoreño la reserva de ley tributaria tiene reconocimiento expreso en el Art. 131 ord. 6º Cn. Este precepto se integra sistemáticamente con el Art. 204 ord. 1º Cn., que habilita a los municipios a establecer tasas y contribuciones especiales. Se concluye, por tanto, que la reserva sólo afecta a los impuestos y a las tasas y contribuciones especiales de alcance nacional. Véase *Ibíd.* p. 18

límites que el Legislador debe determinar en la ley como margen para que el reglamento pueda colaborar únicamente en aspectos periféricos que no constituyan elementos esenciales o configuradores del tributo.

Sin embargo, para la Sala de lo Constitucional los parámetros establecidos por el Art. 19 LEFONAT, no representan un índice con el que se pueda evidenciar la capacidad económica de un sujeto. Asimismo, consideró que existe una deslegalización de la base imponible del tributo instituido en la LEFONAT, y por lo tanto, el referido artículo debía ser DECLARADO INCONSTITUCIONAL, pues remitía al reglamento el establecimiento de una base imponible sin determinar para ello límites claros y precisos, como lo exige el principio de reserva de ley¹⁰⁸.

En relación al hecho generador establecido en el Art. 15 LEFONAT, se expuso que la propiedad, si constituye un indicio de capacidad económica, ello porque el ingreso de cualquier bien mueble al patrimonio de una persona natural o jurídica a título de propietario, es un hecho que en alguna medida puede reflejar mayor poder adquisitivo, bienestar económico o incremento del acervo patrimonial y, por lo tanto, suponer la posibilidad de contribuir en menor o mayor medida con el Estado.

Sin embargo el hecho generador de un tributo, no puede considerarse de manera aislada para medir la capacidad económica del sujeto pasivo; sino que debe integrarse con la base imponible para que, a través de una operación numérica pueda dar como resultado una aproximación más confiable de dicha capacidad.

Por lo tanto, para dicho Tribunal la propiedad sin más elementos que la

¹⁰⁸ *Ibíd.* p. 29

acompañen, constituye un hecho generador deficiente para el tributo impugnado.

En cuanto a la posesión y tenencia de un vehículo, la Sala señaló, que se trata de situaciones en las que puede existir un ánimo de ser propietario o simplemente tener el bien sin la aspiración de apropiarse de él; sin embargo, desde ninguna perspectiva puede considerarse que tales hechos sean indicios de capacidad económica, pues aun la posesión (en la que existe ánimo de ser dueño y señor del bien) no es indicativa de que la persona tenga una posibilidad real y efectiva de adquirirlo a título de propietario, sino, simplemente de la pretensión de serlo.

Por lo anterior, la Sala determinó que ni la posesión ni la mera tenencia son susceptibles de constituirse en hechos generadores del impuesto, por cuanto no revelan capacidad económica para el pago del mismo.

Finalmente, en relación con el ingreso al país de un vehículo con placas extranjeras, consideró que le es aplicable lo expuesto en la propiedad, la posesión y la mera tenencia, en tanto que el sujeto pasivo puede ser el propietario, un poseedor o un mero tenedor del vehículo, con la particularidad de que éste proceda de otro país en el que la placa se encuentra registrada. De igual forma, ingresar al país con un vehículo con placas extranjeras tampoco es un hecho susceptible de revelar capacidad económica. Por lo tanto el referido artículo incurre en los vicios constitucionales alegados.

Una vez determinada la procedencia de la inconstitucionalidad de los Arts. 15 y 19 LEFONAT, la Sala de lo Constitucional examinó la posibilidad de que los demás preceptos impugnados y el resto de las disposiciones contenidas en la referida ley, así como algunas del reglamento de la misma,

adolecieran de inconstitucionalidad por conexión¹⁰⁹.

En ese sentido, dado que dos de los puntos de la pretensión versaron sobre los elementos configuradores del tributo, y se declaró la inconstitucionalidad del hecho generador y la base imponible, los vicios constitucionales se extendieron a los demás elementos del referido gravamen, ya que estos dependen de los primeros; es decir, las exenciones, contenidas en el Art. 20 LEFONAT.

Seguidamente, aun cuando la naturaleza del tributo impugnado referida en el Art. 16 LEFONAT, no constituye un elemento esencial o configurador del mismo, su subsistencia se encuentra en dependencia directa de la existencia del gravamen; es decir, que si el tributo ha sido expulsado del ordenamiento jurídico, no tienen razón de ser su naturaleza y, por lo tanto, la inconstitucionalidad de la que adolece el hecho generador y la base imponible extiende sus efectos al Art. 16 LEFONAT.

En relación al traslado de fondos derivados de la recaudación del tributo dispuesto en el Art. 17 LEFONAT, y a las prohibiciones generadas por la falta de pago del Art. 18 LEFONAT, estas constituyen aspectos que se relacionan de forma directa con el tributo. La inconstitucionalidad del tributo establecido en la LEFONAT irradia sus efectos al resto de aspectos que se ejecutan a partir de los fondos obtenidos de la recaudación del tributo.

Asimismo, la recolección del tributo del Art. 25; y, la prohibición de

¹⁰⁹ Puede darse la inconstitucionalidad derivada o por conexión, en el caso que la declaración de inconstitucionalidad se extienda hacia otras y diferentes disposiciones que coinciden junto con la impugnada, en el efecto considerado por este Tribunal como inconstitucional. Véase Sala de lo Constitucional, «Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. N° 35-2002AC», 23 de octubre de 2007.

expedición de documentos a la que se refiere el Art. 29, ambos de la LEFONAT, a causa del impago del tributo, son aspectos que poseen una vinculación absoluta con la existencia del mismo; de manera que, al no existir el gravamen, los primeros también pierden por completo su razón de ser y, por lo tanto, son declarados inconstitucionales.

La Sala de lo Constitucional manifestó, que al revisar el resto de disposiciones que integran la LEFONAT, el Art. 14 de ese cuerpo normativo, trata sobre el patrimonio del FONAT, y que se constituye de manera independiente del tributo que la misma ley establece, lo cual es observable a partir del contenido de la disposición.

En ese sentido, si bien es cierto que el FONAT se constituye en un porcentaje de los fondos derivados de la recaudación del tributo, no es este su única fuente de financiamiento y, por lo tanto, todas aquellas disposiciones referidas al Fondo, a los beneficios que surjan de este y cualquier otra que no se vincule con el tributo no adolecen del vicio constitucional que se encuentra en este último.

En cuanto a la letra a) del artículo referido, que establece una de las fuentes de financiamiento del FONAT que son las cantidades obtenidas a partir de la recaudación del tributo establecido en la Ley, también fue declarado inconstitucional por su conexión y dependencia de la existencia del tributo.

2.2.1 Inconstitucionalidad de las disposiciones del Reglamento de la LEFONAT, referentes al tributo impugnado

El Reglamento de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, contiene treinta y siete

disposiciones en su articulado, de las cuales cuatro se refieren al tributo impugnado (Arts. 21, 22, 23, y 24 RLEFONAT)¹¹⁰.

El Art. 21 RLEFONAT en relación con el Art. 15 LEFONAT, establece los hechos generadores del tributo: propiedad, posesión y tenencia de un vehículo automotor; y, el ingreso al país con uno que posea placas extranjeras.

El Art. 22 RLEFONAT regula los montos de la “contribución especial” que la LEFONAT instituye; a continuación, el Art.23 RLEFONAT estipula la forma y lugar en los que la “contribución especial” debe pagarse cuando se trata de vehículos con placas extranjeras; y, finalmente el Art. 24 determina la sanción a la que se hace acreedor el sujeto que no pague la “contribución especial”.

Resulta que, una vez declarado inconstitucional el tributo creado por la LEFONAT, los artículos antes mencionados carecen del soporte legal necesario para su subsistencia y, por lo tanto, también fueron declarados inconstitucionales por su conexión y dependencia de los Arts. 15 y 19 de la LEFONAT.

En conclusión, por fallos de origen, vacíos técnicos y contradicciones, el tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, fue declarado inconstitucional por medio de la sentencia definitiva pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el día 7 de febrero de 2014.

¹¹⁰ **REGLAMENTO DE LA LEY ESPECIAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO**, D. L. N° 70, del 16 de abril de 2013, D.O. N° 70, Tomo 399, publicado el 18 de abril de 2013.

CAPÍTULO IV
CONSECUENCIAS JURÍDICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES QUE SURGEN
DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUTO
CREADO POR LA LEY ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE
ACCIDENTES DE TRANSITO

En el capítulo III, se expusieron las motivaciones por las que la ciudadana Reyes de Panameño solicitó a la Sala de lo Constitucional de la Corte suprema de Justicia, la declaratoria de inconstitucionalidad de varias disposiciones de la LEFONAT y su reglamento, relacionados con el tributo creado por esta. En ese sentido, por medio de la resolución de las catorce horas y treinta y cinco minutos del 15 de julio de 2013, se admitió la demanda delimitando los puntos sobre los cuales se pronunciaría en sentencia definitiva y declaró la suspensión temporalmente del tributo establecido por la LEFONAT.

Es así, que luego de analizados los razonamientos expuestos por la pretensora, la Sala por medio de Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia N° 63-2013, de las catorce horas y treinta y cinco minutos del 7 de febrero de 2014, declaró inconstitucionales los Art. 15 y 19 LEFONAT, bajo los términos siguientes:

El Art. 15 LEFONAT, por vulnerar el Principio de Equidad Tributaria, en su concreción de capacidad económica (Art. 131 ord. 6° Cn)¹¹¹.

¹¹¹ Artículo declarado inconstitucional puesto que según la Sala, la propiedad de un automóvil no es el resultado más confiable de capacidad económica, es decir que en la LEFONAT, el legislador debió establecer parámetros claros y objetivos a fin que los aplicadores de la ley pudieran medir de la manera más confiable, la capacidad económica de los sujetos pasivos del tributo. En cuanto a la posesión y tenencia, estas si bien es cierto constituye el ánimo de ser dueño, o simplemente tenerlo, no son indicativos de que la persona tenga una posibilidad real y efectiva de adquirirlo a título de propietario, sino, simplemente, de la pretensión de serlo, lo cual no constituye una transacción de carácter pecuniario. En consecuencia, la Sala estimó que ni la

El Art. 19 LEFONAT, por la supuesta vulneración al Principio de Reserva de Ley en materia tributaria (Art. 131 ord. 6° Cn)¹¹².

De igual forma se declaró la inconstitucionalidad por conexión de los Arts. 14 letra a), 16, 17, 18, 20 y 25 LEFONAT y los Arts. 21, 22, 23 y 24 RLEFONAT¹¹³.

Y finalmente, se pronunció en cuanto al tributo creado por la LEFONAT, estableciendo que no se podría exigir el pago del tributo declarado inconstitucional desde el momento en que se adoptó la medida cautelar de la suspensión, ni podría reclamarse la devolución.

Una vez delimitados los puntos sobre los cuales se pronunció la Sala de lo Constitucional, se procede a analizar los efectos jurídicos de dicha resolución en relación al cumplimiento de los fines para los cuales fue creada la LEFONAT, desarrollando inicialmente el contenido de los artículos declarados

posesión, ni la mera tenencia son susceptibles de constituirse en hechos generadores del tributo, por cuanto no revelan la capacidad económica para el pago de un tributo.

¹¹² Este artículo se declaró inconstitucional, por la razón que la LEFONAT remite el establecimiento de la base imponible al Reglamento, sin determinar para ello límites claros y precisos, como lo exige el Principio de Reserva de Ley.

¹¹³ En relación con la inconstitucionalidad por conexión, reiterada jurisprudencia emanada de la Sala de lo Constitucional ha señalado que cuando se dicta sentencia definitiva en un proceso de inconstitucionalidad, se emite una declaración dentro de los límites de la impugnación. Sobre tal postulado se basa principalmente el Principio de Congruencia, según el cual se debe, por tanto, atenerse en su juicio al *thema decidendum* (problema planteado en los términos de la demanda) y al *petitium* (petición), tal y como resultan del auto de admisión, y no puede decidir sobre todo *ultra petita* (más allá de lo pedido). Así, cuando una o más disposiciones objeto del proceso de inconstitucionalidad se encuentran en contradicción con la Constitución, la Sala dicta una decisión definitiva de estimación, tras la cual dichas disposiciones no pueden aplicarse. Sin embargo, un tipo particular de decisión estimativa es la que abarca una inconstitucionalidad “derivada” o “conexa”, según la cual ese Tribunal, como excepción al Principio de Congruencia señalado, cuando llega a la declaración de inconstitucionalidad de una disposición, declara además cuáles son las otras disposiciones o cuerpos normativos cuya inconstitucionalidad se deriva como consecuencia de la decisión estimativa adoptada. Ello con la finalidad de no consentir que una disposición o cuerpo legal quede en vigor cuando otro, que constituye su necesario presupuesto o fundamento, se declara inconstitucional. Véase Sala de lo Constitucional, «Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. N° 63-2013», 7 de febrero de 2014.

inconstitucionales.

1. Compendio de los artículos declarados inconstitucionales contenidos en la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito y su Reglamento

En este apartado corresponde hacer una breve exposición de los aspectos esenciales contenidos en cada uno de los artículos declarados inconstitucionales por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, con la finalidad de tener una visión más clara de los motivos que generaron la aludida inconstitucionalidad.

El Art. 15 LEFONAT, declarado inconstitucional por vulnerar el Principio de Equidad Tributaria en su concreción de Capacidad Económica, establecía los hechos generadores del tributo creado por la Ley, preceptuando cuales ciudadanos estaban obligados a cancelarlo; siendo estos en primer lugar los propietarios, poseedores o legítimos tenedores de un vehículo automotor; y, en segundo lugar, aquellos vehículos que ingresaran al territorio nacional con placas extranjeras. También se detallaba cuando y como se iba a cancelar el tributo y su vigencia.

Por otra parte, el Art. 19 LEFONAT declarado inconstitucional por la supuesta vulneración al Principio de Reserva de Ley en materia tributaria, en su epígrafe denominado “Base Imponible”, preceptuaba que el monto del tributo para cada vehículo que formara parte del parque vehicular y aquellos que ingresaran al territorio nacional, estaría determinado por el Reglamento. La base imponible tomaba en consideración las estadísticas sobre la siniestralidad del país en materia de accidentes de tránsito, la clase de vehículo y sus características proporcionadas por el VMT.

Asimismo los Arts. 14 letra a), 16, 17, 18, 20 y 25 LEFONAT y los Arts. 21, 22, 23 y 24 RLEFONAT, declarados inconstitucionales por conexión preceptuaban respectivamente:

- a) Que el patrimonio del FONAT estaría establecido por el tributo que conforme a los Arts. 15 y 17 de la ley correspondían;
- b) La naturaleza del tributo y los fines del porque fue creada la misma;
- c) El mecanismo de traslado de fondos y el monto de los porcentajes que le correspondía al MINSAL y FONAT, preceptuando que los ingresos del tributo debían ser destinados a cumplir los fines del FONAT, para lo cual distribuía el porcentaje asignado a chatarización, CONASEVI y contratación de seguros para el FONAT;
- d) Las consecuencias de la no cancelación del tributo;
- e) Determinaba quienes estaban excluidos del pago del tributo; y
- f) Prescribía quien era el ente encargado de recaudar el tributo y las obligaciones del mismo, así como el mecanismo de traslado de los fondos fijados en el Art. 17 LEFONAT.

Los artículos correspondientes al RLEFONAT establecían lo siguiente:

- a) Los hechos generados del tributo;
- b) Determinación del monto del tributo a cancelar por cada propietario, poseedor y legítimo tenedor de un vehículo automotor que formaba parte del parque vehicular a nivel nacional;
- c) Lo concerniente a la forma de pago, modo, vigencia y monto del tributo que estaban obligados a cancelar aquellos que ingresaban al territorio nacional con vehículos con placas extranjeras; y,
- d) Prescribía la consecuencia tributaria de la no cancelación del

tributo en los términos establecidos por la ley.

En conclusión, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional todas aquellas disposiciones que estaban vinculadas directa o indirectamente con el tributo creado por la LEFONAT; por lo que una vez delimitado el contenido de los artículos declarados inconstitucionales, es procedente advertir las consecuencias jurídicas de la referida sentencia.

2. Consecuencias Jurídicas que surgen de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

Es preciso señalar que la Sala de lo Constitucional en sentencia definitiva de fecha 7 de febrero de 2014 estableció¹¹⁴: *“...que si bien es cierto que el FONAT se constituye en un porcentaje de los fondos derivados de la recaudación del impuesto, no es este -de acuerdo con la Ley-, su única fuente de financiamiento y, por lo tanto, todas aquellas disposiciones referidas al Fondo, a los beneficios que surjan de este y cualquier otra que no se vincule con el impuesto no adolecen del vicio constitucional que se encuentra en este último. Por lo que el Estado podrá constituir dicho fondo de atención a víctimas de accidentes de tránsito siempre que responda a los principios tributarios consagrados en la Constitución y a los parámetros trazados por la jurisprudencia constitucional en materia tributaria.”*

El anterior razonamiento tiene su fundamento en el Art. 14 LEFONAT, el cual preceptúa que la constitución del patrimonio de la institución lo constituye además del tributo, los aportes extraordinarios que por cualquier concepto le

¹¹⁴ Sala de lo Constitucional, «Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. N° 63-2013.» p. 32

otorgue el Estado, las herencias, legados y donaciones nacionales o extranjeras destinadas a la consecución de sus objetivos y las donaciones de organismos internacionales.

No obstante de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley, para la Sala de lo Constitucional, el FONAT como institución descentralizada de derecho público podía seguir funcionando; en virtud, que el tributo no es su única fuente de financiamiento, desde el punto de vista formal, según lo dispuesto por el Art. 14 LEFONAT.

El criterio de la Sala, obvió el hecho que a pesar de estar reguladas otras formas de financiamiento, el FONAT, únicamente operaba con los fondos obtenidos del tributo creado por la Ley¹¹⁵.

Al respecto, y como resultado del análisis realizado en este trabajo de investigación, se colige que la línea jurisprudencial seguida por la Sala de lo Constitucional fue la planteada por el jurista Hans Kelsen en su Teoría Pura del Derecho, la cual constituye una teoría del Derecho Positivo en general y procura determinar qué es y cómo se forma el Derecho, sin preguntarse cómo debería ser o cómo debería formarse¹¹⁶.

Dicha teoría al calificarse como doctrina “pura” en relación al Derecho, constituye una ciencia que tiene como único objeto al Derecho e ignora todo lo que no responda estrictamente a su definición. El principio fundamental de su método es, eliminar de la ciencia del derecho todos los elementos que le son extraños, por lo que considera que el conocimiento jurídico está dirigido a

¹¹⁵ Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, «Memoria de Labores», 2013 - 2014, PDF, <http://www.fonat.gob.sv/>. p. 8

¹¹⁶ Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia sección de Publicaciones, 2013), p. 3

normas jurídicas que otorgan a ciertos acontecimientos el carácter de actos conformes o contrarios a derecho.

Para tal efecto, la existencia de una norma jurídica es designada como su validez, sin embargo esta es diferente de la existencia del acto de voluntad, es decir, que la norma puede valer aun cuando el acto de voluntad haya dejado de existir.

Dentro de este marco, es necesario confrontar el planteamiento de la teoría de Hans Kelsen con la resolución de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT, ya que la Sala de lo Constitucional sostuvo que la Ley seguiría siendo válida a pesar de dejar sin efecto el cobro, pues la misma determinaba otras fuentes de financiamiento que podían cubrir los fondos necesarios para que el FONAT cumpliera con el objetivo para el cual fue creado.

Por lo anterior, corresponde distinguir la validez de una norma y su eficacia, ya que una norma puede ser válida pero no aplicada y obedecida en los hechos, aun cuando exista cierta relación entre validez y eficacia. Una norma jurídica adquiere validez antes de ser eficaz, es decir, antes de ser obedecida y aplicada; y deja de ser válida, cuando permanece sin eficacia duraderamente. La eficacia entonces, es condición de la validez en la medida en que la misma debe aparecer en la imposición de la norma jurídica, para que no pierda su validez.

Ambas figuras son importantes para una teoría del Derecho Positivo y para el caso especial de la LEFONAT, puesto que para la Sala de lo Constitucional, un orden jurídico no pierde su validez porque una norma jurídica aislada la pierda, es decir, que al dejar sin efecto algunos artículos

relacionados con el cobro del tributo, la ley especial sigue siendo válida; y tampoco pierde su validez, cuando solo carece de eficacia en casos aislados, es decir cuando no es acatada o aplicada, aunque deba serlo, tal es el caso de la LEFONAT pues si bien existe no tiene aplicabilidad.

Para Kelsen, la eficacia es una condición de la validez pero no se identifica con ella, ya que puede considerarse válida una norma jurídica ineficaz hasta cierto punto, mientras que una norma absolutamente eficaz no es considerada válida porque no puede tenérsela en general por una norma; sino porque cuando se afirma la validez uno se sitúa fuera de la posibilidad de captar el sentido peculiar con que el derecho se dirige a la realidad. De igual forma es imposible abstraerse de la realidad cuando se determina la validez, igualmente es imposible identificar la validez con la realidad¹¹⁷.

Sin embargo, la Sala de lo Constitucional en su razonamiento no previó lo que la misma teoría plantea con respecto al desuso, ya que la LEFONAT al ser duraderamente inaplicada puede llegar a perder su validez, por lo que es necesario enmendar las fallas de la ley para que esta pueda ser activada nuevamente, y que el FONAT esté acorde con su objetivo principal, que es velar por la salud de las víctimas de accidentes de tránsito, y así reactivar la indemnización a los beneficiarios.

Se aclara que el presente trabajo de investigación no está orientado a analizar la legitimidad de la sentencia emanada por dicho Tribunal, ya que de acuerdo a lo estipulado por el Art. 81 de la L. Pr. Cn., toda sentencia pronunciada por dicho Órgano es de obligatorio cumplimiento; sin embargo, se hace notar al lector, que las resoluciones deben ser apegadas a la realidad jurídica de los habitantes para los cuales se dirige, en ese orden de ideas, la

¹¹⁷ *Ibíd.*, p 223-224

Sala omitió tener en consideración lo que en doctrina legal se conoce como derecho positivo y derecho vigente.

En relación a las citadas acepciones jurídicas, existen algunos autores que han desarrollado diversas concepciones al respecto, dentro de las cuales se encuentran aquellos que consideran que ambas acepciones son similares, y los que manifiestan que las mismas se difieren entre sí.

En un principio se exponen autores como Del Veccio, Cossio y Kelsen, que en sus obras no advierten diferencias entre una y otra; en ese sentido Del Veccio, define al derecho positivo como el sistema de normas jurídicas que informan y regulan efectivamente la vida de un pueblo en un determinado momento histórico; Kelsen, por su parte sostiene que la eficacia, vigencia y positividad, consisten en que las normas serán obedecidas y aplicadas; y finalmente Cossio, los identifica también, sosteniendo que el derecho es conducta en interferencia intersubjetiva, es lógico que el único derecho sea este¹¹⁸.

En contraposición a las anteriores posturas, el autor García Máynez, establece que la vigencia es un atributo puramente formal, es decir, el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas sancionadas por él; mientras que el Derecho Positivo, es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto, ya sea vigente o no vigente. Esto se traduce en el aforismo siguiente: *“No todo derecho vigente es positivo, ni todo derecho positivo es vigente”*¹¹⁹.

De lo anterior se colige que la segunda postura es aplicable a la realidad

¹¹⁸ Abelardo Torr , *Introducción al Estudio del Derecho*, Decimoquinta Edición (Abeledo-Perrot, 2006). p. 311

¹¹⁹ Eduardo García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, Vigésima Edición corregida (México D.F.: Porrúa, 1972). p. 38

del Art. 14 LEFONAT, ya que si bien es cierto es derecho vigente, el citado artículo no constituye derecho positivo, puesto que hasta la fecha en que se ha realizado la presente investigación, el FONAT solo recibió el aporte obtenido del tributo creado por la LEFONAT, antes de la medida cautelar que suspendió su cobro y posteriormente no ha recibido ningún aporte económico del Estado, ni de otra fuente de financiamiento establecida en el mencionado artículo.

Ya que como antes se mencionó, el único fondo recibido por el FONAT para la consecución de sus fines, ha sido la incorporación de \$16, 785, 363 dólares de los Estados Unidos de América, los cuales son producto de la suma que dicha institución tenía proyectado recaudar en el año 2013, en concepto de tributo¹²⁰. Esto indica, que el tributo en referencia era la única fuente de ingreso real que tenía la institución para poder operar, y al ser declarado inconstitucional, la misma queda en un estado de crisis, por no poder cumplir en su totalidad con los fines para los cuales fue creada, causando así un estado de inseguridad jurídica para las personas que resulten víctimas de accidentes de tránsito.

Por otra parte, el Art. 1 Cn., reconoce expresamente a la seguridad jurídica como uno de los valores fundadores de la actividad del Estado. Al respecto es preciso señalar que para Abelardo Torré, la seguridad como valor “...no es otra cosa que la protección efectiva de los derechos y deberes de los miembros de una comunidad, es decir el amparo seguro de dicho orden vigente, contra cualquiera que pretenda turbarlo...la seguridad es otro de los valores de gran consistencia, y por cierto, de importancia básica, porque la certeza de saber a qué atenerse, es decir, la certeza de que el orden vigente ha de ser mantenido aun mediante la coacción, da al ser humano la posibilidad de desarrollar su actividad, previniendo en buena medida cual será la marcha

¹²⁰ Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, «Memoria de Labores». p. 9

de su vida jurídica...¹²¹”.

Por su parte la jurisprudencia señala que la seguridad jurídica es la certeza del derecho, que se convierte en principio informador del ordenamiento jurídico en su totalidad, esta implica una actitud de confianza en el derecho vigente, y una razonable previsibilidad sobre su futuro; es decir, que permite prever las consecuencias de las acciones del hombre así como las garantías de orden constitucional que gozan tales actos. En conclusión, las leyes deben ser claras sin generar duda ni confusión, así el Estado debe asegurar la inviolabilidad de los derechos constitucionales, a fin de crear un ambiente de certeza en el derecho vigente¹²².

En ese orden de ideas se advierte que ha existido una violación a la seguridad jurídica de las víctimas de accidentes de tránsito, puesto que con la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo se eliminó la única fuente de financiamiento del FONAT, imposibilitando que las mismas hicieran efectivo su derecho a la compensación económica preceptuada en la Ley.

El anterior razonamiento se sustenta en el análisis de la LEFONAT, la cual tiene como objeto principal establecer el marco legal que garantice los fondos necesarios para brindar una atención en salud y otorgar una prestación económica a toda persona que resulte con algún grado de discapacidad, o a sus parientes en el caso de fallecimiento a consecuencia de un accidente de tránsito.

Asimismo, el contenido del Art. 5 LEFONAT, prescribe los fines de la institución de donde se extraen tres temas estratégicos (los cuales se han mencionado en capítulos anteriores): a) Compensación económica a víctimas

¹²¹ Abelardo Torré, *Introducción al Estudio del Derecho*. p. 291

¹²² Sala de lo Constitucional, «Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. N° 63-2013.» p. 14

de accidentes de tránsito; b) Colaborar en la rehabilitación de las víctimas de accidentes de tránsito que resultasen con algún grado de discapacidad; y c) Contribuir en la reducción de los accidentes de tránsito.

Es decir, que la entrega de la compensación económica es uno de los principales derechos creados por la LEFONAT para las víctimas, quienes siendo conecedoras del derecho que tienen a recibir dicha compensación, presentan solicitudes en la referida institución, con la esperanza de recibir la compensación económica establecida en la Ley, cuando ésta tenga fondos con que cubrirla.

Según datos proporcionados por el FONAT, hasta abril de 2014 se habían presentado un total de 2,463 solicitudes, de estas 1,482 fueron por personas lesionadas y 981 por personas fallecidas, de las cuales solamente se aprobaron 919 de la siguiente manera:

Se indemnizó a 386 familias de personas fallecidas, con un monto de \$1,548,000 dólares de los Estados Unidos de América¹²³;

Y además se indemnizó a 533 personas lesionadas, con un monto total \$372,000 dólares de los Estados Unidos de América¹²⁴.

Las restantes 1,059 solicitudes presentadas, a pesar de haber sido ingresadas al sistema no han seguido el procedimiento correspondiente, por carecer de fondos para hacer efectiva la prestación.

Por lo anterior, las víctimas de accidentes de tránsito y sus familiares, actualmente viven en un estado de incertidumbre jurídica, ya que no se les

¹²³ Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, «Memoria de Labores.» p. 11

¹²⁴ *Ibíd.* p. 11

comunica el estado real en que se encuentra su proceso de reclamo, vulnerando así el derecho constitucional de respuesta, establecido en el Art. 18 Cn¹²⁵. Asimismo, las víctimas al no tener la certeza jurídica de que se les resuelvan sus solicitudes han perdido la confianza en el FONAT, a tal punto de no presentarse a la institución a iniciar el proceso, por considerarlo desgastante e infructuoso.

3. Consecuencias Económicas que surgen de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

Una vez delimitadas las consecuencias jurídicas ocasionadas por la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT, se desarrollaran las consecuencias económicas que sufren las víctimas de accidentes de tránsito y la carga que éstas representan en su economía, con el fin de determinar un promedio de gastos generados por estos hechos.

El problema de los accidentes de tránsito no se queda solamente en cifras que indiquen aumentos o disminuciones en lesionados y fallecidos, sino que va más allá, puesto que ocasionan graves consecuencias para las familias salvadoreñas que ven afectada su vida de manera significativa.

En cuanto a las lesiones ocasionadas en un accidente de tránsito, estas causan pérdidas económicas considerables a las víctimas, a sus familias y al

¹²⁵ El derecho de respuesta forma parte del contenido del derecho de petición; el cual exige a los funcionarios estatales contestar o resolver las solicitudes o peticiones que se les planteen, lo cual no puede limitarse a dar constancia de haberlas recibido, sino que la autoridad correspondiente debe resolverlas conforme a las facultades que legalmente le han sido conferidas de manera oportuna y congruente. Véase Sala de lo Constitucional, «Sentencias Definitivas, Amparo N° 128-2006», 27 de marzo de 2007.

país en general. Estas pérdidas se producen a consecuencia de los costos que pueda tener un tratamiento, incluida la hospitalización y rehabilitación; las consecuencias del accidente que puede contener la reparación del vehículo; los efectos laborales, como pérdida o disminución de la productividad por parte de quienes resultan fallecidos o lesionados, en este caso por la pérdida de empleo y por consiguiente, la reducción del ingreso familiar; de igual forma sufren consecuencias los miembros de la familia que deben ocupar de su tiempo para atender a dichos lesionados sin ninguna retribución.

De lo anterior se desprende, que cuando sucede un accidente de tránsito, el primer costo en que se incurre es el médico-hospitalario, que tiene como finalidad el salvaguardar la vida de las personas y garantizar la salud de las mismas.

Según datos proporcionados por el Ministerio de Salud y Asistencia Social el costo estimado en el año 2013 por consulta externa ambulatoria fue de \$82,250.00 dólares de los Estados Unidos de América; el de consulta ambulatoria de emergencia es de \$2,496,000 dólares de los Estados Unidos de América; el de Ingreso Hospitalario es de \$11,670,400 dólares de los Estados Unidos de América por costo total promedio de día o estancia de 5 a 10 días; y finalmente el costo de Ingreso en la Unidad de Cuidados Intensivos es de \$870,000 dólares de los Estados Unidos de América por costo total promedio de día o estancia 5 a 7 días¹²⁶.

De ahí que los accidentes de tránsito generan un déficit en el presupuesto de la red hospitalaria encargada de atender este tipo de emergencias y por consiguiente afectan la economía de las familias de las víctimas.

¹²⁶ Datos proporcionados por el MINSAL

En atención a lo anterior, el Art. 17 LEFONAT declarado inconstitucional, establecía que del ingreso que generaba el tributo se debía destinar el 35% al MINSAL para proporcionar servicios de atención en salud a las víctimas de accidentes de tránsito, fortaleciendo así al sistema de salud pública.

Dicho sistema cuenta con un estimado de costos totales por la atención a víctimas de accidentes a nivel nacional; es así que en el año 2013, los costos fueron de \$15,118,650 dólares de los Estados Unidos de América¹²⁷. De acuerdo con esta información, el MINSAL invierte un promedio anual de \$15,383,683.33 dólares de los Estados Unidos de América, solamente en concepto de atención a víctimas de accidentes de tránsito¹²⁸.

Es decir, que el costo de estas atenciones supera los \$5,874,877 dólares de los Estados Unidos de América equivalentes al 35% que el FONAT destinaba a esta institución para la atención víctimas de accidentes de tránsito, esto sin agregar el monto de rehabilitación de los pacientes por secuelas a raíz de los golpes y fracturas ocasionadas por un accidente vial. Además se contabilizan 11,009 consultas en atención hospitalaria por lesiones, de las cuales 3,583 requirieron hospitalización¹²⁹. Es por esta razón que se considera importante seguir indemnizando a las víctimas de accidentes de tránsito que sobreviven y a las familias dolientes, para poder cubrir de esta forma los elevados gastos hospitalarios en los que se pueda incurrir.

Otro aspecto importante radica en los costos por reparación de vehículos, incluyendo reparaciones mecánicas y de carrocería, estos daños

¹²⁷ Datos proporcionados por el MINSAL

¹²⁸ Datos proporcionados por el MINSAL

¹²⁹ Ministerio de Salud, «Conmemoran el Día Mundial de las Víctimas de Tránsito», Institucional, *Ministerio de Salud*, (18 de noviembre de 2011), <https://www.salud.gob.sv/novedades/noticias/noticias-ciudadanosas/162-noviembre-2011/1149-18-11-2011-conmemoran-el-dia-mundial-de-las-victimas-de-transito.html>.

pueden ser moderados, leves, graves e irreparables, y dependerán de la gravedad del accidente. Ahora bien, al existir en El Salvador un alto índice de pobreza, los costos de reparación de vehículos pueden ser demasiado altos para algunas personas, razón por la que se ven severamente afectados los salvadoreños.

Sin embargo, al ser el directo responsable de un accidente de tránsito, el conductor del automóvil puede verse obligado a declarar ante las autoridades competentes y ante los afectados del hecho, con el fin de responder por las consecuencias materiales e inmateriales que produjo y así reparar los daños del mismo. Sobre este punto es necesario mencionar que la LEFONAT, no impedía a las víctimas de accidentes de tránsito perseguir al responsable del pago de los daños que considere que no le han sido cubiertos por el beneficio económico que otorgaba el FONAT¹³⁰.

De igual forma, otra consecuencia es la pérdida de empleo y por ende la disminución del nivel de ingreso económico del núcleo familiar, que trae consigo una elevada carga moral y psicológica para la víctima ya que al encontrarse incapacitada laboralmente o desempleada, pierde toda oportunidad de superación propia o de su familia.

Finalmente, es preciso exponer que la consecuencia económica más importante que se dio a raíz de la inconstitucionalidad del tributo creado por la

¹³⁰ El Art. 31 de la LEFONAT, prescribe: “El pago de las prestaciones económicas efectuadas por el FONAT, en cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, no impedirá a la víctima o a sus herederos perseguir vía judicial o extrajudicial, al o los responsables de un accidente de tránsito, o a terceros obligados, el pago de los daños que considere no han sido cubiertos por los beneficios económicos que el FONAT le haya otorgado.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, la responsabilidad civil extracontractual del causante de un accidente de tránsito para con su víctima o víctimas, se extinguirá hasta el límite de los montos que como prestaciones económicas otorgue el FONAT a cada víctima, por lo que el responsable del accidente de tránsito podrá solicitar al FONAT las certificaciones correspondientes a efecto de invocar la excepción parcial o total de pago, según corresponda.”

LEFONAT, es la insostenibilidad del FONAT, puesto que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia al admitir la demanda, ordenó que a partir del 15 de julio de 2013, se suspendiera el cobro del tributo que se cancelaba al momento de refrendar la tarjeta de circulación, y que como ya se ha explicado constituía la única fuente de ingreso para la institución¹³¹.

Y es que a pesar de ser declarados inconstitucionales los artículos relacionados con el cobro del tributo, el resto de la ley aún tiene vigencia lo que obliga a la institución a entregar prestaciones a los familiares de fallecidos y a los lesionados que resulten con algún grado de discapacidad en un accidente de tránsito, pero estas no pueden ser efectivas por falta de fuentes de financiamiento directo para cubrir las prestaciones.

Administrativamente el FONAT debe continuar sus funciones, pero lamentablemente no cuenta con los fondos suficientes para su normal funcionamiento, a causa de esta limitante se realizó una reestructuración interna del personal que ahí laboraba y así reducir costos en los pagos salariales.

Sin embargo, a pesar de acciones como la antes mencionada la institución se enfrenta con muchas dificultades, entre las que se pueden señalar: la falta de fondos para pagos de salarios, el estancamiento en la contratación de personal y la deuda en la cancelación de las indemnizaciones por lesiones o fallecimiento debido a accidentes de tránsito.

En conclusión, estas consecuencias representan una pesada carga para cada uno de los salvadoreños que son víctimas de accidentes de tránsito, puesto que al ser declarado inconstitucional el tributo creado por la LEFONAT,

¹³¹ El FONAT, en la actualidad ya no cuenta con recursos para el pago de indemnizaciones y se carece de propuestas para su financiamiento.

todo gasto recae en sus pocas posibilidades económicas; de igual forma el FONAT, puede verse afectado por la falta de una fuente de financiamiento hasta el punto de desaparecer.

4. Consecuencias Sociales que surgen de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

Luego de planteadas las consecuencias jurídicas y económicas producidas por la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT, se expondrán las consecuencias sociales que trajo consigo dicha declaratoria y el nivel de afectación que ha existido en las víctimas de accidentes de tránsito.

Según estudios realizados por la OMS, más del 90% de las muertes causadas por accidentes de tránsito se producen en los países de ingresos bajos y medianos¹³²; este es el caso de El Salvador que con una población de 6.3 millones y con un crecimiento del PIB de 2%, es catalogado como un país de ingreso mediano bajo¹³³, en el que cada día miles de salvadoreños se enfrentan a la muerte o a la discapacidad de familiares debido a lesiones causadas por accidentes de tránsito.

Lo anterior se refleja en estadísticas llevadas por la Sub Dirección de Tránsito Terrestre de la PNC, sobre los accidentes de tránsito a nivel nacional, ya que entre los años 2012, 2013 y 2014 existieron un total de

¹³² Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, «Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causados por el Tránsito: Resumen» (Ginebra, 2004). p. 12

¹³³ Banco Mundial, «Países: El Salvador», *Banco Mundial*, 2014, <http://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador>.

69,205 accidentes de tránsito; de los cuales 3,076 personas fallecieron y 28,311 resultaron lesionadas¹³⁴.

Las lesiones causadas por los accidentes de tránsito no solo representan una carga para los hogares, sino también para el país, puesto que la pérdida de quienes ganaban el sustento y el costo de atender a los familiares discapacitados por dichas lesiones sumen a muchas familias en la pobreza¹³⁵.

La inestabilidad económica es considerada como una de las principales consecuencias sociales que sufren las familias afectadas por un accidente de tránsito, pues como ya se ha expuesto, los costos de la atención médica prolongada, la muerte de las personas que sustentan a la familia, el costo de un funeral o la pérdida de ingresos por discapacidad provocan una seria afectación a la estabilidad económica familiar, la cual no puede ser “paleada” por los beneficios del FONAT.

Lo antes mencionado se fundamenta en que el 59% de las muertes que se producen por accidentes de tránsito ocurren en adultos jóvenes, es decir, aquellos que oscilan entre los 15 y 44 años de edad, personas que aún se encuentran en la época económicamente más productiva de su vida y que al morir, se pierde la principal fuente de ingresos en los hogares salvadoreños¹³⁶.

En El Salvador, en el año 2012, de 998 fallecidos a causa de accidentes de tránsito; 499 personas resultaron fallecidas entre los 16 y 45 años de edad; en el año 2013 de 1,025 fallecidos, 539 personas fallecieron en el mismo rango

¹³⁴ Cuadro de Accidentes de Tránsito a nivel nacional, período del 2012 - 2014; obtenido en la Sub Dirección de Tránsito Terrestre de la PNC.

¹³⁵ Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, «Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causados por el Tránsito: Resumen.» p. 2

¹³⁶ Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, «Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causados por el Tránsito: Resumen.» p. 17

de edades, y finalmente en el año 2014, de 1,037 fallecidos 524 personas fallecieron en las mismas edades¹³⁷.

Varios estudios han demostrado que los miembros de los grupos socioeconómicos menos favorecidos corren mayor riesgo de sufrir traumatismos a causa del tránsito¹³⁸. Más concretamente, en los años 2012, 2013 y 2014, según datos de la Sub Dirección de Tránsito Terrestre de la PNC; 586, 574 y 572 personas respectivamente resultaron fallecidas a causa de atropellamientos.

Por lo anterior, los accidentes de tránsito tienen un impacto desproporcionado en los sectores pobres y vulnerables de la sociedad, y aunque estos representen la mayoría de las víctimas, al faltar la prestación entregada por el FONAT, carecen del apoyo permanente en caso de lesiones de larga duración y tienen un acceso limitado en la atención de urgencia después de sufrir un accidente.

Otra de las consecuencias sociales, es la referida a las discapacidades generadas por un accidente de tránsito. Las secuelas que dejan estos, van desde traumas psicológicos hasta amputaciones de miembros.

La discapacidad es entonces, un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en que vive; esta abarca deficiencias, limitaciones de la actividad y restricciones de la participación. Las discapacidades generadas por un accidente de tránsito se clasifican en: física, mental, visual y auditiva.

¹³⁷ Es de hacer constar que los datos obtenidos mediante estadísticas solicitadas al VMT y a la Sub Dirección de Tránsito Terrestre de la PNC tienden a variar en sus resultados, por lo que no presentan una uniformidad en los datos obtenidos de las diferentes estadísticas.

¹³⁸ *Ibíd.* p. 14

En conclusión los accidentes de tránsito, constituyen una de las causas que más víctimas fatales provocan y el drama social que viven las víctimas es cada vez más elevado¹³⁹. Sin embargo es imposible asignar un valor cuantitativo a cada caso de sacrificio y sufrimiento humano, sumarlos todos y obtener una cifra que refleje el costo social de las muertes y las lesiones causadas por el tránsito. En cambio, la búsqueda de mecanismos que garanticen una plena atención a los miles de usuarios de las vías públicas, potenciales víctimas de un accidente de tránsito es posible y manifiesta un alto grado de preocupación por el cumplimiento de los fines del Estado.

5. Resumen de las consecuencias jurídicas de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley Especial para la Constitución del Fondo Especial para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito

La declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT, originó una serie de consecuencias jurídicas que afectan de forma significativa a las víctimas de accidentes de tránsito y al correcto funcionamiento del FONAT.

Una de las consecuencias producidas es la insostenibilidad del FONAT, ya que su única fuente real de financiamiento es la recaudación del tributo declarado inconstitucional, pese a que el Art. 14 LEFONAT, establezca otras fuentes formales de las cuales hasta la fecha no ha obtenido ingresos.

De igual forma, otra consecuencia jurídica es que el artículo en referencia dejó de ser derecho positivo aunque constituya derecho vigente, puesto que hasta la fecha de realizada la presente investigación, el FONAT

¹³⁹ Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, «Memoria de Labores.» p. 15
99

solo recibió el aporte obtenido del tributo creado por la LEFONAT.

Otro de los efectos ocasionados es la ineficacia de la LEFONAT, ya que la Sala de lo Constitucional manifiesta que un orden jurídico no pierde su validez porque una norma jurídica aislada la pierda, es decir, que al dejar sin efecto algunos artículos relacionados con el cobro del tributo, la ley especial sigue siendo válida; y tampoco pierde su validez, cuando solo carece de eficacia en casos aislados, cuando no es acatada o aplicada, aunque deba serlo.

De lo anterior se colige que una norma jurídica adquiere validez antes de ser eficaz, es decir, antes de ser obedecida y aplicada; y deja de ser válida, cuando permanece sin eficacia duraderamente. La eficacia entonces, es condición de la validez en la medida que la misma debe aparecer en la imposición de la norma jurídica, para que no pierda su validez. Sin embargo, la Sala de lo Constitucional no previó que al ser duraderamente inaplicada la LEFONAT puede llegar a perder su validez.

Asimismo, las víctimas de accidentes de tránsito y sus familiares, actualmente viven en un estado de incertidumbre jurídica, ya que no se les comunica el estado real en que se encuentra su proceso de reclamo, vulnerando así el derecho constitucional de respuesta, establecido en el Art. 18 Cn., ya que al no tener la certeza jurídica de que se les resuelvan sus solicitudes han perdido la confianza en el FONAT, a tal punto de no presentarse a la institución a iniciar el proceso, por considerarlo desgastante e infructuoso. Y Finalmente, ha existido una violación a la seguridad jurídica de las víctimas de accidentes de tránsito, puesto que, con la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo se eliminó la única fuente de financiamiento del FONAT, imposibilitando que las mismas hicieran efectivo su derecho a la

compensación económica preceptuada en la Ley.

6. Alternativas para la creación de un nuevo ingreso destinado a financiar el FONAT a fin de garantizar la atención a las víctimas de accidentes de tránsito

Expuestas las consecuencias jurídicas, económicas y sociales de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT, y luego de determinar el impacto que sufren las víctimas de accidentes de tránsito, sus familias y el país en general, es necesario advertir que los beneficios otorgados por el FONAT son de suma importancia para los mismos, ya que con la prestación económica entregada se garantizaba a la víctima una atención especial en salud, en el sentido que además de los servicios brindados por el MINSAL, tenía la opción de recurrir a servicios alternativos de salud.

Asimismo, permitía que las personas que resultaran con algún grado de discapacidad, se rehabilitaran en el menor tiempo posible contribuyendo así a estabilizar la economía de sus familias; puesto que como ya se ha desarrollado, las personas más afectadas son las que se encuentran en la época económicamente más productiva de su vida y al resultar lesionados se pierde la principal fuente de ingreso de su hogar.

En cuanto a los beneficios brindados por el FONAT a las familias de las personas fallecidas a causa de un accidente de tránsito, se encontraba que el beneficiario tenía derecho a percibir hasta la suma de \$4,000 dólares de los Estados Unidos de América, en concepto de indemnización y gastos funerarios, suma que si bien es cierto no cubría la totalidad de los daños económicos y psicológicos, contribuía a minimizar los gastos ocasionados por la pérdida de un miembro familiar.

Con base en lo anterior y al haberse declarado inconstitucional el tributo creado por la LEFONAT, cuya finalidad era proteger la vida, la familia, la salud y la recuperación de toda víctima de accidente de tránsito, se colige en esta investigación la necesidad de crear propuestas de alternativas de financiamiento destinadas a mantener al FONAT como institución encargada del desarrollo integral, armónico y sostenible de las víctimas de accidentes de tránsito, y es que la experiencia ha demostrado que en el ámbito de la seguridad vial se necesita de un organismo coordinador que sostenga relaciones de cooperación con instituciones públicas o privadas a fin de crear condiciones para la rehabilitación de las víctimas y un efectivo aporte en la disminución de los accidentes de tránsito.

A continuación se enunciarán algunas alternativas propuestas como mecanismos de solución a la problemática desarrollada en presente trabajo investigativo:

Elaborar una propuesta de reforma a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, orientada a aumentar en un 10% los montos en las sanciones de tránsito ya establecidas y otra reforma a la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, a fin que el 10% recaudado como aumento en el monto de las sanciones de tránsito, pase a formar parte del patrimonio del FONAT.

Otra alternativa de financiamiento es crear un nuevo FONAT como unidad desconcentrada del Ministerio de Salud, bajo la dependencia directa del Viceministerio de Servicios de Salud, que tenga como objetivo en primer lugar garantizar de manera especial los fondos necesarios para brindar una atención en salud y otorgar una prestación económica a toda persona que resulte con algún grado de discapacidad, o a sus parientes, en el caso de que resulte

fallecida, ambos a consecuencia de un accidente de tránsito; y en segundo lugar, garantizar fondos para la realización de análisis técnicos, económicos y científicos, e inversiones financieras necesarias para el mejoramiento de la red vial del país, la modernización, fortalecimiento y tecnificación del servicio público de transporte, y la realización de campañas de educación y prevención vial, todo con el objeto de reducir en forma sistemática los accidentes de tránsito; para ello se recomienda aumentar el presupuesto destinado al ramo de salud, ya que si bien es cierto este cuenta con los fondos necesarios para la atención en salud, también es imperioso contar con otro ingreso adicional para que el FONAT cumpla con los dos objetivos arriba mencionados.

Al finalizar esta investigación se han planteado diversas formas de solución a la problemática generada por la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT, y la falta de una atención especial a víctimas de accidentes de tránsito, sin embargo se consigna que el lector luego de realizar un estudio relacionado a la temática puede encontrar otras posibles formas que solventen la misma.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con base en la investigación realizada, corresponde en este apartado enunciar los resultados que se han encontrado en su desarrollo, así como el impacto jurídico, económico y social ocasionado en la seguridad integral de las víctimas de accidentes de tránsito a raíz de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT; razón por la cual se considera lo siguiente:

CONCLUSIONES

En vista de los reiterados accidentes de tránsito que ocurren en El Salvador y siendo una responsabilidad del Estado el garantizar la vida y la salud de las víctimas, se volvió necesario crear una ley que atendiera directamente el tema de las muertes y los traumatismos causados por dichos accidentes de tránsito, dado que estos constituyen un problema económico, social y de salud pública, sobre todo en los países de ingresos bajos y medianos; ya que según estudios realizados por la OMS cada año mueren más de 1.2 millones de personas en las carreteras a nivel mundial y 50 millones quedan lesionadas, siendo esta la octava causa mundial de muerte, y de no tomarse las medidas necesarias en el año 2030 pasará a ser la quinta.

Los perjuicios causados por los accidentes de tránsito pueden prevenirse, si se crean las instancias necesarias que permitan fortalecer el sistema de salud pública con el fin de garantizar una atención especial a las víctimas de accidentes de tránsito, y brindar una prestación económica a quienes resulten con algún grado de discapacidad o fallecidos; adicionalmente a lo anterior, se requiere de otras medidas como la creación de políticas

orientadas al desarrollo de las vías públicas; regulación y control de las condiciones en las que circulan los vehículos; y políticas preventivas para la disminución de tales accidentes.

Con base en lo anterior, la Asamblea Legislativa según Decreto Legislativo N° 232 aprobó la LEFONAT que dio vida a una institución descentralizada de derecho público denominada FONAT, la cual para el cumplimiento de sus fines y objetivos, establecía un mecanismo de autofinanciamiento traducido en un tributo que pagarían los propietarios, poseedores o tenedores de un vehículo, de ahí que el Ministerio de Hacienda debía distribuir mensualmente el 35% al MINSAL y el 65% al FONAT, quien a su vez destinaba un 25% para proyectos de chatarización, 7% para el CONASEVI, 3% para la contratación de seguros de la institución, y el 30% restante para el pago de las indemnizaciones y gastos administrativos.

Con la entrada en vigencia de la LEFONAT se comenzó a aplicar el tributo en ella establecido, el cual se hizo efectivo únicamente durante el periodo comprendido desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 15 de julio del mismo año, recaudando un total de \$8,106,085 dólares de los Estados Unidos de América, de los cuales al FONAT le correspondió administrar el 65%, equivalente a la cantidad de \$5,268,955 dólares de los Estados Unidos de América. Es decir, que desde su creación contó solamente con los fondos recolectados en los meses de mayo, junio y parte de julio del año 2013, limitando hasta la fecha todas sus actividades que conforme a la Ley debe desarrollar.

Para que el FONAT pudiera hacer uso de los recursos que le correspondían y realizar los pagos de las compensaciones económicas a los beneficiarios, fue necesario crear un mecanismo para el traslado de los fondos recolectados por el tributo, ya que en su momento no se creó una partida

especial de recaudación, por lo que se requirió de una modificación en la Ley de Presupuesto del año 2012, en la parte de ingresos y gastos; adicionando una partida específica para la Contribución Especial para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito con la cantidad de \$16,785,363 dólares de los Estados Unidos de América. Esto porque dicha suma era la que el FONAT tenía proyectado recolectar durante el año 2013.

De la presente investigación se observa, que a pesar de que el FONAT destinaba un 35% al MINSAL equivalente a \$5,874,877 dólares de los Estados Unidos de América para la atención a víctimas de accidentes de tránsito, esta no era suficiente al promedio anual de \$15,383,683.33 dólares de los Estados Unidos de América invertido en este rubro, sin embargo el aporte permitía disminuir los gastos en los que incurría la red hospitalaria al atender una emergencia de esta naturaleza. El alto déficit generado en el presupuesto de la red hospitalaria del MINSAL que se encarga de atender las emergencias producidas por un accidente de tránsito reflejan elevadas cifras para los diferentes rubros que conforman la atención en salud.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucional del tributo creado por la LEFONAT, las causas que generaron dicha declaratoria fueron: la vulneración al Principio de Equidad Tributaria, en su concreción de capacidad económica y la vulneración al Principio de Reserva de Ley en materia tributaria; sin embargo, la referida declaratoria trajo como consecuencia un estado de indefensión para las víctimas de accidentes de tránsito al verse desprotegidas por parte del Estado.

De la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT, devinieron una serie de consecuencias jurídicas que afectan de manera significativa no solo al FONAT en cuanto al cumplimiento de sus fines y objetivos, sino también a las familias salvadoreñas al eliminarse toda

posibilidad de protección especial al ser víctimas de un accidente de tránsito.

En la declaratoria de inconstitucionalidad no se ponderó el perjuicio que se causaría al funcionamiento del FONAT, pues se argumentó que el tributo no era la única fuente de financiamiento; sin embargo el FONAT, surgió con la idea de ser financiado por los ingresos provenientes del tributo creado en la Ley y no por el Presupuesto General de la Nación.

El criterio de la Sala en la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT, tiene su fundamento en la Teoría Pura del Derecho, pues sostuvo que la Ley seguiría siendo válida a pesar de dejar sin efecto el cobro, es decir, que el orden jurídico no perdería su validez sino únicamente una norma jurídica aislada; con este razonamiento, se abstrae de la realidad sin tomar en cuenta el ámbito de afectación en el que quedaría toda víctima de accidente de tránsito.

Con la declaratoria de inconstitucionalidad, se eliminó la única fuente de financiamiento del FONAT, por esta razón hasta abril de 2014 de un total de 2463 solicitudes, únicamente pudo indemnizar a 919. Por lo anterior, la institución se ve en la dificultad de no poder procesar 1059 solicitudes ya ingresadas al sistema, por carecer de los fondos necesarios para hacer efectiva la prestación económica.

Que de no existir el FONAT como institución que vela por la atención especial a víctimas de accidentes de tránsito, se perdería un beneficio importante para la sociedad salvadoreña, puesto que al implementar un nuevo enfoque para medir el grado de discapacidad por medio de un instrumento de valoración científica, que toma en cuenta un conjunto completo de condiciones del entorno, se permite elaborar un perfil de gran utilidad sobre el funcionamiento, la discapacidad y la salud del individuo. Con esto la

información sobre el diagnóstico unida a la del funcionamiento, proporciona una visión más amplia y significativa del estado de salud de las víctimas, garantizándoles así una protección integral que no puede ser brindada actualmente por la red hospitalaria nacional.

El FONAT debe continuar sus funciones, pero lamentablemente no cuenta con los fondos suficientes para su normal funcionamiento, a causa de esta limitante y a pesar de acciones internas que buscan reducir costos, esta se enfrenta con muchas dificultades como la falta de fondos para pagos de salarios, el estancamiento en la contratación de personal y la más importante, la deuda en la cancelación de las indemnizaciones por lesiones o fallecimiento debido a accidentes de tránsito.

Además de las consecuencias jurídicas producidas por la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT, se generan también consecuencias económicas que sufren las víctimas de accidentes de tránsito y que representan una carga para su economía.

De la presente investigación se colige que las lesiones causadas por un accidente de tránsito, producen pérdidas económicas considerables a las víctimas, a sus familias y al país en general por las siguientes razones: a) gastos médicos-hospitalarios; b) gastos de reparación de vehículo; y, c) pérdida o disminución de la productividad por parte de quienes resultan fallecidos o lesionados, en este caso por la pérdida de empleo y por consiguiente, la reducción del ingreso familiar.

Las lesiones causadas por los accidentes de tránsito no solo representan una carga para los hogares sino también para el país, puesto que la pérdida de quienes ganaban el sustento y el costo de atender a los familiares discapacitados por dichas lesiones sumen a muchas familias en la pobreza, y

es que el 59% de las muertes que se producen por accidentes de tránsito ocurren en adultos jóvenes, personas que aún se encuentran en la época económicamente más productiva de su vida y que al morir, se pierde la principal fuente de ingresos de esos hogares salvadoreños.

Otro aspecto importante, son las consecuencias sociales que se generaron a raíz de la declaratoria de inconstitucionalidad del tributo creado por la LEFONAT que reflejan el costo social de las muertes y las lesiones causadas por un accidente de tránsito, así como el estado de afectación en que se encuentra toda víctima al eliminarse la posibilidad de optar por un programa de rehabilitación e incorporación a la vida productiva.

Los accidentes de tránsito tienen un impacto desproporcionado en los sectores pobres y vulnerables de la sociedad, y aunque estos representen la mayoría de las víctimas, al faltar la prestación entregada por el FONAT, carecen del apoyo permanente en caso de lesiones de larga duración y tienen un acceso limitado en la atención de urgencia después de sufrir un accidente.

Con base en las conclusiones antes expuestas, se vuelve necesario crear otras fuentes de financiamiento que sustituyan lo que el tributo creado por la LEFONAT aportaba a la institución y así poder cumplir con los fines y objetivos para los cuales fue creado.

RECOMENDACIONES

Que la presente investigación sirva de precedente para futuros estudios acerca de la atención que se les brinda a las víctimas de accidentes de tránsito, por ser la persona humana el origen y el fin de la actividad del Estado salvadoreño.

Realizar campañas masivas de concientización en materia de Seguridad Vial en las que se expongan todas aquellas consecuencias y/o secuelas sociales negativas que generan los accidentes de tránsito, tomando como base casos concretos reales de familias salvadoreñas que se han visto afectadas por un accidente de tránsito.

Al Estado salvadoreño se le recomienda conservar al FONAT, como institución encargada del desarrollo integral, armónico y sostenible de las víctimas de accidentes de tránsito, puesto que la experiencia ha demostrado que en el ámbito de la seguridad vial se necesita de un organismo coordinador que sostenga relaciones de cooperación con instituciones públicas o privadas a fin de crear condiciones para la rehabilitación de las víctimas y un efectivo aporte en la disminución de los accidentes de tránsito.

Al Estado salvadoreño, evaluar el problema de las políticas, las disposiciones y la capacidad institucional que existe en relación a la atención a víctimas de accidentes de tránsito, a fin de determinar cuáles son las repercusiones económicas y sociales causadas por los accidentes de tránsito en el país.

Al Estado salvadoreño, reforzar todos los eslabones en la cadena de ayuda que existen para la atención a las víctimas de accidentes de tránsito, desde el lugar del accidente hasta los servicios de salud brindados.

A la Asamblea Legislativa, realizar evaluaciones más completas al momento de estudiar un proyecto de Ley, tomando a consideración las repercusiones constitucionales que a futuro puedan producirse a raíz de su creación y de su entrada en vigencia, así como también efectuar análisis integrales que abarquen las leyes vigentes y la respectiva doctrina.

A la Sala de lo Constitucional como el máximo garante de justicia en El Salvador, al momento de dictar sus resoluciones debe de hacer una ponderación de derechos entre el que se está tratando de tutelar y el que se vería afectado por la resolución emitida, en el sentido que no debe darse solamente una solución al recurso interpuesto, sino valorar todo el ámbito de afectación jurídica que este pueda causar a los derechos de la colectividad que están obligados a defender.

Finalmente, como resultado de la investigación y en vista que el FONAT requiere de nuevas fuentes de financiamiento para el cumplimiento de los fines y objetivos para los cuales fue creado, se recomienda la evaluación de los siguientes posibles mecanismos de solución:

Presentar a la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma a la Ley de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial, orientada a aumentar en un 10% los montos en las sanciones de tránsito ya establecidas, esto, para lograr una mayor concientización en los conductores de la vía pública quienes con su imprudencia al volante son los causantes de los accidentes de tránsito ocurridos en el país; y, otra reforma a la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, a fin de que ese 10% pase a formar parte del patrimonio del FONAT, para que de esta forma logre cumplir con sus fines y objetivos.

Por otra parte, se recomienda como segunda alternativa de financiamiento, crear un nuevo FONAT, en el sentido de formar parte del Ministerio de Salud, como una unidad desconcentrada y bajo la dependencia directa del Viceministerio de Servicios de Salud, que tenga como objetivo en primer lugar garantizar de manera especial

los fondos necesarios para brindar una atención en salud y otorgar una prestación económica a toda persona que resulte con algún grado de discapacidad, o a sus parientes, en el caso de que resulte fallecida, ambos a consecuencia de un accidente de tránsito; y en segundo lugar, garantizar fondos para la realización de análisis técnicos, económicos y científicos, e inversiones financieras necesarias para el mejoramiento de la red vial del país, la modernización, fortalecimiento y tecnificación del servicio público de transporte, y la realización de campañas de educación y prevención vial, todo con el objeto de reducir en forma sistemática los accidentes de tránsito; por lo antes expuesto, se recomienda aumentar el presupuesto destinado al ramo de salud, ya que si bien es cierto este cuenta con los fondos necesarios para la atención en salud, también es imperioso contar con otro ingreso adicional para que el FONAT cumpla con los dos objetivos arriba descritos.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

BLANCO RAMOS, IGNACIO, *"Derecho Tributario"*, 2ª. Edición, Parte General y Legislación Española, México 1976.

ESPINOZA, JOSÉ ALBERTO, *"Manual de Derecho Tributario"*, 2ª. Edición, Vol. Primera Parte, Advocatus, Córdoba 2004.

GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 8ª. Edición, D.F. México, 1958.

GARCÍA RODRÍGUEZ, NELSON NAPOLEÓN, *"Manual de Organización y Funciones del Fondo para la Atención a las Víctimas de Accidentes de Tránsito 2013"*, Versión 1.

GASCÓN ABELLÁN, MARINA Y ALFONSO GARCÍA FIGUEROA, *"Interpretación y Argumentación jurídica"*, Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia, 1ª. Edición, San Salvador 2004

GAVIRIA FAJARDO, RICARDO, *"Seguro de personas y seguridad social, El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito"*, Fasecolda, Bogotá, Junio de 2011.

KELSEN, HANS, *"Teoría Pura del Derecho"*, Corte Suprema de Justicia sección de Publicaciones, El Salvador 2013.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, MAYOLO, *"Derecho Tributario"*, 2ª. Edición Cardenas, Tijuana 1988.

TORRÉ, ABELARDO, *"Introducción al Estudio del Derecho"*, Abeledo-Perrot, 15ª. Edición, Buenos Aires, 2006.

VALDÉS ACOSTA, RAMÓN, *"Curso de Derecho Tributario, Introducción a los Ingresos Públicos"*, Tomo I, Colombino S.A., Montevideo 1970, disponible en: <https://es.scribd.com/doc/71825524/CURSO-DE-DERECHO-TRIBUTARIO-RAMON-VALDES-COSTA>.

VITURRO, PAULA, *"Sobre el Origen y el Fundamento de los Sistemas de Control de Constitucionalidad"*, Vol. 1 de Estudios de Derecho Procesal Constitucional, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002.

ZAMBRANO BARRIOS, ADALBERTO, *"Planificación estratégica, presupuesto y control de la gestión pública"*, 1ª. Edición, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2006.

ZAVALA ORTIZ, JOSÉ LUIS, *"Manual de Derecho Tributario"*, Jurídica ConoSur, Santiago, s. f.

LEGISLACION

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, D. C. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, D. O. N° 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983.

LEY DE PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES, D.L. N° 45, de fecha 6 de julio de 2006, D.O. N° 143, Tomo 372, publicado el 7 de julio de 2006.

LEY DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL, D.L. N°. 477, del 19 de octubre de 1995, D.O. N°. 212, Tomo N°. 329,

publicado el 16 de noviembre de 1995.

REGLAMENTO GENERAL DE TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL; D.L. N° 61, del 1 de julio de 1996, D.O. N° 121, Tomo 332, publicado el 1 de julio de 1996.

LEY ESPECIAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN A VICTIMAS DE ACCIDENTES DE TRANSITO, D.L. N° 232, del 14 de diciembre de 2012, D.O. N° 8, Tomo N° 398, publicado el 14 de enero de 2013.

REGLAMENTO DE LA LEY ESPECIAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO, D. L. N° 70, del 16 de abril de 2013, D.O. N° 70, Tomo 399, publicado el 18 de abril de 2013.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, D.L. N° 756, del 28 de julio de 2005, D.O. N° 198, Tomo 369, publicado el 25 de octubre de 2005.

REFORMA DE LA LEY DE PRESUPUESTO, D. L. N° 478, Tomo N° 400, Publicado en el D. O. N° 166, de fecha 10 de septiembre de 2013.

LEGISLACIÓN NACIONAL HISTÓRICA

LEY DE POLICIA, D.L. S/N, D.O. N°. 154, Tomo 49, publicado el 2 de julio de 1900.

REGLAMENTO DE AUTOMÓVILES, CAMIONES, COCHES, CARRETAS,

Y DEMÁS VEHÍCULOS PARA PASAJEROS Y CARGA, D.E. S/N, del 3 de julio de 1924, D.O. S/N.

REGLAMENTO PARA TRÁFICO DE VEHÍCULOS Y PEATONES, D.E del 1 de diciembre de 1924.

REGLAMENTO PARA VEHÍCULOS Y PEATONES, D.E. S/N, del 21 de enero de 1926, D.O. No. 33, del 10 de febrero de 1926.

REGLAMENTO GENERAL DE TRÁNSITO, D.E. N°. 13, del 18 de noviembre de 1946, D.O. N°. 277, Tomo 141, publicado el 14 de diciembre de 1946.

LEY DE PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SOBRE ACCIDENTES DE TRÁNSITO, D.L. N°. 420, de 1 de septiembre de 1967, D.O. N°. 183, Tomo 217, publicado el 6 de octubre de 1967.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

CONVENCIÓN EUROPEA RELATIVA AL SEGURO OBLIGATORIO DE RESPONSABILIDAD CIVIL, Instrumento de Ratificación de 14 de julio de 1982 del Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal, Estrasburgo el 20 de abril de 1959.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, "*Informe Mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito*", Washington.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD Y BANCO MUNDIAL, "*Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causados por el Tránsito*:"

Resumen", Ginebra, 2004.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "*Informe sobre el mejoramiento de la Seguridad Vial en el mundo*", elaborado por la Organización Mundial de la Salud en consulta con las comisiones regionales y otros asociados del Grupo de colaboración de las Naciones Unidas para la Seguridad Vial, 14 de agosto de 2007, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/62/257>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "*Informe sobre el mejoramiento de la Seguridad Vial en el mundo*", elaborado por la Organización Mundial de la Salud en consulta con las comisiones regionales de las Naciones Unidas y otros asociados del Grupo de colaboración de las Naciones Unidas para la Seguridad Vial, 7 de agosto de 2009, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/266>.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, "*Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial, Resumen*", 2009 http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2009/en/.

Sminkey, Laura, "*Plan Mundial para el Decenio de Acción de la Seguridad Vial 2011-2020*", Organización Mundial de la Salud.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, "*Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial 2013*", Apoyo al Decenio de Acción, Resumen, 2013.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

LEY DE TRÁNSITO TERRESTRE, suscrita el 20 de septiembre de 1986,

publicada en la gaceta oficial de la República de Venezuela N° 3.920 Extraordinario, del 10 de octubre de 1986.

LEY 5930 O “LEY DE TRANSITO”, Aprobada en Asamblea Legislativa de San José, Costa Rica, del 13 de agosto de 1996.

JURISPRUDENCIA

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia N° 4-2003, de fecha 24 de febrero de 2003.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia N° 31-2001AC, de fecha 8 de octubre de 2004.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia N° 396-2001, de fecha 14 de junio de 2006.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencias Definitiva de Amparo, con referencia N° 128-2006, de fecha 27 de marzo de 2007.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia N° 35-2002AC, de fecha 23 de octubre de 2007.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia N° 73-2011, de fecha 11 de enero de 2012.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia N° 23-99, de fecha 14 de enero de 2013.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia N° 63-2013, de fecha 15 de julio de 2013.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia N° 63-2013, de fecha 7 de febrero de 2014.

REVISTAS, BOLETINES Y APUNTES

FLORES MUÑOZ, DANIEL EDUARDO, *“La acción pública de inconstitucionalidad como garantía del Estado constitucional en Colombia”*, Revista de Opinión Jurídica 9, N° 18, julio de 2010.

GONZÁLEZ, MARÍA TERESA, BETANCOURT, RAÚL, Y ISABEL RUÍZ, *“El Asegurador”*, Revista Electrónica ASES, Edición 2011/año 9/#3, disponible en:

<http://www.ases.com.sv/RevistaHistorial/Revistas%20escaneadas/REVISTA%2030.pdf>.

IRARRÁZAVAL, SILVA Y LUIS ALEJANDRO, *“La Dimensión Legal de la Interpretación Constitucional”*, Revista chilena de derecho 41, N° 2, agosto de 2014, disponible en: 437-71, doi:10.4067/S0718-34372014000200004.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

ASAMBLEA LEGISLATIVA, "Pleno Legislativo aprueba prórroga para entrada en vigencia del Seguro Obligatorio vehicular", disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/legislatura20122015/noticias/aprueban-prorroga-para-seguro-obligatorio>.

ASAMBLEA LEGISLATIVA, "*Leyes y Decretos por año*", 1997-2012 disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/leyes-y-decretos-por-ano/>.

ASAMBLEA LEGISLATIVA, COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR, "*Expediente Legislativo N° 272-8-2012-1*", 18 de agosto de 2012.

BANCO MUNDIAL, "*Países: El Salvador*", 2014, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador>.

Cuadro de Accidentes de Tránsito a nivel nacional, periodo de los años 2012 al 2014; obtenido en la Policía Nacional Civil Sub Dirección de Tránsito Terrestre.

FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO, "*Trámites para solicitar la Prestación Económica*", (s. f.), disponible en: <http://www.fonat.gob.sv/index.php/servicios/tramites-prestacion-economica>.

FONDO PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO, "*Memoria de Labores 2013 - 2014*", disponible en: <http://www.fonat.gob.sv/>.

FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL, "*FMLN presenta Ley Especial de atención a víctimas de accidentes de tránsito*" (s. f.) <http://www.fmln.org.sv/oficial/index.php/parlamentarios/grupo->

parlamentario/1044-fmln-presenta-ley-especial-de-atencion-a-victimas-de-accidentes-de-transito.

HIGHTON, ELENA I., "*Sistemas Concentrado y Difuso de Control*, s. f., disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/10.pdf>.

MINISTERIO DE SALUD, "*Conmemoran el Día Mundial de las Víctimas de Tránsito*", 18 de noviembre de 2011, disponible en: <https://www.salud.gob.sv/novedades/noticias/noticias-ciudadanosas/162-noviembre-2011/1149--18-11-2011-conmemoran-el-dia-mundial-de-las-victimas-de-transito.html>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, «Centro de noticias de la ONU en español, OPS auspicia reunión para mejorar seguridad vial en América Latina», *Servicio de Noticias de las Naciones Unidas*, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=7706#.VYMG1UbVK-c>.