



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**INCIDENCIA DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL SALVADOREÑA EN
POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO INDEMNIZACIÓN POR ACCIDENTES DE
TRÁNSITO**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

CLAUDIA MARINA GÓCHEZ CASTILLO

PROFESOR GUÍA
JUAN ENRIQUE VARGAS VIANCOS

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
JAVIER ANDRÉS COUSO SALAS
CRISTIAN GUSTAVO RIEGO RAMÍREZ

SANTIAGO DE CHILE

2015

INCIDENCIA DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL SALVADOREÑA EN POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO INDEMNIZACIÓN POR ACCIDENTES DE TRÁNSITO

Resumen

El propósito de este estudio es revisar la incidencia de la justicia constitucional en políticas públicas, específicamente en la implementación y posible reformulación, con énfasis en los efectos en el gasto público y en la agenda pública. La metodología y el enfoque de investigación son cualitativos, utilizando un estudio de caso único de tipo descriptivo, sobre la incidencia de la justicia constitucional salvadoreña en la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito. Se realiza revisión legislativa, bibliográfica y de información periodística, con análisis descriptivo de la observación de los datos y efectos analizados.

Con la información recabada se identifican cambios ocurridos a partir del accionar de la justicia constitucional, tanto en el proceso como en el discurso público de los principales actores intervinientes. Los hallazgos más relevantes muestran como a partir del pronunciamiento judicial: (1°) se imposibilita exigir el pago de un tributo, afectándose el financiamiento de la política pública, por consiguiente su implementación, y a su vez el gasto público; (2°) además, se genera la necesidad de rediseño de la política pública, y por tanto de instalar nuevamente el tema en la agenda pública.

Palabras clave autor: políticas públicas, control judicial, justicia constitucional.

ABSTRACT

The purpose of this study was to review the incidence of constitutional justice in public policy, specifically on the implementation and possible redesign, with emphasis on the effects on public expenditure and public agenda. The approach and methodology are qualitative research, using a descriptive single case study, about the influence of the Salvadoran constitutional justice in public policy of attention to road traffic victims. A legislative and literature review was made furthermore news reporting with descriptive analysis of observation data and analyzed effects.

With the information gathered, was identified changes triggering of constitutional justice, both in processes and in the public discourse of the various actors involved. The most relevant findings show how from the court ruling: (1) is impossible to demand payment of a tribute, affecting the financing of public policy, therefore its implementation, and in turn the public expenditure; (2) in addition, the need to redesign public policy is generated, and consequently install the theme again on the public agenda.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	1
1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL CONTROL JUDICIAL	3
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.1.1 <i>Separación de funciones y Democracia.....</i>	3
1.1.2 <i>Las políticas públicas y la Constitución.....</i>	4
1.1.3 <i>El control judicial constitucional de las políticas públicas</i>	5
1.1.4 <i>Problemática identificada en El Salvador.....</i>	7
1.2 JUSTIFICACIÓN	8
1.2.1 <i>Pregunta de investigación</i>	9
1.2.2 <i>Mapa de objetivos y resultados.....</i>	11
1.3 METODOLOGÍA.....	12
1.3.1 <i>Estudio de caso particular</i>	13
2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	17
2.1 ELEMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	17
2.2 CICLO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	17
2.3 FIJACIÓN DE AGENDA PÚBLICA	20
2.4 ACTORES RELEVANTES EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.4.1 <i>El presidente, la legislatura y los partidos políticos.....</i>	21
2.4.2 <i>El gabinete de ministros</i>	22
2.4.3 <i>La burocracia.....</i>	22
2.4.4 <i>El Órgano Judicial</i>	23
2.5 EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS	23
2.6 CONTROL CONSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
2.6.1 <i>Control constitucional en el Proceso de Formulación de las Políticas.....</i>	24
2.6.2 <i>Control constitucional judicial de políticas públicas</i>	26
2.6.3 <i>Argumentos en contra del control judicial constitucional de políticas públicas.....</i>	28

3.	CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN	30
3.1	LA FUNCIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL SALVADOREÑA EN POLÍTICAS PÚBLICAS.....	30
3.1.1	<i>Causas previsibles de intervención de la justicia constitucional en políticas públicas</i>	<i>30</i>
3.1.2	<i>Especificidades de la actuación</i>	<i>33</i>
3.2	CONTEXTO DE INTERVENCIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN EL ÚLTIMO QUINQUENIO	36
3.2.1	<i>Cronología de la intervención en políticas públicas en el último quinquenio.....</i>	<i>40</i>
3.2.2	<i>Reacciones provocadas por la intervención y fenómenos asociados</i>	<i>41</i>
3.3	ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA	42
3.3.1	<i>Seguridad vial y responsabilidad por accidentes de tránsito</i>	<i>42</i>
3.3.2	<i>Situación de El Salvador por accidentes de tránsito.....</i>	<i>44</i>
3.3.3	<i>Exigencias internacionales.....</i>	<i>44</i>
3.4	INTERVENCIÓN JUDICIAL EN EL CASO DE LA POLÍTICA PÚBLICA CONTENIDA EN LA LEY FONAT	49
3.4.1	<i>Momento de la intervención</i>	<i>49</i>
3.4.2	<i>Objetivo de la intervención</i>	<i>50</i>
3.4.3	<i>Enfoque y finalidad de la intervención.....</i>	<i>51</i>
3.4.4	<i>Pronunciamiento y fallo</i>	<i>52</i>
4.	ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECOLECTADA: RESULTADOS	56
4.1	CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO EN QUE OCURRE EL CONTROL CONSTITUCIONAL JUDICIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA	56
4.1.1	<i>Actores relacionados en el proceso de formulación de la política pública.....</i>	<i>57</i>
4.2	CONSECUENCIAS DIRECTAS QUE DESENCADENA.	62
4.3	EFFECTOS MÁS RELEVANTES.....	63
4.3.1	<i>En el proceso de formulación e implementación de la política pública.....</i>	<i>63</i>
4.3.2	<i>En el gasto público</i>	<i>64</i>
4.3.3	<i>En la agenda pública</i>	<i>66</i>
4.3.4	<i>Proceso generado</i>	<i>77</i>
5.	CONSIDERACIONES FINALES.....	79
5.1	CONCLUSIÓN GENERAL	88
6.	RECOMENDACIONES	90

ABREVIATURAS Y SIGLAS	91
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	93
REFERENCIAS NORMATIVAS	98
NOTAS PERIODÍSTICAS.....	99
BIBLIOGRAFÍA.....	106

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 MAPA DE OBJETIVOS Y RESULTADOS.....	11
TABLA 2 OPERACIONALIZACIÓN DE OBJETIVOS	15
TABLA 3 MATRIZ DE TIPOS DE LEGISLACIÓN	25
TABLA 4 ESTRUCTURA PARTIDARIA DE ASAMBLEA LEGISLATIVA	37
TABLA 5 CONFORMACIÓN DE SALA DE LO CONSTITUCIONAL	39
TABLA 6 PILAR 5 DEL PLAN PUNDIAL PARA EL DECENIO DE ACCION PARA LA SEGURIDAD VIAL.....	44
TABLA 7 ULTIMOS DECRETOS DE PR[ORROGA EXIGENCIA DE SEGURO OBLIGATORIO.....	46
TABLA 8 RESUMEN INCONSTITUCIONALIDAD	53
TABLA 9 TIPOS DE ACTORES RELEVANTES POR MEDIO DE PRENSA	59
TABLA 10 TIPOS DE ACTORES RELEVANTES POR MEDIO DE PRESNA DESPUES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL	60
TABLA 11 POSICIONES PREDOMINANTES EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	60
TABLA 12 LISTA DE ACTORES RELEVANTES Y POSICIONES	62
TABLA 13 SOLICITUDES DE PRESTACIÓN ECONÓMICA	63
TABLA 14 SOLICITUDES DE PRESTACIÓN ECONÓMICA PENDIENTES DE TRÁMITE	64
TABLA 15 RECURSOS DEJADOS DE RECAUDAR	65
TABLA 16 PARTIDA PRESUPUESTARIA AFECTADA POR REDUCCIÓN DE RECAUDACIÓN.....	65
TABLA 17 PLAZAS AFECTADAS POR REDUCCIÓN DE INGRESOS	66
TABLA 18 TEMÁTICAS PRIORIZADAS SOBRE EL FENÓMENO POR MEDIO DE PRENSA	67
TABLA 19 CATEGORÍAS PRIORIZADAS SOBRE EL FENÓMENO POR MEDIO DE PRENSA	68
TABLA 20 CATEGORÍAS PRIORIZADAS POR MEDIO DE PRENSA DESPUÉS DE LA INTERVENCIÓN JUDICIAL.....	69
TABLA 21 EJEMPLOS DE DISCURSOS 2013	70
TABLA 22 EJEMPLOS DE DISCURSOS 2014	70
TABLA 23 EJEMPLOS DE DISCURSOS 2015	74
TABLA 24 EJEMPLOS DE REFERENCIAS SOBRE LA REFORMA A LA POLÍTICA PÚBLICA.....	76

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1 MAPA DE ACTORES RELEVANTES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE LA POLÍTICA PÚBLICA	58
ILUSTRACIÓN 2 MAPA DE ACTORES RELEVANTES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DESPUES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL	61
ILUSTRACIÓN 3 MATRIZ DE PROCESO DE FORMULACION E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	78

Introducción

Tradicionalmente se ha considerado que las políticas públicas y las normas constitucionales pertenecen a dos discursos diferenciados, que las primeras se elaboran y regulan por argumentos de carácter técnico y operativo, los segundos se construyen y funcionan por argumentos normativos y discursivos.

Sin embargo, lo cierto es que guardan una relación cercana si se tiene en cuenta que las políticas públicas están sometidas a determinadas reglas de juego definidas por normas jurídicas, comenzando por las de rango constitucional, por lo que es válido afirmar que el cumplimiento de las obligaciones derivadas de normas constitucionales constituye una regla que debe ser tenida en cuenta en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas. (Quinche-Ramírez & Rivera-Rugeles, Julio-diciembre 2010)

Por ello, el control judicial constitucional es una herramienta útil para exigir que las políticas públicas cumplan con los compromisos que impone la norma suprema. (Quinche-Ramírez & Rivera-Rugeles, Julio-diciembre 2010)

Históricamente, en gran parte de la región, el Órgano Judicial se ha caracterizado por depender del Ejecutivo y por carecer de activismo en la interpretación de la ley, en la impugnación de la legalidad de las acciones ejecutivas o en la revisión de la constitucionalidad de las leyes. Pero, en los últimos dos decenios su participación en el proceso de formulación de políticas públicas ha aumentado significativamente, aumentando el número de fallos judiciales contrarios a las preferencias del Ejecutivo, en general, en muchos países latinoamericanos, y las decisiones de los tribunales están adquiriendo cada vez más importancia tanto en la política como en las políticas públicas. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

El objetivo general del presente trabajo es revisar la incidencia de la justicia constitucional salvadoreña en la Política de atención a víctimas por accidentes de tránsito, contenida en la Ley del Fondo creado para tal efecto, y los objetivos específicos que se persiguen son: (1) Distinguir la incidencia de la justicia constitucional en la implementación de la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito. (2) Identificar efectos relevantes de la intervención de la justicia constitucional en el diseño de la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito, particularmente en el financiamiento/gasto público; y (3) Mostrar los efectos relevantes que ejerce la justicia constitucional en la agenda pública, en cuanto a la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito.

Pregunta de investigación

En una primera mirada, desde la óptica de las políticas públicas, la definición o revisión jurisdiccional de políticas públicas, revela cierta falta de coherencia entre la planificación gubernamental y la demanda ciudadana, acogida ésta última en el proceso de constitucionalidad. Y, en ese sentido, además de resolver el caso concreto se espera que la justicia constitucional mantenga la expectativa y la confianza de la sociedad en la vigencia de las reglas. Ello exige como requisito indispensable la independencia e imparcialidad, so pena de obstaculizar el desarrollo social, por lo que los riesgos de esa

intervención también están asociados a la referida exigencia y a la captura o subordinación política o ideológica.

Por ello, algunos consideran que en algunos casos éste suple el vacío creado por la falta de voluntad o ineficacia de los otros poderes públicos primeramente llamados a definir políticas públicas —normalmente decisores de las mismas—, por tanto en una defensa del ciudadano si el legislativo y el ejecutivo no asumen, al mismo tiempo, de manera más proactiva sus funciones.¹

Resulta, entonces, relevante responder primero la pregunta principal a la que atiende el tema de estudio de caso: ¿Cómo incide la justicia constitucional salvadoreña en la formulación de políticas públicas?, analizando el caso particular de la política pública para la atención de víctimas por accidentes de tránsito.

¹Christian Steiner, Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer

1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL CONTROL JUDICIAL

1.1 Planteamiento del problema

1.1.1 *Separación de funciones y Democracia*

Con la Revolución Francesa, la democracia occidental asumió tres principios básicos del estado constitucional: la legalidad de la actuación estatal, la supremacía de los derechos fundamentales y la separación de poderes. Este último, introducido por el Barón de Montesquieu en su ensayo “El espíritu de las leyes” (publicado en 1748), se convirtió en un dogma constitucional de carácter absoluto y rígido indispensable -según el pensador francés-, para establecer la “libertad política del ciudadano” que conlleva la existencia de seguridad y libertad, condiciones clave de cualquier sistema de gobierno que pretenda garantizar la igualdad legal de todos los ciudadanos. La idea de la separación de poderes alude a la atribución de funciones específicas a los tres poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), contraria a la naturaleza de la monarquía absoluta, donde todo el poder estaba concentrado en el monarca, quien podía actuar arbitrariamente sin limitación o freno legal, lo cual constituye una fuente de intranquilidad y de inseguridad, ya que el sistema de gobierno descansaba en el temor de los súbditos, no sobre su libertad.

Para Montesquieu “Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes (...)” El equilibrio supone en su teoría límites y contrapesos, donde el Ejecutivo se vea limitado y contrapesado por el Legislativo, dado el carácter representativo de éste último, y el Judicial sea independiente y limitado a hacer cumplir las leyes.

Modernamente, se concibe al poder estatal como único e indivisible, que reside exclusivamente en el titular de la soberanía (nación o pueblo); pero, se reconoce la separación de funciones o facultades gubernamentales como una condición necesaria para la ordenación y funcionamiento del Estado democrático de derecho, principalmente cuando la forma política de gobierno es republicana.

Ahora bien, de acuerdo con el PNUD “en América Latina somos testigos a diario de situaciones que ponen en riesgo la democracia y sus instituciones, que amenazan la integridad de miles de personas y nos recuerdan que la construcción de un régimen democrático no puede ni debe darse por sentada.” (PNUD, 2004)

Por ello, el control de la política en un régimen democrático adquiere una significativa relevancia y “es más eficaz cuando existe una verdadera división de poderes, cada uno de ellos legalmente dotado de facultades para controlar y sancionar la conducta de los otros”. (PNUD, 2004)

En esencia, para un régimen democrático la separación de funciones o facultades gubernamentales (antiguamente denominada división de poderes) se determina en normas constitucionales. Pero, la eficacia de dicho sistema se redefine muchas veces a través de las políticas públicas de cada país, y éstas serán en mayor o menor medida

acordes a un régimen democrático, según los intereses a los cuales respondan y a las fuerzas políticas, económicas y sociales que se encuentren en juego.

1.1.2 Las políticas públicas y la Constitución

Los intereses preponderantes y las fuerzas en juego en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas se ven revelados, ejercidos y definidos por los diversos actores-institucionales (Gobierno, legisladores, etc.) y no institucionales (sindicatos, grupos privados, etc.)- que participan en dicho proceso, cuya conducta está determinada por el funcionamiento de las instituciones políticas y por las reglas de juego existentes dentro de un contexto dado (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006).

Las normas jurídicas constituyen reglas de juego muy importantes para la formulación de políticas públicas, y en mayor grado las normas constitucionales², que establecen un marco ineludible para quienes intervienen en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, en tanto determinan objetivos que sujetan la actuación del Estado, permitiendo así el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía, derivadas de la existencia de los derechos y principios constitucionales. (Quinche-Ramírez & Rivera-Rugeles, Julio-diciembre 2010)

El reconocimiento de los derechos y principios constitucionales impone a los Estados obligaciones de distinto tipo: obligaciones negativas, de acuerdo con las cuales los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que tengan como resultado el desconocimiento de cualquier derecho o principio; y obligaciones positivas, que exigen del Estado la adopción de medidas tendientes a lograr la plena realización de los derechos, así como a evitar que los particulares vulneren los principios y derechos reconocidos. Ambas imponen límites a la actuación del Estado, estableciendo lo que le está vedado y lo que le es imperioso hacer; en otras palabras, dando sentido al principio de legalidad de la actuación administrativa. (Quinche-Ramírez & Rivera-Rugeles, Julio-diciembre 2010)

Esos límites que las normas constitucionales imponen a las políticas públicas no impiden que los actores que intervienen en la formulación, implementación y evaluación de las mismas hagan uso de su libertad para elegir, entre las distintas opciones, las acciones o medidas concretas destinadas a alcanzar los objetivos establecidos por las reglas constitucionales. Ello ocurre incluso en constituciones "abiertas", las cuales a pesar de establecer principios, derechos y valores de carácter vinculante no prefiguran rígidamente la manera como el Estado los cumplirá ni consagran un modelo económico determinado, aunque sí fijan objetivos que se deben perseguir, pero admiten la posibilidad de hacerlo a través de diversas formas y medios (Abramovich & Courtis, 2006).

²La expresión "normas constitucionales" incluye pero no se limita a las disposiciones de la Constitución, pues también considera las normas que conforman el bloque de constitucionalidad por contener disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, así como la jurisprudencia vinculante fijada por el Juez Constitucional.

Sin embargo, es evidente que no todas las normas constitucionales representan los mismos límites y márgenes de acción para las políticas públicas. Por el contrario, ellos variarán dependiendo del grado de precisión con que se definan los mandatos que se desprenden de cada una de ellas. (Quinche-Ramírez & Rivera-Rugeles, Julio-diciembre 2010)

Así, en contra de algunas posturas tradicionales, las políticas públicas con los derechos y principios constitucionales son temas y contenidos mutuamente implicados, ya que los últimos establecen límites, márgenes y obligaciones para las políticas públicas, en tanto las normas constitucionales como parte del "contrato social"³ constituyen la voluntad general reconocida, y por ende su respeto, cumplimiento y aplicación otorga legitimidad a la actuación del Estado. Esa legitimación viene dada formalmente por la primacía de la voluntad general sobre la voluntad particular de los gobernantes, cualesquiera que éstos sean, y cualquiera que sea la forma de gobierno. Por ello, las obligaciones estatales y límites para su actuación derivados de las normas constitucionales exigen que las políticas públicas no sólo cumplan con los objetivos e intereses públicos reconocidos sino que constituyan el medio idóneo para su realización, ayudando a traducir entidades con algún grado de abstracción (las normas sobre derechos) en prestaciones concretas (la entrega de medicamentos, subsidios para vivienda, etc.), sin perjuicio que para tal fin deben tenerse en cuenta otros aspectos propios del entorno político, económico y social que permitan asegurar la eficacia y efectividad de las políticas públicas elegidas. (Quinche-Ramírez & Rivera-Rugeles, Julio-diciembre 2010)

1.1.3 El control judicial constitucional de las políticas públicas

Como sostiene Pisarello, "A pesar de la fortaleza de los argumentos que respaldan la necesaria relación entre las políticas públicas y la protección de los derechos y principios constitucionales, la experiencia demuestra que no son suficientes para lograr que estos permeen el contenido de aquellas. Por el contrario, existen evidencias de que los derechos y principios constitucionales no son tomados en cuenta en las diferentes etapas del proceso de formulación de las políticas públicas." (Pisarello, 2007)

El incumplimiento de las normas constitucionales (ya sea por omisión en su observancia o por abierta contradicción) constituye una violación del derecho vigente, una afectación de mandatos vinculantes que someten la actuación del poder público. Entonces, en línea con la teoría de la separación de funciones y con sus fundamentos, cuando ocurre un incumplimiento de ese tipo se abre la puerta a la actuación de los órganos judiciales de aquellos Estados en cuyos textos constitucionales se establecen mecanismos judiciales de control constitucional, donde los jueces tienen la obligación de verificar que los poderes públicos hayan sometido sus actos a la Constitución. En ese contexto, el

³ En referencia al "Contrato Social", del que habla Rousseau, cuya máxima puede resumirse en que "Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo". Así, la voluntad general surgida de este cuerpo puede imponerse a la voluntad individual, pues se ha producido la transformación de las personas individuales en un cuerpo colectivo compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea.

quehacer de los jueces resulta decisivo, pues son los facultados para lograr que las políticas públicas se ajusten a las normas constitucionales. (Quinche-Ramírez & Rivera-Rugeles, Julio-diciembre 2010)

A nivel mundial, la participación judicial en el control de las políticas públicas es una tendencia creciente (Brinks & Gauri, Julio 2009)⁴, pero presenta rasgos y matices particulares dependiendo de la presencia o ausencia de factores políticos, normativos y culturales que la circundan (Brinks & Gauri, Julio 2009)⁵.

Algunos autores destacan entre las causas de incumplimientos constitucionales en el proceso de formulación de políticas públicas diversas situaciones, entre ellas la desatención, la incompetencia o falta de capacidad, e incluso la intransigencia de los encargados de elaborarlas (Budlenter & Roach, 2005), así como la poca capacidad para resolver los problemas sociales (Subirats, 2001) y (Langford, 2009).

En definitiva, la evidencia puede arrojar diversidad de causas que apartan la actuación de la Administración pública de las normas constitucionales. Sin embargo, en términos generales, la deficiencia que ello acarrea a las políticas públicas adoptadas por un Estado en particular puede impulsar, en mayor o menor medida, a que las personas afectadas acudan a las instancias judiciales para reclamar atención y respuesta eficaz a la garantía y respeto de los derechos y principios constitucionales e incluso de sus necesidades insatisfechas, dependiendo de factores políticos, normativos, socio-culturales y económicos que operen en un país determinado. Por ello, algunos como Langford afirman que “se puede percibir mayor actividad judicial en aquellas jurisdicciones donde el incumplimiento sistemático del Estado en abordar las desventajas sociales es quizás más extremo” (Langford, 2009)

La intervención judicial en esos casos aparece normalmente en la etapa de implementación de las políticas públicas y conlleva el replanteamiento de los actores intervinientes en el proceso de formulación de la política objetada, la iteración no convencional de sus etapas e incluso la modificación de la política misma, generándose en muchos casos problemas de ejecución de la política relacionados con su eficacia y efectividad.

⁴ Gauri y Brinks señalan que “cada vez más [...] los derechos constitucionales están apoyando demandas de bienes y servicios sociales y económicos, a menudo, pero no siempre, a través de las cortes u otras instituciones cuasi-legales. Y las cortes están asumiendo un rol cada vez más importante en decidir la amplitud a la que el interés aparentemente no negociable consagrado en las constituciones debería ser considerado y protegido en la formulación de políticas” (Brinks & Gauri, Julio 2009) pág. 2

⁵ En el mismo sentido lo sostiene Javier Couso en "Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política", XXIV Revista de Ciencia Política N° 2 (2004), y Pedro Medellín Torres en "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad", Publicación de Naciones Unidas, CEPAL 2004.

1.1.4 Problemática identificada en El Salvador

Según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015), el indicador de efectividad gubernamental en El Salvador es de -0.04⁶

Además, de acuerdo con el informe del PNUD sobre desarrollo humano en El Salvador, las falencias de las políticas públicas datan desde finales del siglo XIX, debido a que “no han sido formuladas, ni implementadas para proporcionar bienestar equitativo a los salvadoreños”. Además, señala que en la aplicación del último modelo socioeconómico implementado, denominado de promoción de exportaciones y atracción de inversiones - el cual realmente ha sido más de exportación de mano de obra-, se ha reportado avances considerables en varios indicadores socioeconómicos; pero, “ha fracasado en asegurar niveles mínimos de bienestar a segmentos amplios e importantes de la sociedad” y en “construir un círculo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento económico que se traduzca en un mejoramiento robusto y sostenido del nivel de bienestar de la población”. El referido informe sostiene, además, que “en buena medida, eso se debe a que no han estado guiados por objetivos y metas humanas, y a que han confundido los medios con los fines”. (PNUD, 2013)

No obstante esa falencia histórica de las políticas públicas en El Salvador, es notable la creciente actividad judicial relacionada con el control constitucional de las mismas en el último quinquenio⁷, especialmente a partir del número de pronunciamientos judiciales que modifican e incluso definen políticas públicas, en el marco de revisiones impulsadas por ciudadanos o grupos particulares, y en mayor medida de políticas públicas contenidas en normas jurídicas o en actos administrativos.

Reviste especial atención, el control judicial constitucional de las políticas públicas contenidas en normas jurídicas secundarias (leyes, decretos legislativos y reglamentos), cuyo conocimiento ha estado a cargo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por ser la que tiene la *competencia exclusiva para conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad* de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el habeas corpus, así como las controversias entre los Órganos

⁶ Combina en un índice agregado varios indicadores disponibles relacionados con la efectividad gubernamental, incluyendo aquellos relacionados con la estabilidad del poder de las agencias gubernamentales, la calidad de la burocracia, la carga de los trámites burocráticos, el despilfarro del gasto público, etc. Tal agregación de indicadores proviene de diferentes fuentes, y ha sido realizada a través de un modelo único de componentes. Los indicadores considerados en este índice incluyen algunos que están basados en encuestas y otros en opiniones de expertos. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

⁷ Desde el establecimiento del proceso de inconstitucionalidad en 1950, hasta el inicio de funciones de la Sala de lo Constitucional en 1984 (período de prácticamente 34 años), apenas se presentaron 65 demandas de inconstitucionalidad, sólo 10 pronunciamientos de ese período fueron sobre el fondo del asunto, y sólo en 4 casos se estimó la pretensión de inconstitucionalidad...no es inexacto decir que aconteció un sustancial vaciamiento del control directo y abstracto de constitucionalidad, tanto por la falta de la materia prima, ya que apenas se presentaban demandas, como por un deficiente producto jurisprudencial, ya que las decisiones estaban políticamente condicionadas, eran técnicamente deficitarias y respondían a una visión jurídica escasamente vanguardista. (Anaya, La Justicia Constitucional en El Salvador, 2010)

Legislativo y Ejecutivo, especialmente sobre asuntos de índole constitucional y de suspensión o pérdida de derechos de ciudadanía⁸.

En dicha sede se han emitido varias sentencias de inconstitucionalidad trascendentales, que modificaron o incluso definieron políticas públicas, debido a que su pronunciamiento: incorporó cambios al sistema electoral, transformando el mecanismo de votación; eliminó la posibilidad de trasladar el dinero no utilizado por las instituciones del Órgano Ejecutivo a la partida de gastos imprevistos administrada por la Presidencia (partida secreta), se impidió el traslado de fondos entre ramos del Ejecutivo, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa; obligó la cancelación de partidos políticos, porque no alcanzaron el porcentaje mínimo establecido en el Código Electoral, invalidó la elección de funcionarios de elección de segundo grado por afiliación partidaria o incumplimiento de otros requisitos interpretados a partir de normas constitucionales; incluyó la responsabilidad penal a los propietarios, directores, editores de medios de comunicación y comunicadores por la difusión de informaciones lesivas a los derechos fundamentales de las personas, incluidos el honor y la imagen; ordenó emitir una ley en la que se fijen las condiciones de ejercicio del derecho a indemnización por daño moral, bajo parámetros determinados en la sentencia; y prohibió exigir el pago del impuesto fijado en la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito. Además, de un número de sentencias que invalidó la elección de funcionarios de elección de segundo grado por afiliación partidaria o incumplimiento de otros requisitos interpretados a partir de normas constitucionales; y, de un número considerable de decisiones tocantes a la política de acceso a la información gubernamental.

Tal intervención judicial trajo consecuencias en la agenda pública y en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas a las cuales hicieron referencia, y las más relevantes marcaron un contexto de tensión entre la referida Sala y otros órganos del Estado e incluso con algunos sectores de la empresa privada, debido a su incidencia.

1.2 Justificación

A partir de los mencionados pronunciamientos de la justicia constitucional y sus efectos más notorios en la implementación de las políticas públicas a las cuales se referían, surge la inquietud sobre la incidencia o alcances de la intervención de la justicia constitucional en la formulación de políticas públicas, considerando las características del proceso de formulación de las mismas (Birkland, 2001), así como los efectos -que constituyen en algunos casos costos de transacción (Coase, 1973) asociados a los fallos y que no son precisamente estimados- y riesgos que pueden ser considerados a partir del ejemplo de esa intervención, en caso que se vuelva convencional o regular.

⁸Arts. 172 inc. 3º y 174 de la Constitución de la República de El Salvador.

En tal sentido, el particular enfoque de este estudio en el control constitucional y su intervención en las políticas públicas está relacionado con la relevancia y alcances de las soluciones jurídicas para maximizar, aún en términos relativos, el bienestar de la sociedad (Coase, 1973), así como con la importancia de las reglas (Brenann, 1987) y del marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil, como lo plantea la teoría de la elección u opción pública (Buchanan, 1999).

Por otra parte, para la solución de los problemas públicos se han estudiado y utilizado diferentes modelos de toma de decisión en el proceso de formulación de políticas públicas (Lahera, 2008). En la mayoría de esos modelos se tiene un enfoque de proceso con fases o etapas comunes, y actores que regularmente intervienen en cada una de ellas (Parsons, 2007); pero, pocas veces se considera convencional y relevante la incidencia del Órgano Judicial -sobre todo en América Latina-, ya que su “negocio” o competencia particular y exclusiva es la de juzgar y ejecutar lo juzgado, como se reconoce en las diferentes Constituciones o normas fundamentales de los países.

Sin embargo, la realidad revela que -en ejercicio de esa competencia- los pronunciamientos judiciales, y en especial los de materia constitucional, inciden en las políticas públicas, a partir de una acción ciudadana, como ocurrió en los casos de la experiencia salvadoreña a los que se hizo alusión anteriormente.

A partir de esa primera observación, cabe acotar el foco de interés al control judicial constitucional de aquellas políticas públicas contenidas en una norma jurídica secundaria, en atención a la relevancia y alcances que presenta. Cuando se declara la inconstitucionalidad de una norma, ello conlleva su salida del ordenamiento jurídico y tiene efectos generales, por ende con mayor impacto en la implementación de la política pública contenida en la norma en cuestión⁹.

1.2.1 Pregunta de investigación

En una primera mirada, desde la óptica de las políticas públicas, la definición o revisión jurisdiccional de esas políticas públicas, revelan falta de coherencia entre la planificación gubernamental y la demanda ciudadana, acogida en el proceso de constitucionalidad.

No es insospechado pensar que la intervención de la justicia constitucional en la formulación de políticas públicas pueda sugerir que ese actor está supliendo un vacío creado por la falta de precisión o por la ineficacia de los otros poderes públicos normalmente decisores de las mismas.¹⁰ Y, en ese sentido, además de resolver el caso

⁹ Distinto impacto ocurre con el control de constitucionalidad en el caso del amparo o con el control de legalidad en el contencioso administrativo contra actos de la administración pública en ejecución o implementación de la política pública, en los cuales la decisión judicial limita sus efectos directos al caso concreto; aunque, es adecuado y previsible que en estos últimos casos los órganos del Estado tengan en consideración esos pronunciamientos particulares al momento de elaborar las políticas públicas y desarrollar sus funciones.

¹⁰Christian Steiner, Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer

concreto se espera que la justicia constitucional mantenga la expectativa y la confianza de la sociedad en la vigencia de las reglas. Ello exige como requisito indispensable la independencia e imparcialidad, so pena de obstaculizar el desarrollo social, por lo que los riesgos de esa intervención también están asociados a la referida exigencia.

Por ello, se considera relevante realizar un análisis descriptivo de la definición o modificación de políticas públicas vía revisión de constitucionalidad, tomando como objeto particular de análisis el caso de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, con el fin de evaluar las implicaciones más relevantes de la intervención no convencional de la justicia constitucional en el proceso de formulación de políticas públicas, y en particular en la implementación de la mismas, incluyendo su incidencia en el gasto público, como parte de la base de análisis posteriores sobre el beneficio-costos social de dicha intervención.

Resulta, entonces, adecuado plantearse como objetivo general en una primera aproximación: revisar la incidencia de la justicia constitucional salvadoreña en la Política pública y preguntarse ¿Cómo se refleja esa incidencia en el proceso de formulación de políticas públicas?, y responder a ella como pregunta principal a la que atiende este estudio.

Dicha pregunta de investigación responde a los siguientes objetivos:

1.2.2 Mapa de objetivos y resultados

Tabla 1 MAPA DE OBJETIVOS Y RESULTADOS

OBJETIVO	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	RESULTADO ESPERADO
<p>GENERAL: Revisar la incidencia de la justicia constitucional salvadoreña en la Política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito.</p>	<p>¿Cómo se refleja la incidencia de la justicia constitucional salvadoreña en la Política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito (Ley FONAT)?</p>	<p>Estudio de caso sobre la intervención de la justicia constitucional salvadoreña en la Política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito.</p>
<p>ESPECÍFICO 1: Distinguir la incidencia de la justicia constitucional en la implementación de la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito.</p>	<p>¿Cómo afecta la implementación de políticas públicas la intervención de la justicia constitucional en el caso analizado?</p>	<p>Matriz de proceso generado.</p>
<p>ESPECÍFICO 2: Identificar efectos relevantes de la intervención de la justicia constitucional en el diseño de la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito, particularmente en el financiamiento/gasto público.</p>	<p>¿Cómo incide en el diseño de la política pública la intervención de la justicia constitucional en el caso analizado?</p>	<p>Descripción de recursos presupuestarios disponibles y utilizados.</p>
<p>ESPECÍFICO 3: Mostrar los efectos relevantes que ejerce la justicia constitucional en la agenda pública, en cuanto a la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito.</p>	<p>¿Cómo incide la intervención de la justicia constitucional en la agenda del Gobierno para la formulación e implementación de políticas públicas en el caso analizado?</p>	<p>- Descripción cronológica de la instalación del tema en agendas de gobierno y legislativa, de medios de comunicación, y su modificación a raíz de la intervención de la justicia constitucional.</p>

Fuente: elaboración propia

1.3 Metodología

Para responder a la pregunta de investigación, el foco de interés se centra en el control judicial constitucional salvadoreño de políticas públicas contenidas en una norma jurídica secundaria, en atención a la relevancia y alcances que presenta, como se señaló anteriormente; y, de forma más específica, en su incidencia en el proceso de formulación de las políticas públicas, con énfasis en la implementación y posible reformulación.

Tanto el enfoque como la metodología de investigación a utilizar es cualitativo, recurriendo como herramienta de investigación a un estudio de caso único de tipo descriptivo, el cual ejemplifique la intervención e incidencia de la justicia constitucional salvadoreña en una particular política pública.

Para la selección del caso de estudio se toman en consideración los elementos priorizados en el planteamiento del problema: 1) pronunciamiento judicial constitucional sobre un límite de maniobra establecido en la norma suprema, 2) que recaiga sobre una política pública contenida en una norma jurídica secundaria, y 3) que la política pública permita observar las distintas etapas de su proceso de formulación e implementación.

Diversas son las políticas públicas con desarrollo de su diseño en una norma jurídica. De ahí que sea necesario tomar en cuenta otros aspectos para acotar la realización del estudio, que faciliten su viabilidad.

Como se señaló en el planteamiento del problema, las normas constitucionales establecen límites y márgenes de maniobra para las políticas públicas. Para evidenciarlo resulta útil la referencia al artículo 131 ordinal 6° de la Constitución de El Salvador que reconoce la facultad expresa a la Asamblea Legislativa para "Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa." Esta norma no sólo supone que cualquier política pública que incluya la determinación de un tributo (impuesto, tasa o contribución) va a estar contenida en una norma jurídica secundaria, sino que además impone un límite que debe tener en cuenta cualquier política pública fiscal: la equidad.

A su vez, en atención a sus características, la política tributaria es un buen punto de partida, dado que los tributos afectan a casi todos los aspectos de la economía y la sociedad, en determinado grado, y permiten observar las características generales del proceso de formulación de políticas públicas. El tamaño del Estado, la magnitud de la redistribución de los ricos a los pobres y las decisiones de consumir e invertir están relacionadas con este campo fundamental de la política. Dados los grandes efectos que puede tener en la eficiencia y la equidad, la política tributaria tal vez sea el campo de la política pública donde hay más intereses en juego. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

Por ello, en general, los actores relevantes en el típico proceso de formulación de políticas públicas también participan en el de la política tributaria, en particular el

Órgano Ejecutivo (cuyas atribuciones y limitaciones influyen mucho en la calidad de la política tributaria), el Órgano Legislativo, y otros actores cuya influencia es más específica como el Órgano Judicial o los grupos empresariales. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

Además, los efectos de los tributos varían según su naturaleza y diseño. "Algunos impuestos surten efecto en el sistema económico en poco tiempo. Otros tienen consecuencias a largo plazo que son mucho más importantes (afectan a las decisiones sobre ahorro e inversión)." Los efectos también pueden ser directos o de equilibrio parcial, o bien, indirectos o de equilibrio general. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

Regularmente, la carga de los tributos directos, como los impuestos sobre la renta y o la propiedad, es menos fácil de transferir que la carga de los tributos indirectos y, por consiguiente, la percepción y visibilidad de la afectación también es directa e inmediata para el sujeto obligado, dependiendo en gran medida de detalles técnicos que generalmente escapan a la comprensión de aquellos que se ven afectados en última instancia. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

Por último, en muchos casos los efectos de los tributos son sumamente inciertos e introducen otro elemento de complejidad en el proceso de formulación de políticas públicas, pues "como es razonable suponer el apoyo a un partido político depende de la forma en que ese partido afecta a los intereses de sus partidarios actuales y potenciales", por lo que "cada partido tratará de adaptar la combinación de impuestos a esos intereses. En consecuencia, es normal que haya diferentes bases impositivas, estructuras tarifarias y disposiciones especiales." (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

Además, ocurre una usual separación entre la promulgación de la política pública y su implementación, y es que aunque la oficina de administración tributaria generalmente contribuye en el diseño de la política pública tributaria, durante su debate en el Congreso desempeña un rol totalmente pasivo. El Congreso suele introducir cambios en la redacción que pueden parecer inconvenientes o impracticables a los administradores tributarios, sin consultar con ellos.

1.3.1 Estudio de caso particular

En El Salvador, según cálculos del Ministerio de Hacienda¹¹, 5 resoluciones de la Sala de lo Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de algunos tributos impidieron el ingreso de US\$123.7 millones a las arcas públicas en un período de 18 meses.

La primera de esas 5 resoluciones fue la Sentencia 63-2013 del 7 de febrero de 2014 (Sentencia Inconstitucionalidad, 2014), que a partir de la demanda de una ciudadana

¹¹ <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/procurador-advierde-que-inconstitucionalidad-de-la-emision-de-titulos-por-900-millones-violaria-derechos-humanos/>

declaró inconstitucional la contribución especial establecida en la Ley del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAT). Dicho Fondo fue constituido para pagar indemnizaciones a familiares de víctimas mortales y compensaciones a lesionados por accidentes de tránsito. Como efecto de la inconstitucionalidad declarada, la Sala de lo Constitucional prohibió: exigir el pago del referido tributo, y reclamar la devolución del pago del mismo, que se hubiere realizado antes de la fecha en que se adoptó la medida cautelar de suspensión.¹²

En la mencionada sentencia, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia encontró que la política pública no se ajustaba a las reglas de juego que se desprenden del Derecho, recogidas en la Constitución, las que establecen como deber del Estado garantizar la equidad en materia tributaria. Por ese motivo, declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley del FONAT (Sentencia Inconstitucionalidad, 2014) y por conexión de algunos artículos del reglamento de dicha ley.

Esa decisión evidencia la decisión de la Sala de lo Constitucional de evaluar y, dado el caso, corregir una política pública, y además presenta dos características centrales que permiten estudiar el tema de la incidencia del control judicial en las políticas públicas. En primer lugar, la Sala de lo Constitucional no se limitó a declarar la violación de la norma constitucional invocada por quien interpuso la acción de tutela -para el caso, equidad tributaria- sino que también señaló criterios generales a tener en cuenta a futuro relacionados con el financiamiento vía tributos. En segundo lugar, esta decisión da cuenta de una práctica de declarar la inconstitucionalidad de un tributo que tiene como consecuencia impedir ingresos previstos al fondo estatal.

La metodología de análisis de este estudio de caso es de naturaleza cualitativa y se centra en instituciones y procesos, sin perjuicio de que se reconoce la existencia de otras variables más estructurales que influyen en las configuraciones de los sistemas de gobierno, en sus respectivos Procesos de formulación e implementación de políticas públicas y en las políticas mismas.

Se realizará revisión legislativa, bibliográfica y de información periodística, análisis descriptivo la observación de los efectos analizados y datos relativos a la política relacionada con el caso de análisis, como se denota en los cuadros siguientes:

¹² http://www.csj.gob.sv/comunicaciones/2014/FEB_14/070214_CMSC.pdf

Tabla 2 OPERACIONALIZACIÓN DE OBJETIVOS

OPERACIONALIZACIÓN DE OBJETIVOS							
OBJETIVO	DIMENSIÓN	Unidad de análisis	INDICADORES	METODOLOGÍA	TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN	INSTRUMENTOS	FUENTES
GENERAL: Revisar la incidencia de la justicia constitucional salvadoreña en la Política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito.	Normativa (a nivel producto: sentencia)	Modificación de capacidades de la política.	- PP existente - Normativa vigente - Jurisprudencia existente sobre el tema de revisión - Pronunciamiento de estudio	Estudio de caso exploratorio cualitativo	Revisión bibliográfica y documental	Fichas Resumen Textual	-Normativa existente - Pronunciamiento o judicial - Declaraciones públicas de actores relevantes, - Noticias y notas periodísticas.
		Modificación de horizontes de la política.	- conceptos introducidos en el pronunciamiento. - cambios discursivos de actores clave. - diferencias en el debate público generado con respecto al debate anterior a la intervención.				- cambios en el contenido de la política (cambios formales en la política macro) - cambios en conceptos
		Influencia o impacto en los regímenes de políticas.	- cambios de procedimiento en el proceso de formulación de políticas públicas				documentos, leyes, presupuesto
	Institucional (a nivel de impacto)	proceso y gestión gubernamental	- cambios de procedimiento en el proceso de formulación de políticas públicas				documentos, leyes, presupuesto

OPERACIONALIZACIÓN DE OBJETIVOS

OBJETIVO	DIMENSIÓN	Unidad de análisis	INDICADORES	METODOLOGÍA	TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN	INSTRUMENTOS	FUENTES
<p>ESPECÍFICO 1:</p> <p>Distinguir la incidencia de la justicia constitucional en la implementación de la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito.</p>	Institucional	Proceso de formulación de la política pública.	Ciclo de formulación e implementación de la política pública.	Análisis cualitativo descriptivo	Revisión documental	Fichas Resumen Textual	Prensa, decretos, pronunciamientos y opiniones públicas.
<p>ESPECÍFICO 2:</p> <p>Identificar efectos relevantes de la intervención de la justicia constitucional en el diseño de la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito, particularmente en el financiamiento/gasto público.</p>	Recursos	Gasto público	Planificación presupuestaria y estrategia gubernamental	Análisis exploratorio cualitativo	Revisión documental	Fichas Resumen Textual	<p>Información presupuestaria, relativa a datos sobre Recursos disponibles y utilizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Recaudación tributo -Pago de indemnizaciones -Nuevo financiamiento -Proyección de pagos futuros y sostenibilidad
<p>ESPECÍFICO 3:</p> <p>Mostrar los efectos relevantes que ejerce la justicia constitucional en la agenda pública, en cuanto a la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito.</p>	Gestión de los actores en el ciclo de formulación e implementación de la política pública	<p>Escenarios</p> <hr/> <p>Actores relevantes</p> <hr/> <p>Discurso público</p>	<p>Condiciones fácticas durante y después de la intervención</p> <hr/> <p>actores clave que participan en el PFP</p> <hr/> <p>Cambios en discurso de actores relevantes</p>	Análisis exploratorio cualitativo	Revisión documental	Fichas Resumen Textual	<p>Prensa, decretos, pronunciamientos y opiniones públicas</p> <p>Prensa, decretos, pronunciamientos y opiniones públicas</p>

Fuente: elaboración propia

2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

En este capítulo se exponen los enfoques teórico-conceptuales que serán tenidos en cuenta para la delimitación teórica del problema y para el análisis del estudio de caso.

2.1 Elementos de las políticas públicas

La expresión “política pública” no tiene una definición precisa ni única. En proporción similar a los variados enfoques teóricos y metodológicos utilizados para el análisis de las políticas públicas, existen diversas definiciones y conceptualizaciones del término¹³.

Las distintas definiciones propuestas coinciden en destacar algunos elementos comunes. Por ejemplo, a partir de la conceptualización que hacen Mény y Thoenig, se pueden señalar como elementos de la Política pública los siguientes: 1) un programa de acción de una autoridad pública; 2) resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental; 3) se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos; 4) se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud los trabajadores independientes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, etc. (Mény & Thoenig, 1992)

Por su parte, Roth señala cuatro elementos característicos de la existencia de una política pública: 1) la identificación de situaciones problemáticas de carácter público o de intereses políticos que exigen o permiten la intervención estatal; 2) la definición de objetivos para la intervención en las situaciones identificadas; 3) la creación y el diseño de programas, acciones o medidas que tengan como propósito la consecución de los objetivos trazados; y, 4) la participación directa o indirecta del Estado. (Roth, 2007)

2.2 Ciclo de formulación de políticas públicas

De la anterior definición se puede deducir la idea de que las políticas públicas suponen la existencia de un proceso compuesto por varias etapas: 1) la formulación, luego de un proceso de estudio y discusión, de una serie de medidas por medio de las cuales se pretende solucionar determinado problema; 2) la implementación concreta de las medidas formuladas, y 3) la evaluación o seguimiento de las medidas adoptadas y de los efectos que ha producido su implementación. (Birkland, 2001)

¹³ Gavilanes, R.V. (2010) en su artículo denominado “Hacia una nueva definición del concepto ‘política pública’”. (Desafíos, Bogotá, Colombia 20, 149-187, expone: “al hacer una revisión bibliográfica de textos especializados en el análisis de políticas públicas encontré veintinueve definiciones del concepto” y su propuesta de definición es la siguiente: “Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”.

Dentro de las etapas del referido proceso, y en mayor medida durante la etapa de formulación se da una sucesión de intercambios entre actores que interactúan en escenarios formales e informales. Por ello, los procesos de formulación de políticas públicas son muy complejos, debido a la multiplicidad de actores con diversas facultades, horizontes temporales e incentivos que participan en ellos, la gran variedad de ámbitos en los que interactúan, y la diversidad de reglas de juego que pueden repercutir sobre la manera en que se opera. Teniendo en cuenta que en la compleja interacción entre los actores que intervienen en el proceso influyen las instituciones y las costumbres políticas de cada país, no existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias. Por ende, la eficacia de las medidas de política pública dependerá de la manera en que se debatan, aprueben y ejecuten las mismas. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006).

Así se puede observar diferentes grados de eficacia y efectividad de las políticas públicas elegidas por los diferentes países, debido a los diferentes escenarios, determinados por aspectos propios del entorno político, económico y social que influyen y determinan los resultados de dicho proceso,. (Quinche-Ramírez & Rivera-Rugeles, Julio-diciembre 2010)

El proceso mismo de formulación de políticas públicas tiene un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable para las políticas, adaptarlas toda vez que sea necesario, ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia, y velar porque siempre se adopten en favor del interés público. Justamente, las instituciones y las prácticas políticas ayudan a explicar la durabilidad y adaptabilidad de las políticas públicas. La historia, las convicciones y las actitudes de los ciudadanos, así como los líderes, son igualmente decisivos. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

En ese sentido una premisa base es que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas pueden ser al menos tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas. Un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas elude esos pasos que encierran en sí el desordenado mundo de la política. Pero, los procesos políticos y de formulación de políticas públicas son inseparables. Si al tratar de promover un cambio de políticas se hace caso omiso del vínculo que existe entre ellos, puede desembocarse en reformas fallidas y expectativas frustradas, (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006) pues los efectos de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de políticas públicas solo pueden entenderse de manera sistémica.

Las instituciones políticas, así como los procesos de formulación de políticas públicas que dichas instituciones ayudan a conformar, pueden tener una profunda incidencia en el éxito o el fracaso de cualquier medida de política pública, en tanto la viabilidad de mejores políticas públicas y la eficacia de los procesos políticos se facilita con la existencia de: a) partidos políticos institucionalizados y programáticos, b) legislaturas con una sólida capacidad para elaborar políticas y participar constructivamente en la formulación de las mismas, en lugar de adoptar un papel subordinado a los deseos del Ejecutivo, c) sistemas judiciales independientes y eficaces, que faciliten la negociación

entre los actores políticos al hacer cumplir obligaciones derivadas de sus compromisos y al garantizar que ninguno exceda los límites que le imponen la Constitución y la ley, y, d) una administración pública fuerte y técnicamente competente, que contribuya a la calidad de las políticas públicas al darles más estabilidad, mejorar la calidad general de la implementación y evitar que ciertos intereses especiales (que a menudo eligen ejercer su influencia durante la etapa de ejecución de políticas) se apropien de los beneficios de las políticas públicas. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

La mayoría de estas “bondades institucionales” requiere que los principales actores políticos tengan incentivos adecuados. Los incentivos de políticos profesionales como presidentes, legisladores y líderes de partidos (así como su interacción con el resto de la sociedad) son cruciales para el funcionamiento de las instituciones. Para mejorar la capacidad de acción del Congreso es necesario que los legisladores cuenten con incentivos para desarrollarla. Se necesita mucho tiempo para construir un sistema judicial independiente, pero puede destruirse de un día para el otro. La adopción de las mejores leyes de administración pública del mundo no dará resultados si al cubrirse los puestos burocráticos, el clientelismo sigue siendo una moneda importante empleada por los políticos para recompensar a los miembros de su partido. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

Los cambios de gobierno, considerados como momentos decisivos en los procesos políticos, representan un ejercicio de liderazgo, tanto por parte de los gobiernos salientes como de los entrantes, que institucionaliza nuevas reglas de juego. Así, el impacto de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de sus características genéricas. Una política “ideal” que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política “sub-óptima” estable y debidamente implementada. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

Ciertos aspectos importantes de las políticas públicas dependen de manera fundamental de la habilidad que tienen los actores políticos para llegar a acuerdos intertemporales y para asegurar su cumplimiento, esto es, de su habilidad para cooperar (Medellín Torres, 2004); por lo que la estabilidad de las coaliciones varía de un país a otro y de un gobierno a otro, y depende por lo menos de la coincidencia que exista entre lo que el presidente puede ofrecer a los legisladores y lo que estos desean (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006).

En entornos políticos que facilitan tales acuerdos, las políticas públicas tienden a ser de mejor calidad, menos sensibles a los shocks políticos y más adaptables a las condiciones económicas y sociales cambiantes. (Medellín Torres, 2004)

Sin embargo, las políticas públicas no serán necesariamente mejores si el presidente obtiene lo que quiere, porque los presidentes no siempre actúan como los planificadores sociales idealizados que procuran el máximo bienestar social. Aunque se preocupen por el interés público, los presidentes, como cualquier político, también

tienen ambiciones personales y políticas. Si se deja a un lado este concepto ingenuo de planificador social, se verá que los controles sobre la capacidad de llevar adelante su programa de gobierno tienen pros y contras. Pueden impedir que el presidente se centre demasiado en un grupo reducido de intereses, pero también pueden reducir su poder de decisión y adaptabilidad. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

Al igual que el presidente, los legisladores también pueden procurar obtener beneficios privados o a favor de grupos reducidos desde su función pública en el proceso de formulación de políticas públicas. Existen varios tipos de frenos y contrapesos institucionales, como los que operan entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que pueden limitar el alcance de todos los actores para atender intereses específicos. Existen asimismo otros actores que pueden propiciar políticas públicas (tanto en su formulación como su implementación) más orientadas al interés público: un Poder Judicial independiente e imparcial y una administración pública profesional y políticamente neutra. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

2.3 Fijación de agenda pública

En la fase de formulación del ciclo de políticas públicas, un factor determinante para la estructuración o definición de un problema de interés público es la fijación de la agenda pública, lo cual constituye un "...proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública."

La agenda pública puede ser de diversos tipos: a) Institucional: cuando atiende un conjunto de problemas que dependen de manera regular de la competencia de organismos públicos. Ej. Presupuesto (anual, estandarizado, etc.); b) Coyuntural o sistémica: incluye problemas que no pertenecen a la competencia "habitual" de los organismos Estado y que la sociedad considera debe resolver el poder gubernamental; c) Presidencial: incorpora un conjunto de temas a los que el Presidente presta atención en conformidad a su plan de gobierno y a los mensajes que entrega a la sociedad; d) Sectorial: comprende asuntos que cada organismo especializado atiende en conformidad a sus competencias.

En cuanto a su estructura, la agenda pública está compuesta por aquellos problemas que han conseguido atención de los poderes públicos: 1) porque son parte de las tareas rutinarias del gobierno; o, 2) porque han conseguido ganar la competencia con otros temas en una serie de juegos de fuerza y astucia.

En la fijación de la agenda pública, como en todo el proceso de formulación de políticas públicas pueden intervenir actores, procesos y rutinas organizacionales, ya sea para afirmar o cuestionar los temas, problemas y prioridades de la acción gubernamental que define en principio el gobernante como los más importantes. En ese sentido, la agenda se construye a partir de los acuerdos, generalmente de naturaleza política, entre los agentes e intereses en juego. Por ello, la transitoriedad de los acuerdos y equilibrios de los intereses en juego proviene de la incorporación a la agenda gubernamental de otras

agendas [conocidas y ocultas] internas o externas al proyecto de gobierno, que por su naturaleza están articuladas en torno a puntos muy vulnerables en la dinámica del conflicto. (Medellín Torres, 2004)

Los acuerdos son la base de la toma de decisiones mediante las cuales se refrendan (institucionalizan) los equilibrios transitorios en las instancias pertinentes. Cuando la agenda se pone en la perspectiva de actores, procesos y rutinas organizacionales, los acuerdos se deben traducir en decisiones gubernamentales. En sí mismas las decisiones gubernamentales, entrañan la integración de los factores detonadores, los eventos focalizadores, ventanas de oportunidad y las prioridades ordenadas por agenda, de acuerdo con la determinada correlación de fuerzas e intereses en que se mueve el gobernante y su equipo. (Medellín Torres, 2004)

2.4 Actores relevantes en el diseño de políticas públicas

Otro elemento conceptual importante para el análisis es el de los actores que participan en el proceso de formulación de políticas públicas; pues, como se señaló en apartados anteriores, dicho proceso es un juego dinámico entre actores que interactúan en distintos escenarios, cuyas configuraciones dependen de las estructuras económicas y sociales que rigen en cada país y época; y dichos actores influyen no sólo la formulación de políticas sino también la creación de instituciones.

Algunos actores son formales, con roles establecidos en la Constitución, como los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura -que constituyen el núcleo central de actores relevantes-, los tribunales y la burocracia. Otros actores son informales, como los movimientos sociales, los sindicatos, los grupos empresariales y los medios de comunicación. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

La función que realmente desempeña cada uno de los actores —así como sus alcances e interacciones— está definida por una serie de factores subyacentes (reglas formales e informales, intereses, preferencias y capacidad) y por el comportamiento esperado de otros actores y las características de los escenarios en los que se encuentran. Algunos escenarios son más formales (una comisión legislativa) y otros no lo son tanto (“la calle”, donde se movilizan los movimientos sociales y tienen lugar otros acontecimientos). A menudo, los papeles que realmente desempeñan los actores se desvían de los que cabría esperar con base en reglas formales y funciones adscritas formalmente. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

2.4.1 El presidente, la legislatura y los partidos políticos

En sistemas democráticos: los partidos políticos, la legislatura y el presidente constituyen el núcleo central de actores relevantes en el proceso de formulación de políticas públicas, y tienen funciones importantes en la representación democrática, la definición de la agenda pública, y en todas las etapas del proceso de políticas públicas. Por ello, una de las arenas políticas más importantes es el Congreso, donde esos

actores interactúan desempeñando un papel protagónico en la formulación de políticas públicas. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

Los partidos políticos son protagonistas centrales del proceso de formulación de políticas públicas, así como, de manera más general, del funcionamiento de un sistema democrático. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

2.4.2 El gabinete de ministros

La función del gabinete de ministros en el proceso de formulación de políticas públicas es un poco más ambigua en los sistemas presidenciales; pues, en su carácter de órgano colectivo, no parece ejercer una influencia demasiado importante. “Pero dada la manera informal en que generalmente funciona y la naturaleza privada de las reuniones que tienen lugar en los países latinoamericanos, es poco lo que se sabe sobre el modo en que realmente se toman las decisiones, quién participa y con qué frecuencia se reúne el gabinete en forma colectiva”. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

Sin embargo, individualmente, los ministros desempeñan funciones clave en todas las etapas de la formulación de políticas públicas, dado que ellos y su equipo de trabajo son quienes aportan el conocimiento y la experiencia para formular políticas públicas. También, promueven y defienden propuestas y decisiones específicas de política y guían el trámite de los proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, y participan en la interpretación y puesta en práctica de la legislación promulgada a través de la facultad normativa del Órgano Ejecutivo. Además, el gabinete es un mecanismo para crear coaliciones gubernamentales y legislativas. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

Al escoger quiénes ocuparán las carteras en el gabinete, el presidente debe equilibrar los objetivos de mantener el respaldo político con los de asegurar que las personas nombradas tengan suficiente experiencia en sus áreas respectivas y adopten políticas razonablemente coherentes con la línea de pensamiento del presidente, además de que puedan trabajar juntos en forma relativamente bien coordinada. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

En la medida en que los miembros del gabinete sean seleccionados exclusivamente sobre la base de su lealtad personal al presidente o debido a sus conexiones políticas, puede verse impedida su capacidad para diseñar políticas acertadas y dirigir con eficacia sus dependencias burocráticas. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

2.4.3 La burocracia

La burocracia constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el Órgano Ejecutivo con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas, y al mismo tiempo asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. Es un actor clave para alentar acuerdos inter-temporales, especialmente porque juega un rol importante para llevar dichos

acuerdos a la práctica. Una burocracia neutra y profesional contribuye a limitar la adopción de políticas oportunistas y fortalece la confianza de los actores en cuanto al cumplimiento pleno de los compromisos contraídos como parte de los acuerdos que se celebraron. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

La burocracia no es legalmente un poder autónomo y responsable del sistema político, sino una parte del Ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

La burocracia desempeña roles diversos y contradictorios en el proceso de formulación de políticas públicas, según la medida en que se acerque al ideal de ser un actor neutral y profesional que garantiza la estabilidad, la adaptabilidad y la orientación de las políticas hacia el interés público, o funcione principalmente como recurso privado, bien de los partidos políticos, que lo utilizan para conseguir votos, o de los empleados públicos que defienden sus propios intereses amparados por la estabilidad laboral. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

2.4.4 El Órgano Judicial

El Órgano Judicial como actor formal puede afectar el proceso de formulación y los aspectos clave de las políticas públicas de diferentes maneras: haciendo cumplir los acuerdos entre otros jugadores; ayudando a velar por la efectiva aplicación y el cumplimiento de las políticas; ayudando a facilitar transacciones políticas intertemporales, como los compromisos del Órgano Ejecutivo; contribuyendo a que las políticas se orienten más hacia el interés público (aunque en ocasiones esto puede generar costos fiscales considerables); contribuyendo a la adaptabilidad de las políticas, dado que algunos cambios deben ser coherentes con las preferencias de otro actor institucional, con la Constitución y las leyes existentes, y con las preferencias de otros actores que pueden actuar a través del Órgano Judicial para impugnar los cambios de las políticas. No obstante, también puede hacer que las políticas sean menos adaptables, dependiendo de la coincidencia entre sus preferencias y las de los poderes Ejecutivo y Legislativo; y pueden contribuir a la volatilidad de las políticas. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

2.5 El proceso de formulación de las políticas tributarias

La política tributaria presenta los elementos antes mencionados de las políticas públicas en general, en cuanto al proceso de formulación, a la fijación de la agenda y a los actores intervinientes; pero, además, muestra características especialmente importantes:

1º) el alcance de los tributos en la economía, que conlleva la participación de muchos jugadores activos en el proceso de formulación, quienes pueden intensificar su relevancia según los intereses afectados de forma directa o inmediata.

2º) los tributos en general pueden sufrir los problemas típicos de un fondo común, en el que a cada participante tiene incentivos para contribuir poco y extraer mucho, ignorando el efecto que ese comportamiento produce en el resultado final para todos.

3º) la aplicación efectiva de la política tributaria depende en gran medida de la capacidad de la oficina de administración tributaria. La experiencia, los recursos y la capacidad administrativa, e incluso las preferencias y los sesgos de los administradores tributarios, determinan lo que se pone en práctica.

4º) es difícil incorporar cambios en el sistema tributario; en parte, porque todo problema de fondo común puede resolverse mediante un acuerdo de cooperación entre los participantes, siempre que los costos y la incertidumbre de las negociaciones sean bajos en comparación con los beneficios previstos y que puedan instituirse mecanismos para evitar el oportunismo y garantizar el cumplimiento. Como el poder económico por lo general está muy concentrado y las élites poderosas influyen en el sistema político por diversos medios, tienden a estar protegidas de los vaivenes del sistema político: los contribuyentes más ricos a menudo impiden reformas que podrían perjudicarlos.¹⁴ (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

2.6 Control constitucional de políticas públicas

2.6.1 Control constitucional en el Proceso de Formulación de las Políticas

En muchos casos, y en especial en materia tributaria, las políticas públicas están contenidas en normas jurídicas¹⁵ (leyes en particular) sobre las cuales se puede ejercer un control jerárquico respecto a las normas de rango superior que deben respetar, en aspectos sustanciales o de procedimiento. Ahí encuentran su natural y formal punto de encuentro las políticas públicas y el Derecho, pues sin perjuicio del contenido técnico propio de la política pública, ésta debe en todo caso atender al principio de legalidad¹⁶, cuya aplicación circunscribe la actuación del poder estatal, y concretamente de la administración pública a lo que establezca el ordenamiento jurídico, principalmente a la Constitución como norma suprema.

En ese sentido, a los principales actores de la formulación de una política pública -el Ejecutivo y el Legislativo-, además de realizar los análisis técnicos y políticos pertinentes, también les corresponde valorar la constitucionalidad¹⁷ de la política pública en particular, entre otras razones porque los cambios en las reglas jurídicas o la

¹⁴ “hipótesis de la resistencia de la élite”, en Melo (2004).

¹⁵ El art. 131 de la Constitución de El Salvador establece de forma positiva la reserva de ley en materia tributaria al disponer: “Corresponde a la Asamblea Legislativa: (...) 6º- Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa;”

¹⁶ El artículo 86 de la Constitución de El Salvador, expresamente regula el principio de legalidad de la siguiente manera: “El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. (...) Los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.”

¹⁷ El art. 235 de la Constitución de la República exige a todo funcionario civil o militar, antes de tomar posesión de su cargo, protestar bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, ateniéndose a su texto cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen, prometiendo, además, el exacto cumplimiento de los deberes que el cargo le imponga, por cuya infracción será responsable conforme a las leyes.

implementación de nuevos institutos jurídicos no son neutros. Sin embargo, ese control no siempre es el adecuado bajo la perspectiva de algún ciudadano o de un grupo de interés.

Además, si se toma en cuenta la Teoría de la Elección Pública, el proceso legislativo se asemeja a un mercado, en donde todos los actores participantes en la arena legislativa se consideran maximizadores racionales de su propio bienestar, lo que implica que se inclinan a procurar leyes favorables a sus electores y representados, respectivamente. En este modelo los grupos de interés, y en menor medida la ciudadanía, son los demandantes de legislación y son de quienes se espera que entreguen beneficios a los legisladores (oferentes de legislación) para que estos les retribuyan de diversas formas: regulaciones, subsidios, aranceles, oposición a una determinada legislación, etc. Asimismo, los legisladores pueden responder a la demanda evitando pronunciarse (para no pagar los costos frente a demandas opuestas de grupos de interés y electores) y optando por delegar la toma de decisiones a determinadas agencias del Ejecutivo. En este sentido, los individuos buscarán influir en la legislación solo cuando los beneficios de hacerlo excedan los costos; y los legisladores, a su vez, proveerán beneficios cuando ello sirva directamente sus propios objetivos, incluyendo ser reelegidos.

Basado en la idea de que los mercados políticos son análogos a los mercados económicos, Hayes –desarrollando las categorías de Wilson- esbozó los patrones de oferta y demanda para diferentes categorías de asuntos políticos, y ambos autores clasifican la legislación y las políticas públicas en cuatro tipos a partir de los beneficios y costos que implican para diferentes sectores de la sociedad. Pues, los beneficios pueden ser aplicados a todos (ej. política contra la delincuencia), o a pocos (ej. subsidios a un sector de la industria). Igualmente, los costos pueden recaer en todos (ej. el IVA), o en un solo grupo (ej. tasa, o un peaje).

Tabla 3 MATRIZ DE TIPOS DE LEGISLACIÓN

	BENEFICIOS DISTRIBUIDOS	BENEFICIOS CONCENTRADOS
COSTOS DISTRIBUIDOS	Dado que no hay gran interés ni por oferta (legisladores) ni demanda (grupos de interés ciudadanos), y salvo que exista gran consenso, el Congreso no aprobará muchas leyes o sólo actuará de manera simbólica	Fuerte acción de los grupos de interés para conseguir legislación especial. Dado que existirá una débil oposición (grupos grandes no organizados), se espera exista sobre oferta de este tipo de legislación.
COSTOS CONCENTRADOS	Grupos pequeños afectados generarán gran presión, y tenderán a imponerse sobre una mayoría no organizada de ciudadanos. No existirá ley, ley será ambigua o habrá delegación al Ejecutivo.	Grupos de interés activos en ambos lados (beneficiarios y afectados). Dado el fuerte conflicto, los legisladores no legislarán o delegarán al Ejecutivo, esperando culpar la mala regulación u obtener los créditos de una buena.

La categoría beneficios distribuidos/costos distribuidos es convencionalmente la legislación que se espera que apruebe el Congreso. Sin embargo, según la Teoría de la Elección Pública, éste tipo de legislación será proveída en menor cantidad o en cantidades sub-óptimas, debido a que implica un patrón de demanda conflictiva en el cual todos los electores reciben parte de los beneficios e incurren en un porcentaje de los costos, y dado que los esfuerzos del "lobby" no son intensos en ninguno de los dos lados, los legisladores responderán con inacción, o con acciones simbólicas en la forma de delegación.

En segundo lugar, la categoría beneficios distribuidos/ costos concentrados se caracteriza por un débil "lobby" en apoyo de la legislación y un fuerte "lobby" en la oposición (rechazo), y dado que existen derechos de una minoría que puede verse afectada, son relevantes los mecanismos constitucionales de protección de sus derechos. En estos casos, dada la configuración conflictiva de la intervención (un grupo específico afectado), los legisladores probablemente no harán nada o delegarán en el Ejecutivo.

En tercer lugar está la categoría beneficios concentrados/costos distribuidos donde prima una fuerte demanda de legislación y un débil lobby en oposición, por lo que la promulgación de una legislación favorable al grupo de interés activo será más factible, dado el incentivo generado para el intercambio de votos o "logrolling" legislativo, con el efecto de conferir amplios beneficios cuasi-privados como medios de lograr los acuerdos legislativos.

Finalmente, en la categoría costos concentrados/beneficios concentrados, el conflicto puede ser mayor en cuanto a la acción de los grupos de interés. En esa situación los legisladores optarán por delegar su autoridad a una agencia administrativa o bien a los jueces. Lo anterior permite a los legisladores reclamar el crédito por crear beneficios legislativos mientras culpan a las agencias o jueces por imponer los costos. (García García & Soto Velasco, 2009)

En resumen, las políticas que favorecen a todos y cuyos costos son asumidos por los ciudadanos en su conjunto deberían ser la regla general, pero Wilson y Hayes encontraron que este tipo de políticas se produce en menor cantidad de la óptima, porque existe poca preocupación de la sociedad y los grupos de interés por este tipo de asuntos, por lo que no ejercen presión en los decisores de políticas públicas ("policy makers") y esto no tienen incentivos para producirla. En el caso de los legisladores su objetivo de intervención se concentra en las normas de interés especial y buscan apoyo en los demás parlamentarios intercambiando votos, lo que se conoce como "logrolling". El resultado es la ineficiencia, desde el punto de vista de lo socialmente óptimo, en tanto hay sobreproducción y no son normas pareto superior.

2.6.2 Control constitucional judicial de políticas públicas

De acuerdo con lo planteado anteriormente, el tipo de legislación y política pública, en función de sus beneficios y costos, así como el adecuado análisis de constitucionalidad

de la política, y por ende la posible existencia de una violación a la norma constitucional, pueden provocar que la política pública sea controlada vía judicial a través de la acción de tutela, la cual puede ser ejercida por el ciudadano, quien como sujeto político legitimado para participar de los asuntos del Gobierno, al hacerlo de forma adecuada (acertada y significativa) tiene la posibilidad de lograr uno de los tres grandes tipos de incidencia en políticas públicas que según (Lindquist, 2001) consiste en afectar los regímenes de políticas por la modificación de los programas o políticas existentes¹⁸.

Entonces, al aplicar un análisis económico del derecho, la acción de tutela -como política pública- cumple la función de garantizar el respeto a las normas constitucionales, especialmente por parte de los agentes gubernamentales, asumiendo como positiva la variación en el desempeño económico de los ciudadanos por su implementación y, por tanto, teniéndola como generadora de mayor bienestar social, pues dada su implementación, se esperaría menos violaciones a las normas constitucionales, dados los desincentivos creados por la norma a los agentes del Estado, potenciales violadores de derechos y principios fundamentales y, por tanto, una mejora en el desempeño económico de todos los ciudadanos, dada la mayor certeza del disfrute de sus derechos fundamentales. (Castillo Cadena, 2009)

Ahora, al ejercerse la acción de tutela entra en el escenario el Órgano Judicial, y particularmente el Tribunal Constitucional, dada su potestad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes y otras disposiciones administrativas.

Entonces, son relativamente pocos casos en los que el Tribunal Constitucional tiene potestad para examinar las políticas públicas propiamente dichas, pues ello requiere que las mismas estén consagradas en leyes y que se cuestione su adecuación al marco normativo constitucional. Esta facultad puede variar según pueda aplicarse únicamente a un caso específico o a un caso hipotético (revisión concreta o abstracta), según pueda aplicarse antes o solo después de promulgada una ley (a priori o a posteriori) y según pueda ejercerla solo la Corte Suprema o también tribunales de primera instancia (autoridad centralizada o descentralizada). (Navia y Ríos-Figueroa, 2005).

Para ilustrar el diverso alcance que puede tener el control judicial de las políticas públicas, dada la variedad de formas de control que pueden existir, se toman en cuenta las categorías propuestas por Mark Tushnet, quien plantea desde la práctica de distintos tribunales dos formas de control judicial: débiles (weak forms) y fuertes (strong

¹⁸ Según Lindquist (2001), se pueden identificar tres grandes tipos de influencias: (1) Ampliar las capacidades de políticas: a. Mejorar el conocimiento y datos de ciertos actores. b. Apoyar a los destinatarios para desarrollar ideas innovadoras. c. Mejorar las capacidades para comunicar ideas. d. Desarrollar nuevos talentos para la investigación y el análisis. (2) Ampliar los horizontes de política: a. Proporcionar oportunidades para la creación de redes de aprendizaje dentro de la jurisdicción o con colegas de otras partes. b. Introducir nuevos conceptos para promover debates, incluir temas en agenda, o estimulando el debate público. c. Formar a investigadores y otros actores para que tomen nuevas posiciones con mayor comprensión. d. Estimular el diálogo entre quienes toman decisiones. (3) Afectar los regímenes de políticas: a. Modificar los programas o políticas existentes. b. Rediseñar los programas o las políticas fundamentales.

forms). Las segundas consisten en requerimientos obligatorios que señalan en detalle lo que deben hacer los que intervienen en las políticas públicas, estableciendo los objetivos que deben alcanzar, los cuales pueden ser fácilmente medidos, y deben ser cumplidos en plazos específicos fijados por las autoridades judiciales. En cambio, las formas de control débiles no establecen en detalle lo que deben hacer quienes intervienen en las políticas públicas, sino que quedan en libertad para definir de qué modo cumplirán los mandatos de la Constitución. Esta forma de control se revela en una decisión simplemente declaratoria, que se limita a señalar que una política desconoce una norma constitucional, sin especificar la forma como los sujetos involucrados deben reparar la situación inconstitucional, o, además de declarar inconstitucional una política, ordenan a los actores del caso elaborar un plan de acción para eliminar la situación inconstitucional dentro de un término razonablemente corto pero sin precisión alguna. (Tushnet, 2007)

La forma de control que finalmente se ejerza también puede ser vinculada con el tipo de tradición jurídica imperante en cada país, pues la tradición jurídica europea, que domina en países de América Latina, pregona un fuerte acento en el juez que aplica la norma (positivismo jurídico) ajeno a la realidad social por lo cual no le es dado actuar con criterios políticos. En cambio, en el esquema jurídico anglosajón (realismo jurídico) el juez, más que de la norma, se apropia de los principios y valores del conglomerado social¹⁹.

2.6.3 Argumentos en contra del control judicial constitucional de políticas públicas

A nivel latinoamericano existen ejemplos de pronunciamientos judiciales en los cuales un Tribunal Constitucional ha incidido en políticas públicas y en acciones concretas del Ejecutivo y el Congreso con consecuencias sobre la gobernanza y las finanzas públicas.

Ese tipo de intervención judicial presenta argumentos en contra, fundamentado en dos razones principales: (1) la falta de idoneidad técnica de los jueces, que repercute en un

¹⁹ De hecho, en la doctrina norteamericana se distinguen tres enfoques: (1) la Escuela de Chicago, cuyos exponentes son Landes y Posner, la cual sostiene que la Constitución fue diseñada para promover la influencia de los grupos de interés en los procesos legislativos y por ende el Tribunal Constitucional estaría para hacer exigibles esos pactos. Por ello defienden el rol de la judicatura en un sistema de política de grupos de interés ya que los jueces dan garantía a todos los actores; aunque hay problema con los acuerdos no explícitos y las amplias facultades para hallarlos; (2) la Escuela de Virginia, fundamentada en el trabajo de Buchanan y Tollock, crítica de la Escuela de Chicago porque consideran que conduce al activismo judicial. Sostiene que existen dos etapas: una de establecimiento de la Carta, que es eficiente porque es acordada de manera unánime y establece derechos y garantías. Por ende la eficiencia se deriva del consenso y no de la maximización del bienestar social, tal como lo sostenía la Escuela de Chicago. La otra es la de política normal, en la cual las reglas de la Constitución direccionan la toma de decisiones colectivas. Cuando estas últimas se infringen, la justicia constitucional, hace exigible su cumplimiento, de forma neutral, evitando el activismo en su labor interpretativa, según Buchanan; y (3) la escuela progresista de New Haven o Yale, la cual propone una revisión más estricta cuando se trata de casos de legislación de interés especial. Por ende, el test de igualdad pasa a ser más riguroso en aras de garantizar que el fundamento utilizado justifica la diferencia de trato y proporciona un interés general. Esto exige que los jueces indaguen más allá de la norma.

deterioro al tejido social en lugar de contribuir al buen funcionamiento del mismo, debido a la calidad de las políticas públicas que se derivan de ese tipo de pronunciamientos, por la falta de análisis técnico, y por los impactos fiscales y presupuestales; y (2) la falta de legitimidad democrática de los jueces para pronunciarse sobre opciones que son de naturaleza política (Uprimny 2006), cuando el diseño de las políticas públicas está vinculado al ejercicio del poder y a la administración pública en general en el manejo de lo público (Lahera 2004, p.7), mediante una propuesta programática que se concreta en el plan de gobierno o de actuar político.

La crítica también señala el riesgo de que los jueces sean generosos en la protección de los derechos de las minorías en detrimento de la democracia y del interés general, al atraer la atención de los medios de comunicación y buscar el apoyo de la ciudadanía. Además, se considera peligrosa la intervención de los tribunales en las políticas públicas pues hacen que la Constitución pierda su neutralidad económica e implementen un modelo específico, dejando de ser un marco pluralista y favoreciendo los intereses de un grupo determinado, lo que pone en peligro la seguridad jurídica.

Otra consecuencia que también se señala como un posible riesgo por la intervención judicial en políticas públicas es el deterioro que puede provocar en la participación democrática, debido a que los ciudadanos poco a poco van cambiando la lucha electoral y la movilización política por la interposición de acciones judiciales contra leyes, sobrecargando la actividad de los jueces constitucionales que pueden llegar a decidir desde lo político.

3. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 La función de la justicia constitucional salvadoreña en políticas públicas.

De conformidad con la Constitución, en El Salvador es un Estado de Derecho, con un Gobierno republicano, democrático y representativo²⁰. La separación de funciones estatales está determinada a través de los órganos fundamentales del Gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con independencia dentro de sus respectivas atribuciones y competencias, las cuales son indelegables²¹.

La Asamblea Legislativa, de tipo unicameral, a la cual le corresponde la facultad de legislar, está compuesta por 84 diputados, elegidos por votación popular, para un periodo de 3 años, con opción a la reelección²².

El Presidente de la República, máxima autoridad del Órgano Ejecutivo, es elegido por votación popular de las propuestas partidarias para un período de cinco años²³.

La Corte Suprema de Justicia, está compuesta por 15 magistrados, electos por la Asamblea Legislativa con el voto favorable de al menos las dos terceras partes de los diputados electos, a propuesta del Consejo Nacional de la Judicatura y de la Federación de Abogados, para un período de 9 años, renovándose un tercio del total cada 3 años²⁴. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, que a su vez es el presidente de la Sala de lo Constitucional y del Órgano Judicial, es designado directamente por la Asamblea Legislativa de entre los magistrados electos²⁵.

La Sala de lo Constitucional tiene competencia exclusiva para conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el habeas corpus, así como las controversias entre los Órganos Legislativo y Ejecutivo, especialmente sobre asuntos de índole constitucional y de suspensión o pérdida de derechos de ciudadanía.

3.1.1 Causas previsibles de intervención de la justicia constitucional en políticas públicas

En principio, la Constitución como norma jurídica supone la lógica e ineludible consecuencia de su aplicación directa por los jueces (Anaya, 2000). En El Salvador desde los últimos 15 años del siglo XX se adquiere plena consciencia de la noción de

²⁰ Arts. 83 y 85 de la Constitución de la República de El Salvador.

²¹ Art. 86 de la Constitución de la República de El Salvador.

²² Arts. 121, 124, 131 inc. 5º y 6º de la Constitución de la República de El Salvador.

²³ Arts. 150, 154 de la Constitución de la República de El Salvador.

²⁴ Arts. 173 y 186 de la Constitución de la República de El Salvador.

²⁵ Art. 174 de la Constitución de la República de El Salvador.

supremacía constitucional (Anaya, 2010) y por ende de la Constitución como conjunto normativo.

La simbiosis entre un modelo constitucional estadounidense —que responde al sistema del “common law”— y una tradición y formación jurídica sustentada en un sistema europeo-continental de base romanista o “civil law”, motivó que en El Salvador no se asumieran las consecuencias de una visión constitucionalista del Derecho. (Anaya, 2010)

Por ello, aunque desde los inicios de sistema jurídico salvadoreño rige en el plano teórico una idea sobre el rol legitimador de la Constitución, por influencia del modelo constitucional norteamericano, lo cual implicaba que los jueces no deben aplicar las leyes contrarias a la Constitución, en la realidad ese rol de la Constitución se ve enfrentado con los restos históricos y conceptuales del régimen vigente durante la Colonia influencia del modelo europeo legalista, que no propicia el entendimiento de los derechos constitucionales como inmediatamente aplicables sin medicación legal (Aragón Reyes, 1998). Como consecuencia, la creación del Derecho aparece formalmente condicionada a la actuación exclusiva del Estado a través del Órgano Legislativo, al cual le corresponde a su vez la interpretación auténtica de las leyes, determinando de esta forma el alcance de la función judicial en el desarrollo de la sociedad, con implicaciones muy distintas a la concepción anglosajona del Derecho (Anaya, 2010), en la cual la revisión judicial constituye un principio, con independencia de los diversos procedimientos judiciales en los que se aplica.

Se suscita así, una convergencia de influencias y desarrollo propio, en la que conviven —muchas veces de modo forzado —por un lado, una idea del constitucionalismo como idea política predominante y por otro lado, una noción jurídica formada por influencia del derecho europeo continental, por lo que el modo de comprender el Derecho, su origen y su papel en la sociedad está esencialmente delimitado y pre-configurado por nociones europeas, entre ellas, la idea de supremacía de la ley (Valdés, 2001) y la identificación del Derecho con la ley como producto estatal (Bouzat, 1991), en particular como fruto del legislador.

La consecuencia más patente de esa reunión de influencias es la peculiar convivencia de, por una parte, una generalmente aceptada idea de la Constitución como elemento necesario para la legitimidad del poder político (al menos el expresado formalmente); y, por otra, una devaluada noción jurídica de la Constitución, limitándola a un ordenamiento de naturaleza esencialmente política y negándole la posibilidad de aplicarse directamente, circunstancia ésta que conduciría a volver inoperante a la Constitución como parámetro normativo a considerar en la realidad cotidiana, tanto jurídica como fáctica. (Anaya, 2010)

En la vigente Constitución de 1983 se establece la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (en adelante Sala de lo Constitucional), como ente especializado, integrado en la CSJ para el conocimiento y decisión de procesos especializados para la aplicación directa de la Constitución.

El sistema procesal constitucional vigente es resultado de una tendencia a la especialización procesal, tanto funcional como orgánica, ya que en el ámbito de competencia de la Sala de lo Constitucional comprende la totalidad de los procesos constitucionales existentes en El Salvador: control previo en caso de controversias en el proceso de formación de la ley, proceso de inconstitucionalidad, proceso de amparo, y proceso de habeas corpus o exhibición de la persona²⁶.

La Sala de lo Constitucional, de creación constitucional y con función jurisdiccional, es parte integrante de la Corte Suprema de Justicia²⁷, pero no posee autonomía reglamentaria, administrativa o presupuestaria; si posee autonomía jurisdiccional y puede controlar la constitucionalidad de las actuaciones de las restantes Salas de la Corte Suprema de Justicia y aún del Pleno de la referida Corte. En cuanto a su estructura, la Sala de lo Constitucional está integrada por 5 magistrados²⁸, uno de quienes es designado —por la Asamblea Legislativa para un período de 3 años— Presidente de la Sala, y quien además ocupa los cargos de Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Órgano Judicial. Adicionalmente, la Ley Orgánica Judicial prevé que deben designarse, también por la Asamblea Legislativa, cinco magistrados suplentes de la Sala de lo Constitucional²⁹, quienes ejercen funciones cuando —en forma temporal o permanente— un magistrado propietario no esté físicamente, o se encuentre imposibilitado de ejercer sus funciones; con la peculiaridad que en el caso de

²⁶ De acuerdo con el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1983, “cuestión de la más grande importancia...fue la relativa al control de la constitucionalidad de las leyes, la legalidad de los actos de la administración y la efectiva aplicación de las garantías y derechos de la persona humana (sic).”En dicho informe se reconoce la competencia exclusiva que hasta ese momento tenía la Sala de lo Constitucional para conocer y resolver sobre los recursos de amparo por violación de los derechos constitucionales, y de acuerdo con ese precedente expuso que “para no variar en mayor medida la tradición salvadoreña, pero al mismo tiempo facilitar y expeditar la aplicación de la justicia constitucional, la Comisión estimó que un sistema apropiado, intermedio entre la creación de un tribunal constitucional no dependiente del Poder Judicial y la atribución a la Corte Suprema en pleno de todos los procesos constitucionales, consistía en ampliar el número de magistrados de la Sala de Amparo, con el nombre de Sala de lo Constitucional, otorgándole jurisdicción competencia para el conocimiento y solución de todos los procesos de esta naturaleza. (...) Estimó además la Comisión que debiese ser la propia Asamblea Legislativa la que designara a los miembros de la Sala de lo Constitucional, en atención a que ellos ejercían una función y administran una justicia que reúne caracteres de orden político, no de política partidista, sino de aquella que se refiere a la interpretación de las normas constitucionales que son normas políticas.”

²⁷ Art. 174 de la Constitución: “la Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de lo Constitucional, a la cual le corresponderá conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el hábeas corpus, las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo a que se refiere el art. 138 y las causas mencionadas en la atribución 7 del art. 182 de esta Constitución”

²⁸ Art. 174 inciso segundo de la Constitución: “La Sala de lo Constitucional estará integrada por cinco Magistrados designados por la Asamblea Legislativa. Su Presidente será elegido por la misma en cada ocasión en que le corresponda elegir Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; el cual será Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Órgano Judicial.”

²⁹Art. 11 Ley Orgánica Judicial

la Sala de lo Constitucional, los magistrados suplentes son específicamente designados para integrar dicha Sala.³⁰

Los magistrados de la Sala de lo Constitucional son nombrados para ejercer su cargo durante un periodo de 9 años, al igual que el resto de magistrados de la Corte Suprema de Justicia³¹, y está autorizada la posibilidad de reelección inmediata.

En general, para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Legislativa debe realizar una votación pública y nominal, y la decisión debe ser tomada por mayoría calificada, lo cual le otorga a la elección cierto grado de legitimidad parlamentaria, no necesariamente de representatividad democrática.³²

3.1.2 Especificidades de la actuación

El fundamento del control de constitucionalidad es el principio de supremacía constitucional, es decir que la Constitución es la norma de mayor jerarquía a la cual deben sujetarse las normas de rango inferior.

En la Ley de Procedimientos constitucionales no existe ninguna especificación sobre el parámetro de examen de constitucionalidad en los procesos constitucionales y, por otro lado, la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha sido sumamente ambigua, recurriendo a expresiones generales o simplemente repetitivas de preceptos constitucionales; o, en todo caso, ha preferido delimitar el parámetro de control dependiendo de la clase de proceso. (Anaya, 2010)

El proceso de inconstitucionalidad es —junto con el procedimiento de control previo de constitucionalidad o conflicto en el proceso de formación de la ley— un mecanismo de control de constitucionalidad de conocimiento y decisión exclusiva de la Sala de lo Constitucional, caracterizado por la naturaleza netamente abstracta, en el sentido que se circunscribe —en principio— a examinar la compatibilidad lógica entre dos enunciados normativos: por un lado, la Constitución, y por el otro, la disposición infraconstitucional objeto de control. (Anaya, 2010)

³⁰Art. 12 Ley Orgánica Judicial inciso primero

³¹ Art. 186 inciso segundo de la Constitución: “Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por la Asamblea Legislativa por un período de nueve años, podrán ser reelegidos y se renovarán por terceras partes cada tres años. Podrán ser destituidos por la Asamblea Legislativa por causas específicas, previamente establecidas por la ley. Tanto para la elección como para la destitución deberá tomarse con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los Diputados electos.”

³² sobre todo si se tiene en consideración que en las últimas elecciones presidenciales de 2014, la decisión fue tomada por 1,495,815 ciudadanos, de un total de 3,016,958 que ejercieron el sufragio. (Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, 2015) El total de ciudadanos con derecho a voto para el año 2014 era de 4,812,689 (TSE El Salvador, 2015); por tanto, si sólo se toman en cuenta esas cifras, la representatividad democrática del Gobierno es de un 31,08 % de la población con derecho a voto, que a su vez representan el 26,04% de la población total censada en el año 2007(último censo oficial), que era de 5,744,113 personas. (DIGESTYC, 2015) Datos muy similares se observan en las elecciones parlamentarias en lo que respecta a la población votante y su porcentaje con relación al total de los ciudadanos con capacidad de voto.

De hecho, la Sala de lo Constitucional ha reconocido que “en esta clase de proceso constitucional se trata de enjuiciar la conformidad o disconformidad de una norma de carácter general y abstracta con la normatividad constitucional” (Sentencia de inconstitucionalidad, 1992), razón por lo que lo ha distinguido como un juicio de contraste entre normas. (Sentencia de inconstitucionalidad, 1999)

Para que se active el proceso de inconstitucionalidad de una norma es necesario que medie una acción ciudadana, que puede ser ejercida por cualquier persona que tenga la calidad de tal y el correspondiente ejercicio de sus derechos, ya sea directamente o por medio de representante, lo cual supone la negación a la legitimación de personas jurídicas para demandar directamente. Además, también pueden promover el proceso de inconstitucionalidad las instituciones que integran el Ministerio Público —Fiscalía General de la República³³, Procuraduría General de la República³⁴ y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos³⁵— o puede iniciarse por requerimiento judicial.³⁶

En el proceso de inconstitucionalidad se presenta un diseño de debate dialéctico, es decir mediante la confrontación de posturas enfrentadas, regidas por el principio del contradictorio. (Anaya, 2010)

Ese debate se inicia por la presentación de una demanda de inconstitucionalidad³⁷, susceptible de ampliación, o por la remisión de certificación de resolución judicial de inaplicabilidad de una disposición secundaria.

El objeto de control varía en cada proceso constitucional, pero en principio y salvo matizaciones, se atiende a la siguiente clasificación: en el proceso de control previo de constitucionalidad, decretos legislativos vetados por el Presidente de la República; en el proceso de inconstitucionalidad, leyes, decretos, reglamentos y toda disposición de carácter general y abstracto

En palabras de la Sala de lo constitucional, el objeto mediato del proceso de inconstitucionalidad es la “defensa del orden constitucional cuando se considera vulnerado por la emisión de una disposición, un cuerpo normativo o un específico acto de aplicación directa de la norma constitucional (Sentencia de Inconstitucionalidad, 2001); por lo que cabe afirmar que la finalidad específica del proceso de inconstitucionalidad es la depuración del ordenamiento, en el sentido de excluir del ordenamiento aquellas disposiciones y normas que contraríen la Constitución, debiendo precisarse que dicho proceso —aunque puede generar, de modo indirecto, efectos de protección de situación concretas— no está destinado a la protección de situaciones

³³ Art. 18 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República

³⁴ Art. 12 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

³⁵ Art. 11 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

³⁶ Art. 77-E y 77-F de la Ley de Procedimientos Constitucionales

³⁷ Art. 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales

jurídicas concretas, sea que el acto impugnado consista en un acto formalmente legislativo de efectos concretos, sea que se trate de actos provenientes de otras entidades estatales. (Anaya, 2010)

La Sala de lo Constitucional ha trasladado a los procesos constitucionales nociones conceptuales propias del derecho procesal común, entre ellas y de modo relevante, en un importante esfuerzo de depuración conceptual, la de objeto del proceso u objeto procesal, la que hace consistir en la de pretensión procesal, que la entiende aplicable a todos los procesos constitucionales, por lo que numerosa jurisprudencia se refiere a la noción de pretensión constitucional. (Anaya, 2010)

La Sala de lo Constitucional ha sostenido que “todo proceso tiene un objeto, entendido éste concepto como el sustrato o la materia sobre la cual recaen y en cuyo, derredor giran los elementos integrantes de la actividad procesal, es decir, el conjunto de actuaciones que realizan los sujetos procesales —juez y partes—las que, concatenadas entre sí en relaciones de validez y eficacia, tienen a un fin, en una estructura que es conocida como procedimiento. Tal objeto procesal es la pretensión, entendida como la petición fundada de la parte para que la entidad jurisdiccional actúe en determinado sentido respecto de un bien. Dicha pretensión ejerce una importante función determinadora del proceso, pues éste se inicia, mantiene y concluye para satisfacerla o decidirla. En su estructura, toda pretensión tiene una causa, la cual está o generalmente dada por hechos o sucesos, que se constituyen en el fundamento fáctico respecto del cual se esgrimen por el pretensor los argumentos de hecho y de derecho que justifiquen su reclamación” (Sentencia inconstitucionalidad, 1996)

El proceso de inconstitucionalidad puede terminar de modo anormal, por una resolución interlocutoria que implica ausencia de pronunciamiento sobre el fondo; o de modo normal, mediante una sentencia.

En este último caso, la sentencia contendrá un pronunciamiento sobre la estimación o desestimación de la pretensión de inconstitucionalidad, esto es, consiste en el enjuiciamiento constitucional de la disposición, por lo que la importancia de la sentencia radica, en esencia, en la conservación o exclusión de la disposición impugnada.

Cuando la sentencia es desestimatoria de la pretensión de inconstitucionalidad, ya sea por un pronunciamiento interpretativo—o condicional— o por uno integrador del ordenamiento jurídico, se conserva la vigencia, eficacia y legitimidad de la norma o disposición cuestionada.

En el caso que la sentencia sea estimatoria de la pretensión de inconstitucionalidad, la vigencia, eficacia y legitimidad de la norma o disposición cuestionada se ve afectada ya sea por considerarla directamente inconstitucional o por conexión o acción refleja de otra norma o disposición que lo es.

En consecuencia, se puede señalar distintos efectos de la sentencias de inconstitucionalidad (Anaya, 2010):

- Efectos intra-procesales, en el sentido que genera la terminación de proceso, sin que sea admisible ningún recurso.
- Efectos en el objeto de control, que pueden ser declarativos o constitutivos, que supone la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico, a futuro.
- Efectos respecto de los sujetos, en tanto que la sentencia tiene efectos erga omnes, es decir, obligatoria y vinculante frente a todos, autoridades y particulares, tanto si es desestimatoria como estimatoria.
- Efectos en el tiempo, que conforme a consolidado criterio de la Sala de lo Constitucional, son a futuro.

3.2 Contexto de intervención de la justicia constitucional en el último quinquenio

El 18 de enero de 2009 coincidieron las elecciones para diputados, alcaldes y Presidente de la República, cuyos resultados marcaron una transición y alternancia en el poder, debido a la elección del presidente propuesto por el partido FMLN y a que la Asamblea Legislativa tuvo un cambio en su conformación de fuerzas políticas de la siguiente manera a partir de junio de 2009:

Tabla 4 ESTRUCTURA PARTIDARIA DE ASAMBLEA LEGISLATIVA

Siglas	Nombre del partido político	Ideología	N° diputados desde junio 2006	N° diputados desde junio 2009	N° diputados desde junio 2011*	N° diputados desde junio 2012	N° diputados desde junio 2015
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista	Derecha	34	32	18	33	35
CD	Cambio Democrático	Centro-Izquierda	2	1	1	1	-
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	Izquierda	32	35	35	31	31
GANA	Gran Alianza por la Unidad Nacional	Derecha	-	-	16	11	11
PCN	Partido de Concertación Nacional (Ex Partido de Conciliación Nacional)	Centro-Derecha	10	11	10	6	6
PES	Partido de la Esperanza (Ex Partido Demócrata Cristiano)	Centro-Derecha	6	5	3	1	1
	Independientes después de la elección		-	-	1	1	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Tribunal Supremo Electoral (TSE El Salvador, 2015)

* Cambio relevante por el surgimiento del Partido GANA, previo a elecciones 2012, conformado por diputados originalmente electos en 2009 como miembros de otras fracciones políticas de derecha, principalmente de ARENA.

La mayoría calificada para la aprobación legislativa es de 56 votos, y la mayoría simple es de 43 votos³⁸. Durante el período 2009-2012 la mayoría de acuerdos políticos se lograron con los votos del bloque FMLN+GANA+PCN.

³⁸ Art. 123 de la Constitución de la República de El Salvador.

Durante el proceso de selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia ocurre un proceso de negociación política caracterizado por dos rasgos: lobby de los candidatos para obtener apoyo de alguno de los partidos políticos con poder de decisión o bloqueo; y negociación de cuotas partidarias con miras a obtener la mayoría calificada requerida para la selección.

La lista de 30 candidatos pasa primero por la Comisión Política de la Asamblea Legislativa, la cual debería convocar a los postulantes a una entrevista, pero éstas en realidad las realizan algunos diputados de manera informal, y en ocasiones ni siquiera se llevan a cabo porque los candidatos ya están definidos de antemano. Luego, “la comisión negocia entre los partidos los candidatos a ser designados, y elabora un dictamen con cinco candidatos propietarios y cinco suplentes, que pasa a ratificación del pleno. Como la comisión normalmente reproduce en escala pequeña la distribución de fuerzas políticas del pleno, la propuesta de esta suele ser aprobada”. (FUSADES , junio 2011)

“El rasgo extralegal más destacable de todo el proceso de selección en la Asamblea Legislativa ha sido la distribución de cuotas partidarias en la designación, (...) dado que se requiere una mayoría calificada de dos tercios para la selección de cinco magistrados propietarios y cinco suplentes —cada tres años—, a los partidos les resulta más fácil y eficiente para sus intereses distribuir cuotas de jueces —normalmente proporcional al porcentaje de escaños que tenga cada partido— que ponerse de acuerdo con cada juez. (...)De esta manera, la designación de cada magistrado aparece como consensuada.” (FUSADES , junio 2011)

La designación de magistrados por cuotas políticas, con mayor o menor notoriedad, ha permeado todos los procesos de esta índole desde los Acuerdos de Paz³⁹.

La selección de magistrados en el 2009 tuvo particulares “peculiaridades”. Se suscitaron situaciones hasta entonces inéditas: la auto-propuesta de consejeros del Consejo Nacional de la Judicatura como candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la pública participación del Presidente de la República en el proceso de negociación entre partidos políticos para la elección de magistrados. La fuerte crítica política, académica y gremial contra la figura de la auto-proposición motivó que los consejeros del Consejo Nacional de la Judicatura que se postulaban como candidatos a magistrados retiraran sus candidaturas. Con cuestionable transparencia política, la intervención del Presidente de la República facilitó la negociación, para superar el

³⁹ Acuerdos firmados entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) el 16 de enero de 1992 en México, para el cese formal de doce años de guerra civil en el país. En un estudio de FUSADES y la Universidad de Salamanca se hace notar por algunos entrevistados que en el primer proceso después de los Acuerdos de Paz, en 1994, no hubo cuotas partidarias y prevaleció el mérito académico de los candidatos más allá de la evidente trayectoria partidaria de algunos de ellos. Una segunda opinión destaca, en cambio, que sí hubo acuerdos de cuotas, solo que en esa oportunidad no hubo una coalición mínima ganadora. Es decir, en vez de repartirse los cargos entre una coalición mínima capaz de alcanzar 57 votos —ARENA y PDC alcanzaban esa mayoría— todos los partidos formaron parte de la distribución. (FUSADES , junio 2011)

retraso en la integración de la CSJ, por el vencimiento del período de funciones de los magistrados electos en 2000 (FUSADES , junio 2011).

Así, los diputados electos en el año 2009, nombraron “por unanimidad” a una tercera parte (5 personas) de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, 4 de los cuales integrarían la Sala de lo Constitucional (compuesta por 5 magistrados), incluido el Presidente de la misma, a su vez Presidente del Órgano Judicial.

Tabla 5 CONFORMACIÓN DE SALA DE LO CONSTITUCIONAL

Título	Fecha elección	Período de funciones	Magistrado
Magistrado Presidente	16/julio/2009*	16/julio/2009 al 15/julio/2012	José Belarmino Jaime Flores
Magistrado	16/julio/2009*	16/julio/2009 al 15/julio/2018	Florentín Meléndez Padilla
Magistrado	16/julio/2009*	16/julio/2009 al 15/julio/2018	Edward Sidney Blanco Reyes
Magistrado	16/julio/2009*	16/julio/2009 al 15/julio/2018	Rodolfo Ernesto González Bonilla
Magistrado		2003-2012	José Néstor Castaneda Soto
Magistrado	16/julio/2009* (reforma 22/8/2012)	17/julio/2012 al 15/julio/2018	José Belarmino Jaime Flores
Magistrado Presidente	24/abril/2012	16/julio/2012 al 21/agosto/2012	Ovidio Bonilla Flores ⁴⁰
Magistrado Presidente interino	16/julio/2012	16/julio/2012 al 21/agosto/2012	Florentín Meléndez Padilla ⁴¹
Magistrado Presidente	21/agosto/2012**	21/agosto/2012 al 14/octubre/2013*	José Salomón Padilla ⁴²
Magistrado Presidente interino	14/octubre/2013	14/octubre/2013 al 31/julio/2014	Florentín Meléndez Padilla ⁴³

⁴⁰ Electo por la Asamblea Legislativa el 24 de abril de 2012 y tomó posesión del cargo posterior a la declaratoria de inconstitucionalidad de su nombramiento el 5 de junio de 2012.

⁴¹ De manera provisional y en oposición a los magistrados electos por la Asamblea Legislativa 2009-2012.

⁴² Electo por la Asamblea Legislativa (mediación del Presidente de la República, Mauricio Funes, para poner fin al conflicto institucional entre la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia que se venía suscitando por la sentencia de inconstitucionalidad de los magistrados electos por la Asamblea Legislativa 2009-2012 que fue pronunciada el 5 de junio de 2012 y cuyo nombramiento fue declarado inconstitucional el 14 de octubre de 2013).

⁴³ Designación de la Sala de lo Constitucional, de manera provisional a raíz de la sentencia de inconstitucionalidad del nombramiento del magistrado José Salomón Padilla que fue pronunciada el 14 de octubre de 2013).

Título	Fecha elección	Período de funciones	Magistrado
Magistrado Presidente	31/7/2014	31/julio/2014 a la fecha en el cargo	José Armando Pineda Navas ⁴⁴

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Decretos Legislativos y documentos oficiales de acceso público.

3.2.1 Cronología de la intervención en políticas públicas en el último quinquenio

Existen diferentes sentencias judiciales que definen o modifican políticas públicas, a partir de una revisión impulsada por un ciudadano o por una colectividad, en particular vía revisión de constitucionalidad de dichas políticas públicas contenidas en normas jurídicas o en actos administrativos.

A partir de su nombramiento, los nuevos magistrados de la Sala de lo Constitucional emitieron varias sentencias de inconstitucionalidad trascendentales, dictadas con el voto favorable de 4 de los magistrados nombrados por unanimidad en 2009, las más relevantes que marcaron un contexto de tensión entre la referida Sala y otros órganos del Estado e incluso empresa privada fueron: 1) la N° 61-2009 del 29 de julio de 2010 que ordenó cambios al sistema electoral, transformando el mecanismo de votación al prohibir el uso de listas cerradas y bloqueadas, sustituyéndolas por listas en las que se elegiría directamente al candidato. Además habilitó las candidaturas independientes para diputados; 2) las N° 1-2010/27- 2010/28-2010 y 15-2011/38-2011, con las cuales se eliminó la posibilidad de trasladar el dinero no utilizado por las instituciones del Órgano Ejecutivo a la partida de gastos imprevistos administrada por la Presidencia (partida secreta), y se impidió el traslado de fondos entre ramos del Ejecutivo, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa, por considerarse una reforma al presupuesto; 3) las N° 11- 2005 y la 7-2011, que obligaba al Tribunal Supremo Electoral a la cancelación de los partidos políticos PDC y PCN, porque no alcanzaron el porcentaje mínimo establecido en el Código Electoral, e invalidó la elección de dos magistrados del TSE por contrariar la constitución debido a su afiliación partidaria; 4) la 91-2007 del 24 de septiembre de 2010 que incluyó la responsabilidad penal a los propietarios, directores, editores de medios de comunicación y comunicadores por la difusión de informaciones lesivas a los derechos fundamentales de las personas, incluidos el honor y la imagen; 5) la N° 53-2012 del 23 de enero de 2015 que ordenó emitir una ley en la

⁴⁴ En cumplimiento de la sentencia de inconstitucionalidad del nombramiento del magistrado José Salomón Padilla que fue pronunciada el 14 de octubre de 2013 y en la que se ordenaba elegir a un nuevo titular de la presidencia del Órgano Judicial.

* Decreto Legislativo N° 71 del 16/07/2009, publicado en el D.O. N° 133, Tomo 384, del 17/07/2009, por medio del cual se eligió magistrados propietarios de la Sala de lo Constitucional por un periodo de 9 años a los abogados José Belarmino Jaime, Florentín Meléndez Padilla, Edward Sidney Blanco Reyes y Rodolfo Ernesto González Bonilla, el cual concluye el 15 de julio de 2018.

** Decreto Legislativo N° 101 del 21/8/2012, publicado en el D.O. N° 155, Tomo 396, del 23/08/2012.

que se fijen las condiciones de ejercicio del derecho a indemnización por daño moral, bajo parámetros determinados en la sentencia; y 6) la N° 63-2013 del 7 de febrero de 2014 –objeto de este estudio- que prohibió exigir el pago del impuesto fijado en la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito. Además, de un número de sentencias que invalidó la elección de funcionarios de elección de segundo grado por afiliación partidaria o incumplimiento de otros requisitos interpretados a partir de normas constitucionales; y, de un número considerable de decisiones tocantes a la política de acceso a la información gubernamental.

Según cálculos del Ministerio de Hacienda⁴⁵, cinco resoluciones de los magistrados constitucionalistas que declaran la inconstitucionalidad de algunos tributos impidieron el ingreso de \$123.7 millones a las arcas públicas en 18 meses.

Los tributos que la Sala declaró inconstitucionales fueron el Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAT), el pago mínimo del impuesto sobre la renta obtenida, el específico a las llamadas telefónicas provenientes del exterior, el pago del 1% del impuesto sobre la renta basado en activos netos, así como el decreto de la amnistía fiscal.

3.2.2 Reacciones provocadas por la intervención y fenómenos asociados

Drama político e intereses en juego

Al interior de la Asamblea Legislativa la desaprobación a los pronunciamientos de la Sala de lo Constitucional, se reflejó en diferentes acciones, desde pronunciamientos públicos hasta emisión de decretos legislativos que buscaban contrarrestar los efectos de las sentencias. El malestar en la Asamblea era mayoritariamente con respecto al cambio en el sistema electoral.

Desde la Presidencia de la República también se realizaban fuertes pronunciamientos en contra de las decisiones de la Sala de lo Constitucional, e inclusive en relación a la vida privada de los magistrados.

Por ejemplo, el 2 de junio de 2011, por mayoría de votos de los partidos de derecha ARENA, GANA, PCN y PDC se aprobó el Decreto Legislativo N° 743 de reforma a la Ley Orgánica Judicial, exigiendo unanimidad en las sentencias de inconstitucionalidad que dictara la Sala de lo Constitucional. Esta exigencia pretendía aminorar las diferencias surgidas con los pronunciamientos de la Sala, modificaba la forma de tomar las decisiones, y limitaba el control ejercido por la Sala, debido a que uno de los cinco magistrados de la misma había votado en contra de la mayoría de las sentencias dictadas a partir de julio de 2009, incluidas las antes mencionadas.

⁴⁵ <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/procurador-advierde-que-inconstitucionalidad-de-la-emision-de-titulos-por-900-millones-violaria-derechos-humanos/>

35 Asociaciones de la sociedad civil, de diferentes ideologías, entre ellos organizaciones no gubernamentales, universidades, e incluso grupos organizados a partir de la emisión del Decreto Legislativo N° 743, manifestaron rechazo a las acciones efectuadas por la Presidencia de la República y la Asamblea Legislativa en contra de la Sala de lo Constitucional, y particularmente respecto del mencionado Decreto, el cual calificaron como un atentado a la institucionalidad y al equilibrio de poderes dentro del Estado.

Los organismos internacionales, tales como la ONU y la OEA tuvieron pronunciamientos instando a garantizar la institucionalidad del país y la separación de funciones.

Debido a la presión ciudadana e internacional, se provocó un proceso de negociación entre los partidos políticos para lograr la derogatoria del Decreto de reforma. Después de intensos debates públicos y de negociaciones privadas los partidos ARENA, FMLN, PDC y el diputado independiente Orlando Arévalo, derogaron el decreto de reforma, 55 días después de su aprobación.

3.3 Antecedentes de la política pública

3.3.1 Seguridad vial y responsabilidad por accidentes de tránsito

El problema de la seguridad vial y sus consecuencias ha ido cobrando importancia a nivel mundial en los últimos años, especialmente al darse a conocer cifras de diversas fuentes como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de Naciones Unidas y otras. (Planzer, 2005)

En el estudio de CEPAL sobre “La seguridad vial en la región de América Latina y el Caribe. Situación actual y desafíos” (Planzer, 2005, págs. 23-25), publicado en noviembre de 2005, se concluye que la institucionalización de la seguridad vial en la región Latinoamericana es diversa. Entre los principales problemas que a esa fecha se reportaban para un buen desempeño en la seguridad vial estaba la falta de recursos, asociado al desconocimiento y poca consciencia sobre la gravedad del problema y los costos humanos, sociales y económicos que traen consigo los accidentes de tránsito; pues, para que haya un compromiso gubernamental con la seguridad vial, es fundamental que los políticos y autoridades centrales, tomadores de decisión en materia de políticas públicas, programas y presupuesto, estén informados y comprometidos;

Desarrollar medidas efectivas para reducir el número de accidentes, muertos y/o heridos, requiere entender el proceso que lleva a que ocurran accidentes, para lo cual los índices de seguridad vial pueden ser útiles, así como los indicadores de calidad de la seguridad vial. (Planzer, 2005, pág. 29)

En 2010, gobiernos de todo el mundo proclamaron el Decenio de Acción para la Seguridad Vial (2011–2020), cuyo objetivo consiste en estabilizar, y después reducir, la tendencia al aumento de las muertes por accidentes de tránsito, con lo que se calcula que se salvarían 5 millones de vidas en esos 10 años.

De acuerdo con los datos revelados en el Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011–2020 (ONU, 2011) *“cada año, cerca de 1,3 millones de personas fallecen a raíz de un accidente de tránsito —más de 3000 defunciones diarias— y más de la mitad de ellas no viajaban en automóvil. Entre 20 millones y 50 millones de personas más sufren traumatismos no mortales provocados por accidentes de tránsito, y tales traumatismos constituyen una causa importante de discapacidad en todo el mundo. El 90% de las defunciones por accidentes de tránsito tienen lugar en los países de ingresos bajos y medianos⁴⁶. La reducción del número de heridos y muertos por accidentes de tránsito mitigará el sufrimiento, desencadenará el crecimiento y liberará recursos para una utilización más productiva.”*

A nivel internacional existen diversos estudios que describen la magnitud de la situación de los traumatismos causados por el tránsito, sus efectos sociales, sanitarios y económicos, los factores de riesgo específicos y las intervenciones eficaces (ONU, 2011); y se considera que durante el Decenio 2011-2020 los países de ingresos bajos y medianos pueden acelerar la adopción de programas de seguridad vial eficaces y rentables.

La inversión en transportes públicos seguros también se considera un mecanismo para alentar una mayor actividad física y así promover la salud.⁴⁷

La magnitud en la que cada uno de los involucrados en el problema asume la carga económica y social de los efectos de las lesiones y muertes por accidentes de tránsito, está determinada en buena medida por el modelo de responsabilidad y atención adoptado. Internacionalmente, se han aplicado distintos modelos para asumir tales costos, entre ellos, seguros de responsabilidad civil, voluntarios u obligatorios.

La función principal de los modelos adoptados es cubrir los gastos médicos hasta los umbrales establecidos, para proteger a las víctimas y para asegurar que los servicios de salud recuperen lo invertido en la atención de urgencia y en el tratamiento de las secuelas de este tipo de lesiones, con diferencias en cuanto al daño indemnizable y su cuantía.

⁴⁶ Durante el periodo 2007-2010, hubo en 87 países un aumento del número de muertes por accidentes de tránsito. El 80% de las muertes por accidentes de tránsito (que representan el 72% de la población mundial) tienen lugar en los países de ingresos medios, cuyas tasas de mortalidad por accidentes de tránsito son las más altas, es decir, 20,1 por 100 000, se presentan en los países de ingresos medios en comparación con 8,7 en los de ingresos elevados y 18,3 en los de ingresos bajos. La mitad de las muertes mundiales por accidentes de tránsito corresponden a peatones (22%), ciclistas (5%) y motociclistas (23%), los llamados “usuarios vulnerables de la vía pública”, aunque el riesgo por grupo varía de forma significativa en función de la región y de los ingresos de los países. En los países de ingresos bajos y medios, la cifra de muertes de peatones y ciclistas se acerca más al 33%, pero en algunos países supera el 75%.

⁴⁷ *Ibidem* (OMS, 2013; Sentencia Inconstitucionalidad, 2010) pág. 10 Sin embargo, en muchos países de ingresos bajos y medios con economías que se están desarrollando rápidamente, el crecimiento del transporte público no regulado y poco seguro ha ocasionado entre sus usuarios un aumento de las lesiones causadas por el tránsito. Las cifras revelan sin duda que las enfermedades, discapacidades y muertes provocadas por accidentes de tránsito conllevan una enorme carga económica y social, que afectan directamente a los sujetos o familias afectadas, al sistema de salud, a la policía, a los servicios médico-forenses, al sistema de justicia, y a la población en general.

3.3.2 Situación de El Salvador por accidentes de tránsito

En El Salvador las estimaciones y proyecciones de población publicadas en mayo de 2010 informan de una tasa de mortalidad bruta de 689 por 100.000 habitantes para el período 2005–2010. Las cinco primeras causas de muerte son: agresión con disparo, infarto agudo de miocardio, neumonía, accidentes de vehículos de motor y sin motor e insuficiencia renal crónica. (OPS, 2012, pág. 294)

Los accidentes de transporte (33,9 por 100.000 habitantes) afectaron más a los hombres (80% en 2008) y generalmente se asociaron al consumo de alcohol (DIGESTYC, 2008).

Entre enero de 2006 y julio de 2010 se registraron 5.275 defunciones por accidentes de tránsito, de los cuales 79,7% ocurrieron en hombres y 20,3% en mujeres. La tasa estimada de mortalidad por accidentes de transporte alcanzó a 16,9 por 100.000 habitantes en 2010; para las personas de 15 a 49 años de ambos sexos representaron 56,5% de la mortalidad por accidentes de tránsito en el país (OPS, 2012, pág. 298).

El Viceministerio de Transporte (VMT) registró que el 2011 cerró con 724,603 vehículos y 985 personas fallecidas, lo cual significa que con 389,000 vehículos más en el 2011 se registró una reducción de 144 fallecidos, en relación al 2001 (Transparencia Activa, 2012).

3.3.3 Exigencias internacionales

Como parte de la ejecución del Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020 y dentro del marco jurídico de los respectivos gobiernos locales y nacionales, se espera que los países ejecuten las actividades propuestas en cada uno de los cinco pilares del referido Plan.

Además, en el plano nacional, se alienta a los países a que apliquen dichos pilares, sobre la base de las recomendaciones del Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito, que propone la Comisión para la Seguridad Vial Mundial, por lo que los países deberían considerar estas cinco áreas en el marco de su propia estrategia nacional de seguridad vial, su capacidad en esta materia y sus sistemas de recopilación de datos.

En lo que concierne directamente a la atención de víctimas y la responsabilidad por los accidentes de tránsito, resulta de particular atención lo siguiente:

Tabla 6 PILAR 5 DEL PLAN MUNDIAL PARA EL DECENIO DE ACCION PARA LA SEGURIDAD VIAL

Pilar 5: Respuesta tras los accidentes

Aumentar la capacidad de respuesta a las emergencias ocasionadas por los accidentes de tránsito y mejorar la capacidad de los sistemas de salud y de otra

índole para brindar a las víctimas tratamiento de emergencia apropiado y rehabilitación a largo plazo.

Actividad 4: Alentar el establecimiento de sistemas de seguros apropiados para los usuarios de las vías de tránsito, a fin de financiar los servicios de rehabilitación de las víctimas de accidentes, mediante:

la introducción de la responsabilidad civil obligatoria;
el reconocimiento mutuo a nivel internacional de los seguros, por ejemplo el sistema de Carta Verde.

Actividad 5: Fomentar una investigación exhaustiva de los accidentes y la aplicación de una respuesta jurídica eficaz a las defunciones y traumatismos por accidentes de tránsito y, por ende, fomentar soluciones equitativas y de justicia para los deudos y los lesionados.

Fuente: Naciones Unidas, 2011

Entre los indicadores básicos establecidos para dar seguimiento a la ejecución del Plan en lo que respecta al pilar 5, se encuentra el número de países que exigen sistemas de seguros de responsabilidad civil a todos los conductores.

Además, en el Informe de la OMS sobre la situación mundial de la seguridad vial (OMS, 2013, pág. 11) se hacen otras recomendaciones que los gobiernos deberían seguir a fin de mejorar la situación de la seguridad vial en sus países, entre ellas la mejora de la seguridad de la infraestructura vial, la intensificación de la labor para mejorar las normas sobre los vehículos, la mejora de la atención a los accidentados y la armonización de la notificación de los datos relativos a las lesiones causadas por el tránsito.

De acuerdo con la OMS hay pruebas sólidas de cuáles son las intervenciones que funcionan, y la clave para garantizar su aplicación es la acción de gobierno. (OMS, 2013)

Respuesta nacional: políticas formuladas

Seguro obligatorio

En la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, D.L. N°447 del 19 de octubre de 1995, se adoptó en El Salvador la exigibilidad de un seguro obligatorio para responder por los daños a terceros ocasionados por accidentes de tránsito.

Dicha política de exigibilidad de un seguro obligatorio no llegó a implementarse, pues durante 16 años se prorrogó su ejecución en repetidas ocasiones por decisión de la Asamblea Legislativa como se resume en el cuadro siguiente:

Tabla 7 ULTIMOS DECRETOS DE PRORROGA EXIGENCIA DE SEGURO OBLIGATORIO

Decreto Legislativo	Publicación	Plazo de prórroga de exigencia del seguro obligatorio
N° 80 del 27/julio/2000	D.O. N° 143 T. 348, 31/julio/2000	Hasta el 31 de enero de 2001
N° 26 del 21/mayo/2009	D.O. N° 94 T. 383, 25/mayo/2009	9 meses a partir del 21/5/2009
N° 283 del 18/febrero/2010 ⁴⁸	D.O. N° 37 T. 386, 23/febrero/2010	Hasta el 31 de diciembre de 2010
N° 571 del 17/diciembre/2010	D.O. N° 241 T. 389, 23/diciembre/2010	Hasta el 30 de junio de 2011

Fuente: Diario Oficial de El Salvador

En el último decreto legislativo de prórroga de la exigibilidad del seguro obligatorio, se dispone además que el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, a través del VMT, conforme y presida una Comisión integrada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Superintendencia del Sistema Financiero y Defensoría del Consumidor, para elaborar y presentar la normativa pertinente que garantice la efectiva aplicación del seguro obligatorio, así como la participación del Estado y los particulares en la ejecución del referido seguro. También le ordena al VMT rendir informe bimensual a la Asamblea Legislativa sobre los avances.

Fondo solidario

En mayo de 2012, el Órgano Ejecutivo impulsó una propuesta de ley, presentada a la Asamblea Legislativa a iniciativa de diputados del partido de gobierno, para crear una institución pública⁴⁹ cuya responsabilidad sería la de fomentar campañas de sensibilización para disminuir accidentes de tránsito y proporcionar fondos para la modernización del transporte público de pasajeros, además de la creación de un Fondo para la Atención Integral a Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAIT) que permitiera entregar ayuda económica y atención integral en salud en caso de lesiones o fallecimientos causados por accidentes de tránsito, así como facilitar la sustitución de las unidades de transporte colectivo que superan los 20 años por unidades modernas y seguras. Esto último, debido a que según las autoridades gran parte de los accidentes

⁴⁸ También dispone que el VMT elabore la normativa correspondiente para ejecutar la exigibilidad del seguro obligatorio

⁴⁹ La Junta Directiva del Fondo estaría conformada por el Ministerio de Salud, la Policía Nacional Civil, BANDESAL, el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), el Viceministerio de Transporte (VMT) y representantes de Organismos de Socorro.

de tránsito se producen porque las unidades de transporte colectivo no cumplen con las condiciones mínimas de servicio para el traslado de más de un 1,600,000 personas que usan este servicio diariamente (Transparencia Activa, 2012).

El financiamiento del referido Fondo sería obtenido en parte por contribuciones especiales (tributo) y de acuerdo con el Viceministro de Transporte García, una de las ventajas que generaría era que la ganancia que produciría la administración de esa contribución especial no serviría para acrecentar la ganancia mercantil de las empresas aseguradoras, sino para mejorar el sistema de transporte público y señalización vial; mejoras que si no se financiaban de esa manera —a su juicio— al final siempre serían pagadas adicionalmente por los contribuyentes.

En palabras del Viceministro de Transporte, lo que se estaba privilegiando con dicha propuesta era el interés colectivo y que el principal beneficiado serían todos los salvadoreños que sufran un accidente de tránsito independiente de su nivel de responsabilidad (Transparencia Activa, 2012).

Las principales características del Fondo propuesto: a) universal, en tanto iba a proteger a todos los salvadoreños ante cualquier accidente o percance vial; b) solidario, porque el aporte lo realizarían los propietarios, poseedores o tenedores legítimos de un vehículo automotor, pero beneficiaría a toda la población; y c) obligatorio.

El Fondo también pretendía financiar actividades preventivas para reducir el número de víctimas, tales como campañas preventivas y mejora de los dispositivos de seguridad y señalización.

La propuesta de indemnización por fallecimiento era de 3,000 dólares más 500 dólares por gastos funerarios, y de hasta 1,500 dólares para lesiones permanentes.

Según cálculos del Gobierno, aproximadamente 332,000 vehículos pagarían \$35 dólares anuales, los buses de transporte colectivo \$150 dólares anuales, los microbuses y los cabezales \$100 dólares anuales y un camión pesado \$125 dólares anuales. Con tales cálculos se proyectaba que con las contribuciones especiales se recaudarían aproximadamente \$3.4 millones al mes, y \$41.3 millones cada año, de los cuales hasta un 45%, se convertirían en utilidades en caso de ejecutarse por la vía de la contratación de seguros privados; por lo que se argumentaba que la propuesta del fondo solidario aseguraba que el destino de todos los recursos recaudados se destinaran al bienestar público (Transparencia Activa, 2012).

Los costos de operación de la nueva institución se calculaban en aproximadamente \$500,000 al año, y se consideraba que de los recursos restantes se orientaría un 30% al pago directo a las víctimas, 20% para atención en salud de las víctimas, 25% para la modernización de la flota de transporte público, 20% para proyectos de señalización vial, 2.5% para campañas de prevención y educación vial, y 2.5% para el pago de una garantía del Fondo.

La contribución especial sería pagada en forma adicional al pago de la emisión del permiso de circulación de un vehículo o de su refrenda, así como por el ingreso al país de vehículos extranjeros.

El Ejecutivo consideraba que el tributo a establecer era una contribución especial y no un nuevo impuesto porque estaba orientado a un fin determinado: prevenir los accidentes de tránsito y atender a las víctimas, y las contribuciones no irían al tesoro general sino directamente al Fondo solidario constituido al efecto.

Finalmente, se aprobó la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, D.L. N° 232 del 14 de enero de 2013, que contiene la referida propuesta, aprobada por 51 diputados de diferentes fracciones parlamentarias del total de 84 diputados.

La política pública contenida en dicha Ley pretende atender una necesidad de atención en salud y de ayuda económica a toda persona que resulte con algún grado de discapacidad, o a sus parientes en el caso de que resulte fallecida, en ambos casos a consecuencia de un accidente de tránsito (art. 1). Asimismo, busca reducir en forma sistemática los accidentes de tránsito.

Además, de acuerdo con el art. 16 de la citada ley, el problema que se pretende atender es la protección de la vida, la familia, la salud y la recuperación de toda víctima de accidente de tránsito, con el objeto de reducir en forma sistemática los accidentes de tránsito, garantizando fondos suficientes 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 para las víctimas y sus familiares, y la realización de análisis técnicos, económicos y científicos para el mejoramiento de la red vial del país, modernización, fortalecimiento y tecnificación del servicio público de transporte, y la realización de campañas de educación y prevención vial. Para el financiamiento de esa política se establece una “contribución especial” en la referida ley.

En síntesis, de acuerdo con tales disposiciones, el problema que se pretende atender es el de los costos económicos y humanos de la mortalidad y lesiones provocadas por accidentes de tránsito.

Alcances de la Política pública

Según lo dispuesto en la referida Ley los alcances de la política pública son de carácter nacional, focalizada en cuanto carga tributaria en un sector de la población que posee vehículo automotor, pero orientada a beneficiar formalmente en principio a toda la población, ya sea de forma directa o indirecta.

Particularmente el art. 5 de la citada ley establece como fines esenciales del FONAT: a) Contribuir al establecimiento de condiciones para la incorporación a la vida productiva de toda persona que resulte con algún grado de discapacidad temporal o permanente, a consecuencia de un accidente de tránsito. b) Apoyar a las instituciones públicas correspondientes para la formulación y ejecución de programas para la atención de

toda persona que resulte con algún grado de discapacidad, temporal o permanente, a consecuencia de un accidente de tránsito. c) Entregar una prestación económica por una sola vez a toda persona que, producto de un accidente de tránsito, sea declarada con algún grado de discapacidad, o a sus parientes, en el caso de que resulte fallecida, así como entregar una suma adicional para gastos funerarios, en este último caso. d) Fomentar, a través del Consejo Nacional de Seguridad Vial, CONASEVI, programas y proyectos técnico científicos en materia de seguridad, educación y prevención vial, a fin de prevenir y disminuir los accidentes de tránsito, y llevar las estadísticas sobre tales accidentes. e) Desarrollar los análisis técnicos, económicos, científicos, consultorías y estudios de factibilidad necesarios, a fin de ejecutar las inversiones financieras que correspondan, para la modernización, fortalecimiento y tecnificación del servicio público de transporte, así como proyectos de “chatarización” de las unidades del mencionado servicio. f) Realizar las inversiones y ejecución de proyectos con el fin de reducir los efectos nocivos que al medio ambiente provoca la circulación de vehículos automotores, especialmente las unidades del servicio público de transporte. g) Implementar en coordinación con instituciones públicas y privadas, los planes y acciones necesarios, de acuerdo a su capacidad financiera, a fin de reinsertar a las actividades laborales, a toda víctima de accidente de tránsito que resulte con algún grado de discapacidad, temporal o permanente. h) Mantener en forma permanente y actualizada toda la información relativa a los accidentes de tránsito, y crear los sistemas adecuados para el procesamiento, actualización y análisis de la misma.

En junio de 2013, el FONAT entregó las primeras 50 indemnizaciones por muerte en accidentes viales, y del 15 de abril al 31 de mayo de 2013, por un monto de \$200,000. Para cancelar el resto de las indemnizaciones se esperaba el primer desembolso formal, por parte del Ministerio de Hacienda, de los pagos hechos por los propietarios de vehículos al refrendar sus respectivos permisos.⁵⁰

3.4 Intervención judicial en el caso de la política pública contenida en la ley FONAT

3.4.1 Momento de la intervención

La política pública contenida en la mencionada Ley del 14 de enero de 2013, entró en vigencia el 14 de abril de 2013, y en mayo de ese mismo año comenzó a recaudarse el tributo (contribución especial) establecido en dicha Ley como parte del financiamiento del referido Fondo.

Iniciada la recaudación del referido tributo, una ciudadana presentó demanda de inconstitucionalidad de los arts. 5 letra c), 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22 inciso 1° letra d), 23 y 32 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito, por la supuesta vulneración de los arts. 2, 3, 5 inciso 1° en relación con el 246, 103, 106 inc. 5° y 131 ordinal 6° de la Constitución.

⁵⁰<http://www.laprensagrafica.com/sala-constitucional-suspende-cobro-FONAT>

3.4.2 Objetivo de la intervención

La ciudadana demandante objeto la naturaleza del tributo y argumentó que la “contribución especial” establecida en la referida Ley se trataba en realidad de un impuesto, señalando que los sujetos obligados eran alrededor de 750,000 ciudadanos, quienes –a su juicio- resultan afectados por la imposición de este tributo adicional, con el cual estimó que se da un reparto inequitativo de la carga tributaria.

Además, señaló que los ciudadanos ya pagaban 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. Entonces, los sujetos propietarios de un vehículo automotores estarían pagando además el tributo creado por las disposiciones impugnadas, para costear gastos en el mismo rubro, dado que el Ministerio de Salud percibiría el 35% de los ingresos generados por el tributo establecido en la Ley FONAT y ya se paga además el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), que cubre gastos a los cuales también se atribuye un porcentaje con el FONAT.

En ese sentido argumentaba la existencia de 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.

También refirió que art. 18 de la Ley FONAT contenía una prohibición que atenta contra el derecho a la libre circulación, en tanto se limita la circulación del vehículo si no se paga el tributo; y consideró que la medida no guarda una relación de proporcionalidad con la finalidad que persigue, pues la vinculación del pago del tributo a la emisión de la tarjeta de circulación resulta una medida excesivamente gravosa, poco justa, en relación con la finalidad última de conminar al ciudadano al pago del tributo.

La ciudadana consideró en su demanda que a la Sala de lo Constitucional le correspondía revisar la constitucionalidad de los artículos señalados y determinar la naturaleza del tributo creado por la Ley FONAT, teniendo en cuenta los hechos generadores y la finalidad del tributo, así como la nota característica de las contribuciones especiales que 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, considerando que en el caso particular el sujeto obligado no obtenía una utilidad real ni potencial, por cuanto no existe contraprestación por parte del Estado, ya que no se ejecuta una obra, no se presta o amplía un servicio ni se lleva a cabo una actividad que se encuentren directamente vinculados con el pago. A juicio de la demandante, la actuación estatal se limita a recaudar unos fondos destinados a resarcir pecuniariamente los daños sufridos por las víctimas de un accidente de tránsito; de ahí que el sujeto obligado difícilmente recibirá un provecho por el pago de la obligación tributaria.

Asimismo, reconoció que no era necesaria la obtención de un beneficio concreto, pero añadió que es indispensable que la obra o actividad pública de que se trate sea idónea

para producirlo; situación que -a su consideración- jamás podría acontecer con el tributo impugnado, pues carece de contraprestación y, por lo tanto, de idoneidad y aptitud para generar un beneficio.

Como parte de la pretensión de la demandante solicitó una medida cautelar, que suspendiera el cobro del tributo argumentando que la aplicación de la norma impugnada constituye una seria afectación a la esfera jurídica económica de los contribuyentes, quienes se verán obligados a pagar dinero sin que exista garantía de su devolución ante el pronunciamiento de una sentencia estimatoria por parte de la Sala de lo Constitucional, de acuerdo con jurisprudencia existente a esa fecha.

3.4.3 Enfoque y finalidad de la intervención

El enfoque de la ciudadana que impugnó básicamente el tributo contenido en la Ley FONAT, era que el mismo no satisface intereses generales, ya que su finalidad es compensar económicamente a toda víctima de accidente de tránsito, obligación que civilmente corresponde al responsable de éste; y por tanto, al ser una responsabilidad civil extracontractual jamás podría considerarse como un interés general. Entonces — continuó— debe analizarse el otro componente del objetivo de la contribución, esto es, proteger la salud y la vida mediante el fortalecimiento de la red de hospitales nacionales; a simple vista pareciera que este fin queda comprendido dentro del concepto de interés general; sin embargo, de la idea que subyace de brindar atención medico hospitalaria en el sistema de salud pública a quienes resulten lesionados en un accidente de tránsito, se colige nuevamente una responsabilidad civil extracontractual de carácter personal que no puede revestir un carácter general. A lo anterior debe agregarse que las necesidades materiales del sistema de salud no justifican la creación de una contribución especial cuando todos los salvadoreños pagan impuestos para su sostenimiento.

Consideró que el tributo era en realidad un impuesto al no existir una obra ejecutada por el Estado o que se va a realizar, o a la prestación de un servicio que fuera a ser financiado con la contribución especial establecida en la Ley.

Cuestionó la razonabilidad del valor del tributo establecido con base en aspectos no relacionados con el costo de una obra o de la prestación de un servicio y que, de ninguna manera, reflejen capacidad económica, en tanto consideró que la propiedad de un vehículo no es un índice o indicio idóneo de capacidad económica. La falta de concordancia entre el hecho generador y la base imponible vulnera, entonces a su criterio- el principio de razonabilidad (art. 131 ord. 6° Cn. en relación con el art. 246 Cn.)

Parte de la argumentación en contra del diseño de la política pública, en sí, es que invade las funciones indemnizatorias del contrato de seguros; aunado a ello, se pone en peligro la gestión del riesgo, por cuanto se confiere su administración a un ente que no tiene las competencias técnicas. La afectación se consideró más patente en la medida en la que la Ley FONAT no establece mecanismos idóneos de control para la gestión del riesgo, teniendo en cuenta que la supervisión de la Corte de Cuentas de la República —art. 27 Ley FONAT— se limita a verificar que los dineros recaudados se

destinen para las actividades establecidas en la ley, pero no para garantizar la solvencia financiera del fondo y para la evaluación del riesgo.

También se señaló que el porcentaje para la distribución del tributo —art. 17 Ley FONAT— compromete la función indemnizatoria, porque con el reparto de las recaudaciones del tributo —proyectos de "chatarrización", seguridad vial y contratación de seguros por aumento de la siniestralidad—, los fondos para el pago de las prestaciones económicas lo serán en una proporción bastante limitada, por ello, la asignación dispuesta para las indemnizaciones se consideró que atenta contra la seguridad jurídica.

3.4.4 Pronunciamento y fallo

La Sala de lo Constitucional, en su sentencia N° 63-2013 del 7 de febrero de 2014, centró mayormente su análisis en las características y elementos de la naturaleza del tributo establecido en la Ley FONAT, partiendo de que los hechos generadores del tributo impugnado son la propiedad, posesión o legítima tenencia de un vehículo automotor; y, el ingreso al país con un vehículo que posea placas extranjeras.

Estimó que tales hechos no requieren de actividad alguna del Estado que consista en la realización de una obra o la prestación de un servicio de interés general para quien paga el tributo, pues aun en el caso de que dicho bien fuera susceptible de incrementar su valor, expresamente consideró que existen impuestos cuyo hecho generador es, precisamente, la probabilidad o la certeza del sobreprecio que el bien pudiera alcanzar y no una actividad estatal que lo genere.

En cuanto al segundo hecho generador, es decir, el ingreso al país de un vehículo automotor con placas extranjeras, la Sala de lo Constitucional afirmó que tampoco en estos casos el Estado efectúa una obra o presta un servicio de interés general idóneo para beneficiar al sujeto obligado al pago del tributo. De manera que al no percibirse la existencia de un posible beneficio derivado de la actividad estatal, el tributo en cuestión no puede ser considerado una contribución especial, pues la obligación tributaria no surge de la realización de obras o de la prestación de un servicio, sino que se enmarca en una actividad estatal meramente recaudatoria, lo que en definitiva consideró que es una característica propia de los impuestos, ya que no se encuentran vinculados con una contraprestación directa para el contribuyente.

En consecuencia, determinó que el tributo impugnado debe considerarse un impuesto y no una contribución especial, como -a su juicio- lo denominó erróneamente el Legislativo, declarando su inconstitucionalidad y prohibiendo su cobro bajo esa denominación.

No obstante, la Sala de lo Constitucional consideró que la clasificación de impuesto atribuida en la sentencia al tributo discutido solo es importante —en el caso— en la medida en la que sirve para establecer la intensidad con la que la capacidad económica se encuentra presente en el tributo y no para el establecimiento de posibles vulneraciones a la reserva de ley, ya que la Asamblea Legislativa tiene competencia

para decretar impuestos, tasas y contribuciones; de los cuales, únicamente los impuestos se encuentran sometidos a una reserva de ley relativa.

En resumen, el control judicial de constitucionalidad de la Ley FONAT —de acuerdo con lo circunscrito por la ciudadana demandante— se enfocó en lo siguiente:

Tabla 8 RESUMEN INCONSTITUCIONALIDAD

N°	PRONUNCIAMIENTO	FUNDAMENTO	CONSECUENCIA
1	Declara <u>inconstitucional</u> el art. 15 de la Ley FONAT, que establece la <u>contribución especial</u>	Principio de <u>equidad tributaria</u> en su concreción de capacidad económica (art. 131 ord. 6° Cn.)	El Estado <u>no podrá exigir el pago del impuesto</u> declarado inconstitucional, desde el momento en que se adoptó la medida cautelar de suspensión de la vigencia de la ley por parte de la Sala el 15/7/2013.
2	Declara <u>inconstitucional</u> el art. 19 de la Ley FONAT, que remite al Reglamento la determinación de la base imponible de la contribución especial, estableciendo monto mínimo y máximo.	Principio de <u>reserva de ley</u> en materia tributaria (art. 131 ord. 6° Cn.)	Afectados <u>no podrán reclamar devolución del pago</u> del impuesto realizado antes de la fecha de la medida cautelar de suspensión, acorde a jurisprudencia anterior en materia tributaria (resolución de explicación Inc. 21-2004).
3	Declara <u>inconstitucionales</u> los arts. 14 letra a), 16, 17, 18, 20, 25 y 29 de la Ley FONAT, que se refieren a destino, naturaleza recaudación, exenciones y tratamiento de la contribución especial.	Por conexión con la inconstitucionalidad del art. 15 de la Ley FONAT.	
4	Declara <u>inconstitucionales</u> los arts. 21, 22, 23 y 24 del Reglamento de la Ley FONAT.	Por conexión con la inconstitucionalidad del art. 15 y 19 de la Ley FONAT.	
5	(Sobreseimiento) Pone fin al proceso sin considerar la pretensión de inconstitucionalidad de los arts. 5 letra c), 21, 23 y 32 de la Ley FONAT.	Por no haberse establecido la supuesta vulneración a la seguridad jurídica —art. 2 Cn. — que fue alegada.	Queda <u>vigente</u> la finalidad y obligación estatal de entregar una <u>prestación económica</u> por una sola vez a lesionados y familiares de fallecidos por accidentes de tránsito.
6	(Sobreseimiento) Pone fin al proceso sin considerar la pretensión de inconstitucionalidad de los arts.	Por no haberse establecido la supuesta contradicción con el art. 106 ord. 5° Cn., en lo relativo al principio de no	El Estado no podrá exigir el pago del impuesto, pero porque fue declarado inconstitucional por otros

N°	PRONUNCIAMIENTO	FUNDAMENTO	CONSECUENCIA
	15 y 16 de la Ley FONAT.	confiscación.	motivos.

Fuente: sentencia N° 63-2013 del 7 de febrero de 2014

Además, al analizar el tema de la base imponible del tributo, la Sala de lo Constitucional realizó consideraciones sobre la capacidad económica —como elemento para la determinación de un impuesto—, en relación con los hechos generadores del tributo analizado (de acuerdo con el art. 15 Ley FONAT son la propiedad, la posesión, la tenencia de un vehículo automotor y el ingreso al país de uno que posea placas extranjeras) y los elementos a tomar en cuenta para determinarla.

Consideró que la propiedad sí constituye un indicio de capacidad económica, porque el ingreso de cualquier bien mueble al patrimonio de una persona —natural o jurídica— a título de propietario del mismo 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.

Pero, estimó que no es un indicador suficiente para medir la capacidad económica del sujeto pasivo; sino que debe integrarse con la base imponible, para que resulte una aproximación más confiable de dicha capacidad; por lo que aseguró que es necesario que el legislador establezca en la ley la mayor cantidad de elementos que otorguen certeza para que el cálculo de la capacidad económica sea mucho más cercano a la realidad, sin que deba llegar a ser casuístico. En ese sentido, interpretó que el Legislativo se encuentra en la obligación de establecer en los preceptos en los que regula un impuesto, parámetros claros y lo más objetivos posibles para que el aplicador de la ley pueda medir de la manera más confiable y cercana a la realidad la capacidad económica de los sujetos pasivos del impuesto.

En cuanto a la posesión y tenencia de un vehículo, la Sala de lo Constitucional estimó que no son susceptibles de constituirse en hechos generadores del impuesto, porque desde ninguna perspectiva puede considerarse que tales hechos sean "índices o indicios" de capacidad económica, pues aun la posesión —en la que existe ánimo de ser dueño 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; aún más, en el caso de la mera tenencia, quien obtiene un bien a dicho título, reconoce la propiedad de otro sobre el objeto, pero en ningún momento es indicativa del ánimo de propiedad y tampoco constituye —a su juicio— una transacción de carácter pecuniario o que el objeto entre en el acervo patrimonial de quien lo tiene.

Asimismo, la Sala de lo Constitucional consideró que al vehículo que ingresa al país con placas extranjeras le es aplicable lo expuesto en relación con la propiedad, la posesión y la mera tenencia, en tanto que el sujeto pasivo —en este caso— puede ser el propietario, un poseedor o un mero tenedor del vehículo, por lo que expuso que el sólo ingreso al país no es un hecho susceptible de revelar capacidad económica, e

indicó que se requiere además una base imponible conformada por datos o elementos claros, certeros y objetivos.

Por otra parte, la Sala de lo Constitucional entró a considerar formalmente la fuente de financiamiento del FONAT, como organización, al manifestar 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 Ley⁵¹—, 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." De ahí concluyó que el Estado podría 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.

⁵¹ Advierte en la sentencia que, de acuerdo con el art. 14 Ley FONAT, el FONAT se constituye de manera independiente del tributo que la misma ley establece, lo cual es observable a partir del contenido de la citada disposición, la cual, literalmente indica: "El patrimonio del FONAT estará constituido: a) Por el porcentaje de la contribución especial que conforme a los artículos 15 y 17, de esta Ley le corresponda; 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. Los recursos destinados a financiar los gastos administrativos del Fondo, no podrán superar el diez por ciento del total del porcentaje de ingresos corrientes que conforme a la presente Ley le corresponda administrar, los cuales deberán ser sometidos a la aprobación del Consejo Directivo".

4. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECOLECTADA: RESULTADOS

4.1 Características del contexto en que ocurre el control constitucional judicial de la política pública

Con las elecciones del 18 de enero de 2009 para diputados, alcaldes y Presidente de la República, se dio una transición y alternancia en el poder, tanto a nivel del Órgano Ejecutivo -debido a la elección del presidente propuesto por el partido FMLN, después de 4 períodos presidenciales consecutivos del partido ARENA- como a nivel del Legislativo, por el cambio en su conformación de fuerzas políticas a partir de junio de 2009, por lo que durante el período 2009-2012 la mayoría de acuerdos políticos se lograron con los votos del bloque FMLN+GANA+PCN, que sumaban más de la mayoría simple de 43 votos, e incluso en el año 2011 alcanzaban la mayoría calificada para la aprobación legislativa de 56 votos (como se puede observar en la tabla 1 cap. III, 3.2). El partido político ARENA, que antes gobernaba y obtenía una conformación de fuerzas favorables en el Congreso -logrando hasta antes de las elecciones de 2009 superar la mayoría simple de 43 votos (ver tabla 1 cap. III, 3.2)- para la facilitación de acuerdos políticos, se vuelve oposición. Esto conllevó, también cambios en el plan de gobierno y en la forma de hacer oposición.

Bajo esa nueva conformación de fuerzas, y presumiblemente siguiendo la técnica de cuotas políticas -proporcional al porcentaje de escaños que tiene cada partido utilizada en las ocasiones precedentes para la designación de magistrados, dado que a los partidos les resulta más fácil y eficiente para sus intereses distribuir cuotas de jueces, y hacer aparecer así la designación de cada magistrado como consensuada-, los diputados electos en el año 2009, nombraron “por unanimidad” (después de la intervención del Presidente de la República del partido FMLN) a una tercera parte de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia equivalente a 5 magistrados, 4 de los cuales integrarían la Sala de lo Constitucional, correspondiéndole posiblemente una cuota mayoritaria al bloque conformado por los partidos políticos FMLN+PCN, dado que se requiere una mayoría calificada de 56 votos para la referida selección de magistrados, y dicho bloque alcanzaba 46 votos.

No obstante la posible cuota partidaria del bloque FMLN+PCN en la conformación de la Sala de lo Constitucional a partir del referido nombramiento, dicho Tribunal emite varias sentencias de inconstitucionalidad trascendentales, dictadas con el voto favorable de esos 4 nuevos magistrados. Varias de las sentencias más relevantes marcaron un contexto de tensión entre la referida Sala y otros órganos del Estado, principalmente el Ejecutivo, el Legislativo, el Tribunal Supremo Electoral, e incluso la empresa privada y los medios de comunicación, en razón del contenido de las decisiones judiciales adoptadas, como se señaló en el tercer capítulo (3.2.1)

En particular, la Asamblea Legislativa y la Presidencia de la República reflejaron su desaprobación a los pronunciamientos de la Sala de lo Constitucional a través de diferentes acciones y pronunciamientos públicos.

La política pública contenida en la Ley del FONAT entró en vigencia el 14 de abril de 2013, y se inició la recaudación tributaria en mayo de ese mismo año, por lo que fue formulada e implementada en un año preelectoral⁵², y como una respuesta distinta a lo que se había previsto por la conformación de fuerzas políticas existente antes de junio 2009, en tanto se abandonó la política pública del seguro obligatorio prevista en la Ley de Transporte Público, Transito y Seguridad Vial, y se diseñó en cambio un fondo solidario de atención a víctimas por accidentes de tránsito.

De acuerdo con los datos recabados, los accidentes de vehículos de motor y sin motor constituyen una de las primeras cinco causas de muerte en El Salvador (OPS, 2012, pág. 294), y entre enero de 2006 y julio de 2010 las personas de 15 a 49 años de ambos sexos representaron 56,5% de la mortalidad por accidentes de tránsito en el país (OPS, 2012, pág. 298). Además, el 54% de los fallecidos son peatones, por lo que un alto número de afectados por accidentes de tránsito no suelen ser propietarios ni poseedores de vehículos automotores⁵³

Como se señaló en el apartado 3.4 del tercer capítulo, la intervención de la Sala de lo Constitucional fue provocada por la demanda de una ciudadana, quien consideró -en su demanda- que a la Sala de lo Constitucional le correspondía revisar la constitucionalidad de los artículos impugnados y determinar la naturaleza del tributo creado por la Ley FONAT, teniendo en cuenta los hechos generadores y la finalidad del tributo, así como la nota característica de las contribuciones especiales.

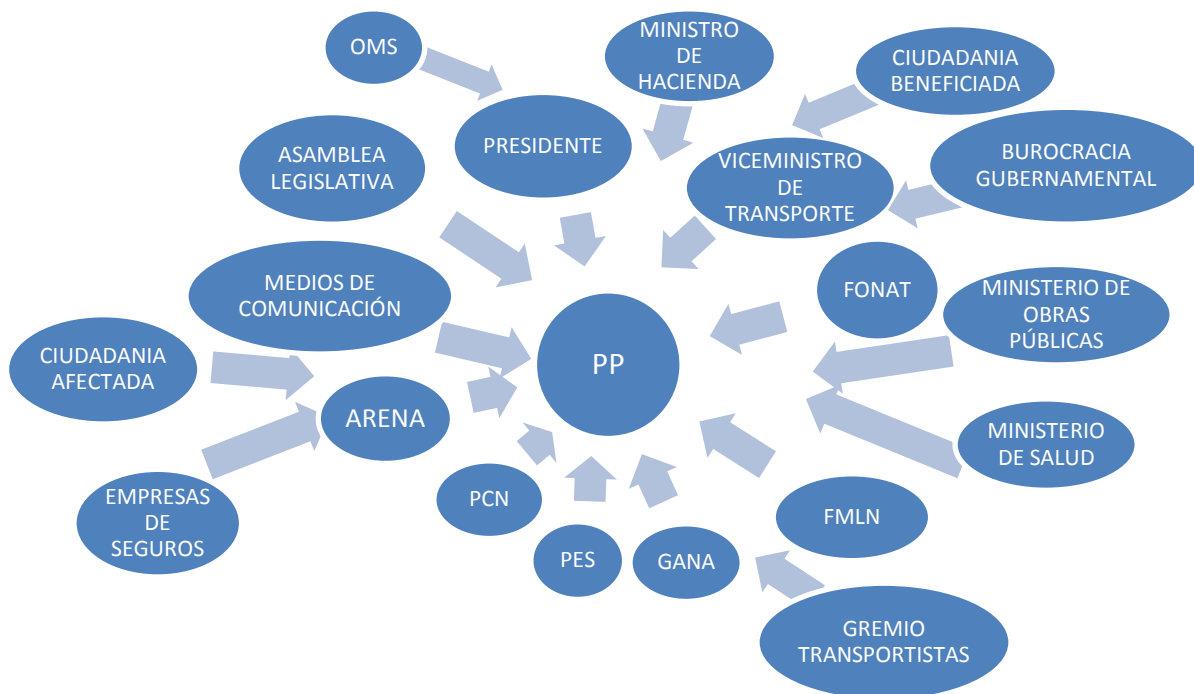
4.1.1 Actores relacionados en el proceso de formulación de la política pública

En el escenario institucional antes mencionado, se identifica la intervención de diversos actores en el proceso de formulación e implementación de la política pública en comento, cuyo detalle se observa en la figura siguiente.

⁵² Elección presidencial de El Salvador de 2014 realizada el 2/2/2014 con principal contienda entre candidatos del FMLN, GANA y ARENA; y una segunda vuelta efectuada el 9/3/2014, con la contienda entre los candidatos de FMLN y ARENA.

⁵³ <http://www.laprensagrafica.com/2014/11/15/54-de-fallecidos-eran-peatones>

Ilustración 1 MAPA DE ACTORES RELEVANTES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE LA POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Decretos Legislativos, documentos oficiales de acceso público y noticias periodísticas.

Todos los actores identificados ejecutan diferentes roles, ejercen distintos grados de influencia y ocupan una posición particular en relación con la política pública. Para tener una idea de la relevancia de la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito (en el contexto que se ha señalado en el apartado 3.3 del tercer capítulo), así como de la intervención de los actores, según su grupo o categoría (políticos, Gobierno, Judicial, empresa, organismos internacionales, expertos, ciudadanía, otros) se han analizado las notas periodísticas de los 2 medios de prensa escrita y digital de mayor difusión en todo el país, "La Prensa Gráfica"⁵⁴ y "El Diario de Hoy"⁵⁵, durante el período de formulación e implementación de la política, previo a la intervención de la justicia constitucional, con los resultados siguientes:

⁵⁴La Prensa Gráfica, periódico matutino de El Salvador, que circula en todo el país, fue fundado el 10 de mayo de 1915. También tiene una edición impresa para la comunidad salvadoreña en los Estados Unidos y una edición abierta en Internet a partir de 1996 bajo el dominio www.laprensagrafica.com

⁵⁵ El Diario de Hoy, periódico matutino salvadoreño de circulación en todo el país, fundado el 2 de mayo de 1936, en San Salvador. Cuenta con un tiraje de 96,000 ejemplares diarios, y 696,600 lectores. También tiene edición abierta en internet desde noviembre de 1995, a través del dominio www.elsalvador.com, llega a 35 mil usuarios diariamente.

Tabla 9 TIPOS DE ACTORES RELEVANTES POR MEDIO DE PRENSA

ANTES Y DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PP			
TIPO DE ACTORES MENCIONADOS O CITADOS	MEDIO DE COMUNICACIÓN		TOTAL ACTOR
	LA PRENSA GRÁFICA	EL DIARIO DE HOY	
POLÍTICOS	11	7	18
FUNCIONARIOS DE GOBIERNO	7	4	11
JUDICIAL	0	0	0
EMPRESA	7	14	21
ORGANISMOS INTERNACIONALES	0	0	0
EXPERTOS	0	0	0
CIUDADANÍA	2	8	10
OTROS	0	0	0
TOTAL	27	33	60

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de noticias periodísticas. N=64

De la tabla 9 se puede observar que la mayor intervención en los medios de comunicación es por parte de la empresa y los políticos, seguido del Gobierno, con la diferenciación de participación según el medio de comunicación.

Una vez que se realiza la intervención de la Sala de lo Constitucional, con la admisión de la demanda presentada a instancia ciudadana, el día 15 de julio de 2013, y mediante la cual se suspende el cobro del tributo asociado a la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito, seguida del pronunciamiento de la sentencia N° 63-2013 del 7 de febrero de 2014, en la cual se declara inconstitucional el referido tributo y se impide por tanto exigir su pago, la relevancia en los medios de comunicación de la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito, en una muestra similar, así como la intervención de los actores, según su grupo o categoría (políticos, Gobierno, Judicial, empresa, organismos internacionales, expertos, ciudadanía, otros) presenta resultados distintos.

A partir de los datos de la tabla 5 se muestra que quienes tienen mayor intervención en los medios de comunicación son los políticos, seguidos por la empresa y el Gobierno, manteniéndose la diferenciación de participación según el medio de comunicación, y aparece una nueva categoría de actor: el Judicial. Destaca tanto en la tabla 9 como en la tabla 10 la nula participación de expertos.

Tabla 10 TIPOS DE ACTORES RELEVANTES POR MEDIO DE PRESNA DESPUES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

DESPUES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL			
TIPO DE ACTORES MENCIONADOS O CITADOS	MEDIO DE COMUNICACIÓN		TOTAL ACTOR
	LA PRENSA GRÁFICA	EL DIARIO DE HOY	
POLÍTICOS	11	7	18
FUNCIONARIOS DE GOBIERNO	11	4	15
JUDICIAL	8	0	8
EMPRESA	1	14	15
ORGANISMOS INTERNACIONALES	0	0	0
EXPERTOS	0	0	0
CIUDADANÍA	1	8	9
OTROS	0	0	0
TOTAL	32	33	65

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de noticias periodísticas. N=64

La posición predominante que los diferentes grupos de actores expresan con respecto a la política pública de atención a víctimas por accidentes de tránsito en los medios de comunicación (prensa escrita y digital de mayor difusión nacional) también presenta modificaciones a partir de la intervención judicial. Como se observa en la Tabla 11, según el medio de comunicación pues cada uno recoge opiniones de grupos distintos, las diferencias de posiciones expresadas antes y después del control constitucional ejercido por la Sala de lo Constitucional, reflejan un leve cambio en cuanto a la posición favorable a la política pública, y aún más notoria en cuanto a la intervención de actores que no expresan directamente su posición respecto de la política pública.

Tabla 11 POSICIONES PREDOMINANTES EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN

N°	MEDIO DE COMUNICACIÓN	POSICIÓN PREDOMINANTE DE ACTORES MENCIONADOS RESPECTO A LA POLÍTICA PÚBLICA		
		a favor	en contra	no expresada
ANTES DEL CONTROL				
1	LA PRENSA GRÁFICA	14	12	1
2	EL DIARIO DE HOY	6	18	2
DESPUÉS DEL CONTROL				
1	LA PRENSA GRÁFICA	18	3	11
2	EL DIARIO DE HOY	4	23	5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de noticias periodísticas. N=64

Entonces, a partir de los señalados pronunciamientos judiciales se observa un cambio en los actores que intervienen en la implementación de la política pública, y como se verá más adelante en la reformulación de la misma. Principalmente aparece la Sala de

lo Constitucional y el Fiscal General de la República como nuevos actores en el escenario de la política pública, tal como se puede observar en la siguiente figura.

Ilustración 2 MAPA DE ACTORES RELEVANTES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DESPUES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Decretos Legislativos, documentos oficiales de acceso público y noticias periodísticas.

Para tener una idea general de los actores que intervienen, sus posiciones predominantes con respecto a la política pública expresadas en la muestra analizada, así como el tipo de intervención a partir de los procesos en los que participan se presenta a continuación el detalle en la tabla 12.

Tabla 12 LISTA DE ACTORES RELEVANTES Y POSICIONES

N°	ACTORES RELEVANTES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	POSICIÓN PREDOMINANTE	INTERVENCIÓN
1	Organización Mundial de la Salud	No expresada	Indirecta
2	Presidente	a favor	Directa
3	Viceministro de Transporte	a favor	Directa
4	FONAT	a favor	Directa
5	Ministerio de Salud	a favor	Indirecta
6	Burocracia gubernamental	No expresada	Indirecta
7	Asamblea Legislativa	a favor	Directa
8	Diputados FMLN	a favor	Directa
9	Diputados GANA	a favor	Directa
10	Diputados PCN	a favor	Directa
11	Diputados ARENA	en contra	Directa
12	Diputados PES	en contra	Directa
13	Medios de comunicación (prensa escrita y digital de mayor difusión)	a favor y en contra	Directa
14	Ministro de Hacienda	a favor	Indirecta
15	Empresas de seguros	en contra	Indirecta
16	Gremio transportistas	en contra	Indirecta
17	Ciudadanía beneficiaria de la PP	a favor	Indirecta
18	Ciudadanía propietaria de vehículo (afectada)	en contra	Indirecta
19	Sala de lo Constitucional CSJ	No expresada	Directa
20	Fiscalía General de la República	No expresada	Directa

Fuente: Elaboración propia a partir de Decretos Legislativos, y noticias periodísticas.

4.2 Consecuencias directas que desencadena.

La decisión de la Sala de lo Constitucional de declarar inconstitucional el tributo (contribución especial) establecido en la Ley FONAT, por incumplimiento del principio de equidad y reserva de ley en materia tributaria, además, de la inconstitucionalidad por conexión de algunos artículos del reglamento de dicha ley, trajo como consecuencia inmediata la imposibilidad para el Estado de exigir el pago del tributo declarado inconstitucional, desde el momento en que se adoptó la medida cautelar de suspensión de la vigencia de la ley por parte de la Sala el 15/7/2013.

Sin embargo, quedó vigente la obligación estatal de entregar una prestación económica por una sola vez a lesionados y familiares de fallecidos por accidentes de tránsito.

Además, la sentencia condicionó el restablecimiento del Fondo solidario a los principios tributarios establecidos en la Constitución y a los parámetros trazados previamente por la jurisprudencia constitucional.

Con lo recaudado durante dos meses y quince días (correspondientes a mayo, junio y los primeros quince días del mes de julio del año 2013⁵⁶ cuando se suspendió el cobro como medida cautelar), el FONAT realizó 6 entregas de prestaciones económicas por un monto de US\$1,927,600.00 a 1,404 personas, entre menores de edad, adultos y personas de la tercera edad, específicamente a familiares de 325 personas fallecidas y 316 lesionados con discapacidad. La última entrega se realizó el 26 de marzo de 2014, por un monto de US\$383,000 divididos así: \$248,000 a familiares de fallecidos y \$135 mil a lesionados, con lo cual se agotó el financiamiento proveniente de las recaudaciones obtenidas con la contribución especial declarada inconstitucional.

4.3 Efectos más relevantes

En atención al interés de este estudio, se observan a continuación los efectos más relevantes de la intervención judicial en tres aspectos particulares: el proceso de formulación e implementación de la política pública, el gasto público y la agenda pública; pues, las consecuencias directas e inmediatas antes señaladas, conllevan otros efectos importantes de analizar.

4.3.1 En el proceso de formulación e implementación de la política pública

La inconstitucionalidad declarada de la contribución especial que era parte del financiamiento establecido en la Ley para el pago de prestaciones económicas por una sola vez a lesionados y familiares de fallecidos por accidentes de tránsito, no afectó la obligación estatal de entregar dichas prestaciones económicas, y tampoco el derecho de los beneficiados directos por dicha política pública para realizar sus correspondientes solicitudes.

Por tal circunstancia, en la tabla 13 se puede observar el detalle de las solicitudes de prestación económica presentadas a las oficinas del FONAT durante un año: desde el 15 de julio de 2013, fecha en que se suspendió el cobro de la contribución especial como medida cautelar, hasta el 15 de julio de 2014, tanto por fallecimiento y como por lesiones.

Tabla 13 SOLICITUDES DE PRESTACIÓN ECONÓMICA

PERIODO	FALLECIDOS	LESIONADOS	TOTAL
Jul 2013 – Jul 2014	609	973	1,582

Fuente: Resolución FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

⁵⁶ Resolución del FONAT de acceso a información pública con referencia FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

Sin embargo, con la contribución especial recaudada hasta el mes de julio del año 2013 se cubrieron las prestaciones económicas correspondientes a las solicitudes presentadas entre abril 2013 y enero 2014⁵⁷, quedando todas las solicitudes de prestación económica presentadas desde el mes de febrero de 2014 a la fecha, "a la espera de las reformas a la Ley que permitan una nueva fuente de financiamiento"⁵⁸, según lo informado por el FONAT, sin que dichas solicitudes tengan una decisión de rechazo o aprobación.

Al intentar indagar sobre tal circunstancia la respuesta de la autoridad del FONAT fue que "las resoluciones de las solicitudes de prestación económica aún se encuentran en proyecto y pendientes de aprobación o improbación (sic) del Consejo Directivo del FONAT, razón por la cual la información que solicita es inexistente en este momento, hasta que las resoluciones se encuentren en firme, es decir con una resolución emitida por la autoridad competente, en este caso el Consejo Directivo del FONAT"⁵⁹.

En ese sentido, no existe mayor información sobre el detalle de la situación procesal específica en la que se encuentran dichas solicitudes, pero si se puede considerar que su trámite no ha podido ser concluido, pues según se muestra en la Tabla 9, de las 1,582 solicitudes de prestación económica presentadas a las oficinas del FONAT desde el 15 de julio de 2013 al 15 de julio de 2014, la autoridad reporta que a consecuencia de la sentencia de inconstitucionalidad de la contribución especial no se ha concluido el trámite de las solicitudes que se detallan y por tanto tampoco se ha realizado ninguna entrega de prestación económica después de marzo 2014.

Tabla 14 SOLICITUDES DE PRESTACIÓN ECONÓMICA PENDIENTES DE TRÁMITE

Solicitudes	Cantidad
SOLICITUDES 2013	187
SOLICITUDES 2014	737
TOTAL DE SOLICITUDES PENDIENTES	924

Fuente: Resolución FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

4.3.2 En el gasto público

De la información recabada también se puede observar que la sentencia de inconstitucionalidad 63-2013 del 15 de julio de 2013 tuvo efectos en el funcionamiento del FONAT, en términos presupuestarios. Primero, en cuanto al monto del presupuesto de FONAT que se dejó de percibir por interrupción del pago de la contribución especial establecida en la Ley del FONAT, incluyendo lo no percibido a raíz de la medida

⁵⁷ Resolución del FONAT de acceso a información pública con referencia FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

⁵⁸ Resolución del FONAT de acceso a información pública con referencia FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

⁵⁹Resolución del FONAT de acceso a información pública con referencia FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

cautelar de suspensión del pago de la referida contribución especial, como se muestra en la tabla 15, con base en las proyecciones institucionales.

Tabla 15 RECURSOS DEJADOS DE RECAUDAR

AÑO 2013		AÑO 2014			
MES	MONTO RECIBIDO	NO	MES	MONTO RECIBIDO	NO
Agosto	\$ 1,992,276.00		Enero	\$ 2,685,430.00	
Septiembre	\$ 2,110,834.00		Febrero	\$ 1,982,427.00	
Octubre	\$ 2,243,963.00		Marzo	\$ 1,938,347.00	
Noviembre	\$ 2,067,205.00		Abril	\$ 1,977,477.00	
Diciembre	\$ 2,070,182.00		Mayo	\$ 1,819,903.00	
			Junio	\$ 2,273,996.00	
			Julio	\$ 1,932,294.00	
SUBTOTAL	\$ 10,484,460.00		SUBTOTAL	\$ 14,609,874.00	

Fuente: Proyecciones de ingresos calculados sobre el parque vehicular. Resolución FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

En segundo lugar, en la tabla 16 también se observa la partida presupuestaria afectada por la reducción de los ingresos provenientes de la recaudación de la contribución especial establecida en la Ley del FONAT.

Tabla 16 PARTIDA PRESUPUESTARIA AFECTADA POR REDUCCIÓN DE RECAUDACIÓN

RUBRO 56	Transferencias corrientes a Personas Naturales (relacionado al otorgamiento de la prestación económica a las víctimas de accidentes de tránsito, o beneficiarios en el caso de fallecimiento).
-------------	--

Fuente: Resolución FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

En tercer lugar, la reducción de ingresos provocada por la imposibilidad de cobrar la contribución especial establecida en la Ley del FONAT, repercutió en la estructura organizativa del FONAT, pues de los 75 empleados con los que contaba, según lo informó la autoridad, "a raíz de la suspensión del cobro de la contribución especial, se tomó el acuerdo de reestructurar organizativamente la institución, en cuanto a las

funciones que desempeñaba el personal administrativo, razón por la cual a partir del mes de septiembre del año 2014 se redujo el número de trabajadores y trabajadoras⁶⁰, y el detalle se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 17 PLAZAS AFECTADAS POR REDUCCIÓN DE INGRESOS

No.	AREA O DEPARTAMENTO	NÚMERO DE PERSONAL REDUCIDO
1	GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS	4
2	GERENCIA LEGAL	3
3	GERENCIA ADMINISTRATIVA	13
4	DIRECCIÓN EJECUTIVA	2
5	UNIDAD DE COMUNICACIONES	2
6	GERENCIA FINANCIERA	3
7	GERENCIA DE TECNOLOGIA	3
8	GERENCIA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES INSTITUCIONAL	1
	TOTAL	31

Fuente: Resolución FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

Finalmente, cabe destacar que al pretender indagar sobre las fuentes actuales de ingreso del FONAT, con detalle de la proporción del presupuesto que representa cada fuente, la autoridad se limitó a responder que su financiamiento "proviene del remanente de la recaudación de la contribución especial que se recolectó durante el periodo comprendido del 01 de mayo al 15 de julio del año 2013, específicamente se utiliza para el funcionamiento de gastos administrativos y el componente relacionado en materia de prevención y educación vial que desarrolla el Consejo Nacional de Seguridad Vial, "CONASEVI"⁶¹.

4.3.3 En la agenda pública

Tomando en cuenta el rol que juegan los medios de comunicación en la estructuración o definición de un problema de interés público y de la importancia de tal circunstancia

⁶⁰ Resolución del FONAT de acceso a información pública con referencia FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

⁶¹ Resolución del FONAT de acceso a información pública con referencia FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

para la estructuración de la agenda pública, la cual estará compuesta por aquellos problemas que han conseguido atención de los poderes públicos, se muestra a continuación la relevancia del fenómeno estudiado en la muestra analizada de noticias periodísticas aparecidas en las primeras páginas y calificadas como las más leídas en dos medios de prensa escrita y digital de mayor difusión a nivel nacional en El Salvador, durante el período de formulación e implementación de la política pública de atención a víctimas de accidentes de tránsito, así como a partir de la intervención judicial en la misma.

Primero, se muestra en la tabla 18 la relevancia dada al fenómeno, con detalle de las temáticas priorizadas por medio de prensa; luego, se observa en la tabla 19 una clasificación de las categorías priorizadas por medio de prensa en cuanto al fenómeno.

Tabla 18 TEMÁTICAS PRIORIZADAS SOBRE EL FENÓMENO POR MEDIO DE PRENSA

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	ESPECIFICACIÓN	REFERENCIAS LPG	REFERENCIAS EDH	TOTAL
Titular(enfoque/ prioridad)	Beneficios pagados		3	3	6
	Conflicto	transporte carga/políticos	3	7	10
		político	3	0	3
		mal diseño	1	9	10
		Efectos inconstitucionalidad	7	7	14
	Impuesto	nueva carga tributaria	2	3	5
	Accidentes	Causa	1	0	1
		Alza	1	2	3
		Afectados	2	0	2
	Reformas		8	1	9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de muestra noticias periodísticas.

Como se puede observar en la tabla 18, las temáticas con mayor número de referencias en la muestra analizada son los efectos de la inconstitucionalidad, los cuales fueron considerados no sólo a partir de la intervención judicial, sino también durante el proceso de formulación de la política pública, de acuerdo con la muestra analizada. Además, aparece también en similar orden de relevancia lo relativo a las críticas y conflicto generado por consideración de mal diseño en la política pública; y en tercer lugar de relevancia aparecen las reformas a la política pública.

Tabla 19 CATEGORÍAS PRIORIZADAS SOBRE EL FENÓMENO POR MEDIO DE PRENSA

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	ESPECIFICACIÓN	REFERENCIAS LA PRENSA GRAFIA	REFERENCIAS EL DIARIO DE HOY	TOTAL	
Problemática	Datos accidentes		6	3	9	
	Causas		4	0	4	
Existencia de la Política Pública	Alcances/finalidad		3	4	7	
	Información s/trámite		1	0	1	
	Monto a pagar por beneficio	fallecidos		7	3	10
		lesionados		6	3	9
	Beneficiarios	fallecidos		7	3	10
		lesionados		7	3	10
	Solicitudes en trámite		4	2	6	
	Beneficios pagados		5	1	6	
	Monto del tributo		5	5	10	
	Naturaleza del tributo		4	8	12	
Obligados		8	11	19		
Recaudación	Monto		1	3	4	
	Distribución recaudación	MINSAL	5	3	8	
		Indemnizaciones	1	2	3	
	Planificación/proyección		5	3	8	
Conflicto	exención transporte de carga		4	4	8	
	diseño/costos		5	6	11	
	seguro obligatorio		3	2	5	
	nueva carga tributaria		3	1	4	
Crítica	administrador/rector del Fondo		3	4	7	
	doble tributación		0	1	1	
	Naturaleza del tributo		2	6	8	
	reserva legal	montos	1	2	3	
Propuesta SOAT			1	2	3	
TOTALES			101	85	186	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de muestra noticias periodísticas.

Durante el proceso de formulación e implementación de la política pública ocupan mayor número de referencias lo relativo a los obligados al pago del tributo, la naturaleza del tributo, los conflictos sobre el diseño/costos de la política pública, el monto del tributo, los beneficios y los beneficiarios.

En cambio, desde el inicio del proceso judicial, los aspectos más priorizados en los medios de comunicación de la muestra analizada son las dificultades de implementación, el fallo de inconstitucionalidad y sus efectos, así como la propuesta de reforma y su necesidad, tal como se refleja en la tabla siguiente:

Tabla 20 CATEGORÍAS PRIORIZADAS POR MEDIO DE PRENSA DESPUÉS DE LA INTERVENCIÓN JUDICIAL

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	ESPECIFICACIÓN	REFERENCIAS LA PRENSA GRÁFICA	REFERENCIAS EL DIARIO DE HOY	TOTAL
Sentencia inconstitucionalidad	suspensión/medida cautelar		1	2	3
	fallo	equidad tributaria/capacidad económica	9	7	16
		reserva legal	9	5	14
		efectos	8	4	12
	captura política		1	0	1
Dificultades implementación	Procesales		3	3	6
	Financieras		11	8	19
	Políticas		0	2	2
Adaptación	diseño	alcances	2	0	2
		Reducción montos indemnizaciones	2	0	2
		financiamiento (con multas de tránsito)	5	0	5
	Planificación	propuesta de reforma Ley FONAT	12	5	17
		Derogar la Ley y cerrar FONAT si no aprueban financiamiento	2	0	2
	Medidas existentes	aumento sanciones por accidentes de tránsito	1	0	1
				2	3
seguro obligatorio de daños a terceros					
TOTALES			68	39	107

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de muestra noticias periodísticas.

Como parte de la referencia discursiva de algunos actores relevantes los cambios se pueden observar en los siguientes ejemplos:

Tabla 21 EJEMPLOS DE DISCURSOS 2013

2013		
FECHA	ACTOR	DISCURSO
18/12/2012	Presidente de la República	Funes, por su parte, reconoció que la medida significará un aumento en gastos para los propietarios de vehículos, pero dijo que las personas con automóviles pueden pagar el FONAT. "Que esto va a implicar un incremento, probablemente. Pero quien tiene un vehículo puede perfectamente pagar el incremento que ha sido autorizado", dijo el mandatario. (NP 21)
18/12/2012	Presidente de la República	Funes defendió que el FONAT es una contribución para atender a las víctimas de accidentes de tránsito y rechazó que se trate de un impuesto: "No es un impuesto más, es una contribución. Si fuese un impuesto, así le hubiéramos llamado". (NP 21)
14/5/2013	Diputado GANA	"Gallegos expresó que el fondo da buenos resultados, por lo que la contribución se debe mantener." (NP 25)

Fuente: Elaboración propia a partir de muestra noticias periodísticas.

Tabla 22 EJEMPLOS DE DISCURSOS 2014

2014		
FECHA	ACTOR	DISCURSO
4/2/2014	Director del	"FONAT, financieramente, llega hasta que se agoten los recursos y con esa lógica, así como vamos, es probable

2014		
FECHA	ACTOR	DISCURSO
	FONAT	que en mayo ya no tengamos”, dijo Álvaro Renato Huevo, director del fondo. Dependiendo de la resolución de la sala, se realizarían los ajustes legales para continuar con la captación de recursos. (NP29)
4/2/2014	Viceministro de Transporte	“Reiteramos nuestro llamado a la sala para que también comprenda la dimensión del problema, que comprenda que esto no se trata de buscar que una aseguradora gane o que el Estado dé un servicio”, agregó García. (NP29)
8/2/2014	Sala de lo Constitucional (sentencia)	La Sala de lo Constitucional aclaró, no obstante, que el FONAT podrá ser financiado, como lo dice la ley, con otro tipo de aportes del Estado o con donaciones. “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”, resolvieron los magistrados.(NP 31)
8/2/2014		El cobro del FONAT inició el 2 de mayo de 2013 y fue suspendido por la Sala de lo Constitucional dos meses después, el 15 de julio, como medida cautelar mientras se tramitaba la demanda. En esos dos meses, según cifras del fondo, se recogieron cerca de \$8 millones. Calculan que ese dinero se agotará en mayo. (NP 31)
8/2/2014	Sala de lo Constitucional (sentencia)	“Los criterios para establecer el monto a pagar (clase de vehículo, año, capacidad, tipo de servicio que presta, cilindraje y demás características) son genéricos, imprecisos, indeterminados”, resolvieron los magistrados. (NP 31)
8/2/2014	Sala de lo Constitucional (sentencia)	“La propiedad de un vehículo automotor –que como ya se dijo es un indicio de capacidad económica–, puede no ser suficiente para dar como resultado la aproximación más confiable a la capacidad económica de la persona”, se lee

2014		
FECHA	ACTOR	DISCURSO
		en la sentencia. (NP 31)
9/2/2014	Presidente de la República	“Los diputados deberán poner en sintonía la ley con esta sentencia y espero que legislen para garantizar hacerle llegar los recursos al Gobierno, de tal manera de cumplir con este compromiso que tenemos”, expresó ayer el mandatario en su programa radial sabatino “Conversando con el presidente”. (NP 32)
9/2/2014	Presidente de la República	“Yo tenía esperanza de que los magistrados analizaran bien el FONAT y no fueran a fallar en su contra”, manifestó Funes, al insistir en que esta decisión tiene “un impacto humano”. (NP 32)
9/2/2014	Viceministro de Transporte	El viceministro de Transporte, Nelson García, también lamentó ayer la decisión de los magistrados de la Sala de lo Constitucional. “La sala le dio un golpe mortal al FONAT”, opinó García. Asimismo, el funcionario criticó que los magistrados declararan ilegal los artículos que “dan vida financiera al FONAT”. (NP 32)
13/2/2014	Presidente de la República	Durante una entrevista matutina en Canal 12, el presidente de la República, Mauricio Funes, dijo hoy que el FONAT no desaparecerá a consecuencia de la resolución de la Sala; sin embargo, consideró que con esta decisión se ha “matado” al FONAT, ya que no se permite obtener los fondos para la indemnización de las víctimas de accidentes viales. (NP 35)
13/2/2014	Presidente de la República	“La estructura del FONAT queda; el problema es que no ha fuente de financiamiento”, afirmó. Es por esta razón, que dijo que de ser necesario se reformará la ley, ya que no se puede dejar sin recursos al FONAT. (NP 35)
14/2/2014	Presidente de	“Han matado al FONAT y por lo tanto le han dado un golpe certero a la posibilidad que tenía el Gobierno de indemnizar

2014		
FECHA	ACTOR	DISCURSO
	la República	a las víctimas”, dijo ayer el presidente de la República, Mauricio Funes, al salir de una entrevista televisiva. (NP 36)
14/2/2014	Ministro de Obras Públicas	Según el titular del Ministerio de Obras Públicas (MOP), no se tenían previstos escenarios de posibles soluciones al fallo de inconstitucionalidad. “Era impredecible la resolución de la Sala de lo Constitucional, había que esperarla y hay que estudiarla”, dijo. Y agregó que “para que una política de estas sea sostenible, hay que identificar una fuente sostenible. Entonces, eso no se tiene resuelto. Por eso es necesario hacer los estudios no solo jurídicos, sino técnicos y financieros”. (NP 36)
18/2/2014	Empresas de seguros	“Cuando conocimos el proyecto, inmediatamente –al menos los que somos abogados– detectamos una cantidad de vicios de legalidad que llegaban al punto de ser vicios de inconstitucionalidad y los señalamos”, dijo Raúl Betancourt, asesor de ASES. Indicó que desde hace varios años las aseguradoras propusieron un mecanismo de Seguro Obligatorio por Accidentes de Tránsito (SOAT), que buscaba cumplir con el seguro de daños a terceros de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. (NP 37)
18/2/2014	Empresas de seguros	Betancourt también considera inviable una reforma a la ley del FONAT para superar las inconstitucionalidades. “El FONAT murió porque nació mal y se les dijo, no iba a cumplir. Poner un impuesto no va a cumplir fielmente el objetivo. Lo mejor es que se piense razonablemente en que un seguro es el mecanismo”, consideró. (NP 37)
23/5/2014	Viceministro de Transporte	Quedarían fuera la chatarrización y el reaseguro. García no quiso decir si será un nuevo impuesto o reorientación de fondos ya percibidos por el Estado.

2014		
FECHA	ACTOR	DISCURSO
23/7/2014	Diputado FMLN	“Creo que en unos días estaríamos presentando junto al (Órgano) Ejecutivo esas reformas que sean necesarias, para poder percibir los fondos y responderle a las víctimas de accidentes de tránsito”, expresó Guillermo Olivo, legislador por el FMLN y miembro de la comisión de obras públicas. Descarta que la reforma implique establecer otro impuesto. “Hasta ahorita no tenemos la propuesta, pero se está viendo no dañar el bolsillo de los salvadoreños, sino cómo le respondemos a las víctimas. La idea y lo creativo está en cómo percibir los fondos”, aseguró el legislador. (NP44)
23/7/2014		En junio de este año, la Asamblea aprobó la incorporación de \$2,837,129 al presupuesto del Ministerio de Salud (MINSAL), siempre del fondo captado antes de que la Sala de lo Constitucional suspendiera el cobro. (NP44)

Fuente: Elaboración propia a partir de muestra noticias periodísticas.

Tabla 23 EJEMPLOS DE DISCURSOS 2015

2015		
FECHA	ACTOR	DISCURSO
3/10/2015	Diputado ARENA	“Hay que ver precisamente de dónde va a salir el financiamiento (para el FONAT). Merece un estudio serio”. David Reyes diputado de ARENA (NP49)
3/10/2015	Diputado GANA	“Lo importante es salvaguardar, auxiliar y dotar de primeros auxilios y de una atención hospitalaria a las víctimas”. Guillermo Gallegos diputado de

2015		
FECHA	ACTOR	DISCURSO
		GANA (NP49)
23/10/2015	Viceministro de Transporte	Indicó que de no aprobarse una fuente de financiamiento para pagar las indemnizaciones, cerrarían las oficinas del FONAT en diciembre de este año y pedirían derogar la ley. "Porque no es posible que exista una ley que no tenga financiamiento y hay personas que están solicitando que se le indemnice y no hay recursos", dijo. (NP50)

Fuente: Elaboración propia a partir de muestra noticias periodísticas.

Los cambios anotados en las referencias al tema en la agenda de los medios de comunicación de la muestra analizadas también se observan directamente en la agenda del FONAT como autoridad encargada de la implementación de la política pública, la cual al ser consultada en cuanto a las acciones tomadas para solventar los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad 63-2013 del 15 de julio de 2013 en el funcionamiento del FONAT, expuso que principalmente se trabaja en la "elaboración de proyecto de reforma de Ley que permita obtener los ingresos necesarios para darle cumplimiento al objeto, finalidades esenciales y atribuciones del FONAT, específicamente 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, en ambos casos a consecuencia de un accidente de tránsito"; y que también se ha fomentado, a través del Consejo Nacional de Seguridad Vial, CONASEVI, programas, proyectos y campañas en materia de seguridad, educación y prevención vial, con la finalidad de prevenir y disminuir los accidentes de tránsito⁶².

En cuanto a la reforma a la Ley del FONAT, el 25 de septiembre de 2015 el Ejecutivo presentó en la Asamblea Legislativa el proyecto de reformas, en el cual se propone en síntesis:

⁶² Resolución del FONAT de acceso a información pública con referencia FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

"a) Que la fuente de financiamiento principal del FONAT esté constituido por las transferencias de recursos que anualmente se consignen en el Presupuesto General de Estado a favor del FONAT, equivalentes al 50% de lo recaudado en concepto de Multas de Tránsito por infracciones leves, graves y muy graves, establecidas en la Ley de Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial, lo que incluye también los recargos por mora en el pago.

b) Reducción en los montos de la prestación económica a cubrir por el Fondo, el cual se ha propuesto sea por una sola vez y hasta la suma de DOS MIL DOLARES de los Estados Unidos de América por fallecido, más la suma de QUINIENTOS DOLARES, para gastos funerarios; y para aquellas víctimas que resulten con algún grado de discapacidad no podrá ser superior a UN MIL DOSCIENTOS DOLARES de los Estados Unidos de América, según el grado de discapacidad, temporal o permanente con que resulte una víctima de accidente de tránsito, esto para garantizar que los ingresos que se percibirían sean suficientes para garantizar el otorgamiento de la prestación a las víctimas de los siniestros de tránsito".⁶³

Se tiene la expectativa que en lo que resta del año fiscal 2015, la Asamblea Legislativa se pronuncie sobre las reformas a la Ley.⁶⁴

En los medios de comunicación de la muestra también se puede observar la información relativa a las reformas a la política pública, tal como se detalla en el ejemplo siguiente:

Tabla 24 EJEMPLOS DE REFERENCIAS SOBRE LA REFORMA A LA POLÍTICA PÚBLICA

2015	
FECHA	REFERENCIA AL ASPECTO REFORMADO
2/10/2015	El FONAT siempre tendrá gastos administrativos porque en la iniciativa permanece la oficina para el manejo del fondo y que estará adscrita al Ministerio de Obras Públicas, dirigida por un consejo directivo. La oficina del FONAT no podrá tener, para su funcionamiento, más del 20 % de lo que se le asigne para las indemnizaciones cada año. De hecho, la iniciativa ya no contempla al FONAT

⁶³ Resolución del FONAT de acceso a información pública con referencia FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

⁶⁴ Resolución del FONAT de acceso a información pública con referencia FONAT-UAIP-2015-0011, del 30/10/2015.

	como un servicio de salud (por lo que fue duramente cuestionado en el pasado) y la indemnización a las víctimas, sino que ahora solo contiene la prestación económica. (NP48)
2/10/2015	Las familias de víctimas mortales recibirían una indemnización de hasta \$3,000 y de hasta \$500 más para cubrir los servicios funerarios. El pago será uno solo y tan solo por una vez. Las víctimas que resulten con algún grado de discapacidad temporal o permanente podrán recibir una prestación que no superará los \$2,000, bajo un pago único y una tan sola vez. (NP48)
2/10/2015	El presupuesto anual del FONAT, se lee en la iniciativa, no podrá ser mayor al 50 % de lo que se recauda cada año en concepto de pago de multas e intereses por violaciones a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. (NP48)
2/10/2015	La prestación económica, ya sea para familiares de víctimas mortales o para víctimas que resulten con discapacidades, se otorgará una sola vez en un solo pago. Las solicitudes para reclamar las prestaciones económicas al FONAT tendrán un plazo de seis meses a partir de ocurridos los accidentes de tránsito. (NP48)
2/10/2015	En la propuesta de reforma al FONAT se lee que la Policía Nacional Civil (PNC) deberá abstenerse de detener a los conductores involucrados en accidentes de tránsito en los que haya daños personales, siempre que estos permanezcan en el lugar del accidente. La PNC deberá advertir a los conductores sobre la obligación de presentarse al tribunal correspondiente cuando así se requiera. La excepción, es decir cuando sí se detendrá a los conductores, es cuando sean menores de edad y sin licencia de conducir; cuando la capacidad del carro que se conducía no corresponda al que se lea en la licencia; y bajo los efectos de drogas y alcohol. (NP48)

Fuente: Elaboración propia a partir de muestra noticias periodísticas.

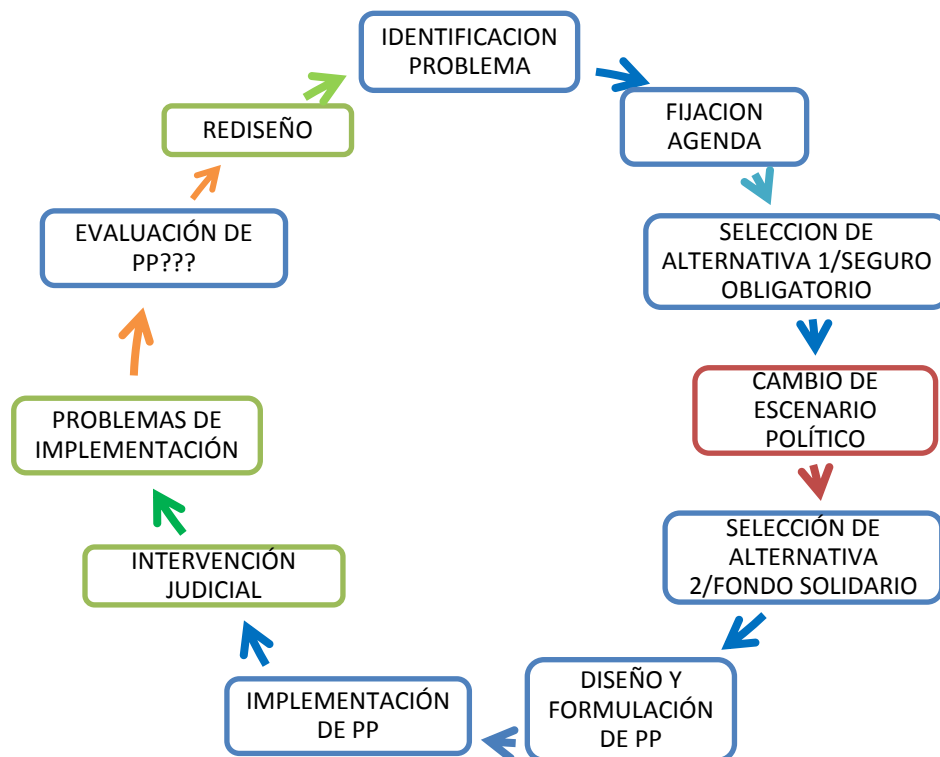
4.3.4 Proceso generado

Con las consecuencias y efectos apuntados, también se observa que la intervención judicial genera particularidades en el proceso de formulación de la política pública como se observa en la figura siguiente, pues en lugar de seguir el ciclo de identificación del problema, fijación de la agenda, selección de la alternativa, diseño y formulación de la política pública, implementación de la política y evaluación de la política pública, ocurre durante la implementación la intervención judicial, y se generan problemas de implementación con la declaratoria de inconstitucionalidad, los cuales devienen en una necesidad de rediseño de la política.

Cabe notar, además, que el cambio de escenario político también generó un cambio en el proceso de formulación de la política pública, y que no existen datos para poder

determinar si se ha realizado alguna evaluación de la política pública en cuanto a su eficacia y eficiencia.

Ilustración 3 MATRIZ DE PROCESO DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Decretos Legislativos, documentos oficiales de acceso público y noticias periodísticas.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A partir de los resultados expuestos en el capítulo cuatro, y tomando en consideración el marco conceptual expuesto en el capítulo dos, se arriba a las siguientes consideraciones:

1. De acuerdo con la conceptualización que hacen Mény y Thoenig, la **Política pública** de atención a víctimas de accidentes de tránsito, efectivamente es: 1) un programa de acción de una autoridad pública, el Ejecutivo; 2) el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, en particular del Vice-ministerio de Transporte; 3) un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos, en tanto agrupa prácticas de tránsito y seguridad vial existentes con nuevas instituciones formales sobre responsabilidad en materia de accidentes de tránsito; 4) un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad: la seguridad vial, y específicamente las víctimas de accidentes de tránsito.

Además, dados los datos de mortalidad y lesiones provocadas por accidentes de tránsito así como las exigencias internacionales sobre la temática que han sido consideradas en el capítulo tres (3.3), se puede también concluir que la **política pública** de atención a víctimas de accidentes de tránsito se caracteriza por: 1) la identificación de una situación problemática de carácter público y -dadas sus condiciones- también de interés político, que exigen la intervención estatal; 2) la definición de objetivos para la intervención en las situaciones identificadas, sin perjuicio de que en este estudio solo se verifica la existencia de objetivos que fueron declarados en la Ley FONAT, pero no se analiza el acierto de dichos objetivos dados los alcances del mismo; 3) la creación y el diseño de un programa que tiene como propósito la consecución de los objetivos trazados, sin perjuicio de que dados los alcances de este estudio sólo se identifica el programa no se analiza la idoneidad del mismo para cumplir dichos objetivos; y, 4) la participación directa del Estado a través principalmente de la recaudación tributaria y la administración del FONAT. Todas estas características constituyen como lo señala Roth identificadores clave de una política pública.

2. La **Política pública** de atención a víctimas de accidentes de tránsito ha requerido la existencia de un **proceso** de formulación e implementación compuesto por varias etapas: 1) la formulación, en la cual luego de un proceso de identificación del problema, fijación de la agenda, selección de la alternativa con la que se pretende solucionar el problema, el cambio de escenario político que generó la fijación de una nueva agenda y la selección de una nueva alternativa de política pública, se llega al diseño de la política pública que finalmente aparece contemplada en la Ley del FONAT; 2) la implementación concreta de las medidas formuladas; 3) la intervención judicial por el control constitucional, durante la cual se generan problemas de implementación con la suspensión del cobro del tributo establecido para el financiamiento de la política pública y su posterior declaratoria de inconstitucionalidad, los cuales devienen en una necesidad de rediseño de la política; y 3) la reformulación de la política.

No llega a poder identificarse una etapa de evaluación o seguimiento de las medidas adoptadas y de los efectos que ha producido su implementación, ya que por el objeto

de análisis de este estudio no se ha llegado a precisar en la búsqueda de la información pertinente al tema.

3. Durante las etapas del proceso de formulación e implementación de la política pública de atención a víctimas de accidentes de tránsito ocurre una sucesión de intercambios entre **actores** mayoritariamente políticos, gubernamentales y de la empresa privada, que interactúan en **escenarios** formales como el Congreso y la sede judicial, e informales como los creados por los medios de comunicación y los ambientes privados dispuestos para la negociación, aún entre actores formales como la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo. Es así como el proceso de formulación de la referida política pública presenta mucha complejidad, si se tiene en cuenta que los actores que intervienen cuentan con diversas facultades, horizontes temporales e incentivos distintos, e interactúan bajo una diversidad de **reglas de juego** que repercuten sobre la manera en que se opera.

4. Las **instituciones y las costumbres** políticas del país tienen una influencia relevante en el resultado de la política pública, teniendo en cuenta que los procesos políticos y de formulación de políticas públicas son inseparables, pues dado el cambio de escenario político por la nueva conformación de fuerzas políticas generada a partir de junio de 2009, se producen alianzas distintas para lograr la mayoría de acuerdos políticos con los votos del bloque FMLN+GANNA+PCN, y el partido político ARENA, que antes gobernaba y obtenía una conformación de fuerzas favorables en el Congreso para la facilitación de acuerdos políticos, se vuelve oposición. Esto conllevó, también cambios en el plan de gobierno y en la forma de hacer oposición, y como afirma Medellín Torres las instituciones políticas, así como los procesos de formulación de políticas públicas que dichas instituciones ayudan a conformar, pueden tener una profunda incidencia en el éxito o el fracaso de cualquier medida de política pública.

5. El **cambio de gobierno** ha implicado un cambio institucional en el funcionamiento del sistema estatal, la nueva conformación de fuerzas y la nueva forma de hacer oposición. Ello, unido al empoderamiento de la población, el acceso a la justicia constitucional y las instituciones formales e informales que influyen en el desempeño de la Sala de lo Constitucional, han sido elementos decisivos para la intervención del control constitucional judicial en políticas públicas, sobre todo si se tiene en cuenta el número y tipo de políticas públicas en las que la Sala de lo Constitucional ha intervenido, como se refirió en el tercer capítulo (3.2).

6. Como afirma Echevarría, Lora, Payne, Stein, y Tommasi, los cambios de gobierno, considerados como momentos decisivos en los procesos políticos, representan un ejercicio de liderazgo, tanto por parte de los gobiernos salientes como de los entrantes, que institucionaliza nuevas reglas de juego. Por ello, el **impacto de la política pública** descansa no sólo en su contenido específico y en su orientación concreta, sino también en algunas características relacionadas con el momento y contexto en que se dicta. La política pública de atención a víctimas de accidentes de tránsito, además de aparecer en el contexto señalado en la conclusión anterior, se dicta en un **año preelectoral**, y si se considera el proceso legislativo como un mercado político, en donde todos los actores participantes se consideran maximizadores racionales de su propio bienestar,

había mayor incentivo para procurar leyes favorables a sus electores y representados, respectivamente. Por consiguiente, los grupos de interés de quienes se espera que entreguen beneficios al candidato del partido político al que pertenecen los legisladores, son en mayor medida los demandantes y beneficiarios de legislación que contenga regulaciones, subsidios, aranceles, o bien de oposición a una determinada legislación. En este sentido, los incentivos de influir en la política pública de atención a víctimas de accidentes de tránsito era mayor para quienes preveían beneficios de hacerlo directamente asociados a sus objetivos y superiores a sus costos, tomando en cuenta como grupos de interés los beneficiados por la política versus los obligados al pago del nuevo tributo.

7. Tomando en cuenta que el diseño del programa de atención a víctimas por accidentes de tránsito incluía la imposición de una carga tributaria para un sector de la población, crece la probabilidad del **desacuerdo con la política pública**.

Si se toma en cuenta la clasificación de la legislación y las políticas públicas que realiza Hayes y Wilson, la política pública de atención a víctimas de accidentes de tránsito, formalmente es de la categoría beneficios distribuidos/ costos concentrados, por cuanto hay un grupo relativamente pequeño de propietarios y poseedores de vehículos que verán gravado su patrimonio con la nueva imposición tributaria, y que por consiguiente generarán cierto grado de presión y tenderán a imponerse sobre una mayoría no organizada de ciudadanos, como se puede decir que ocurrió con los transportistas de carga, e incluso las empresas de seguro, en éste último caso dado el cambio de política de un seguro obligatorio a un fondo solidario.

Como señalan los citados autores, en esa categoría beneficios distribuidos/ costos concentrados prima un débil "lobby" en apoyo de la legislación y un fuerte "lobby" en la oposición (rechazo), lo cual se puede percibir un poco a partir de los resultados obtenidos de la observación de la muestra de notas periodísticas, donde cada periódico da mayor relevancia a uno de esos aspectos, posiblemente de acuerdo con su línea editorial. Pero, al mismo tiempo, dado que existen derechos de una minoría que puede verse afectada, toma relevancia uno de los mecanismos constitucionales de protección de sus derechos, pues habida cuenta de la configuración conflictiva de la intervención (un grupo específico afectado), los legisladores tienen a no hacer mayor cosa y delegar la solución en el Ejecutivo, como ocurrió con el gremio de los transportistas de carga.

Sin perjuicio de las referidas consideraciones, la política pública de atención a víctimas de accidentes de tránsito, también puede ser considerada desde una óptica menos formal en la categoría costos concentrados/beneficios concentrados, si se considera la concentración de los grupos efectivamente beneficiados y afectados, tomando en cuenta que la mayoría de la población beneficiada son peatones, y usan el sistema de salud público. En este escenario, Hayes y Wilson plantean que el conflicto para la adopción de la política pública es fuerte, y por ende los legisladores no legislaran o delegaran al Ejecutivo, esperando culpar la mala regulación u obtener los créditos de una buena, como ocurrió con la alternativa del seguro obligatorio originalmente adoptada por los legisladores. En última instancia los legisladores también pueden optar por delegar su autoridad a una agencia administrativa o bien a los jueces, lo cual

les permitirá reclamar el crédito por crear beneficios legislativos mientras culpan a las agencias o jueces por imponer los costos como sostiene García García & Soto Velasco. De hecho, esta última circunstancia se ve ejemplificada en algunas de las referencias periodísticas de los actores involucrados en el diseño de la política pública, como el Presidente de la República, el Ministro de Obras Públicas y el Viceministro de Transporte, al argüir que la política pública es beneficiosa pero que su sostenibilidad ha sido eliminada por la Sala de lo Constitucional.

Tanto si se considera que la política pública de atención a víctimas de accidentes de tránsito, es formalmente de la categoría beneficios distribuidos/costos concentrados o efectivamente de la categoría costos concentrados/beneficios concentrados, sus **características de una política tributaria** -de acuerdo con lo señalado por Echevarría, Lora, Payne, Stein, y Tommasi- en cuanto: al alcance económico, que conlleva la participación de muchos jugadores activos en el proceso de formulación, quienes pueden intensificar su relevancia según los intereses afectados de forma directa o inmediata; los problemas típicos de un fondo común, en el que a cada participante tiene incentivos para contribuir poco y extraer mucho, ignorando el efecto que ese comportamiento produce en el resultado final para todos; y la reserva legal, que condiciona su diseño en una normas jurídicas⁶⁵ sobre la cual se puede ejercer un **control constitucional**, en aspectos sustanciales o de procedimiento, facilitan la intervención judicial en la política pública.

Además, es necesario tener en cuenta la incidencia previa de la justicia constitucional en varias políticas públicas, provocada a instancia ciudadana durante el último quinquenio.

8. La revisión judicial constitucional trajo consecuencias directas y relevantes en la implementación de la política pública de atención a víctimas de accidentes de tránsito, en cuanto:

a) al **financiamiento** de la política pública, tomando en cuenta la previsión de recaudación tributaria que la autoridad pública estimó sobre la base del cobro de la contribución especial declarada inconstitucional, para cubrir la obligación estatal asumida en la Ley del FONAT de pago de prestaciones económicas a familiares y víctimas de accidentes de tránsito.

Esto, compromete a su vez el **gasto público**, pues de manera subsidiaria las obligaciones pendientes por solicitudes en trámite y las derivadas del funcionamiento del FONAT, pasan a incrementar la cuantía de obligaciones cuya satisfacción dependerá del presupuesto estatal que se destine a dicha organización.

⁶⁵ El art. 131 de la Constitución de El Salvador establece de forma positiva la reserva de ley en materia tributaria al disponer: “Corresponde a la Asamblea Legislativa: (...) 6º- Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa;”

Es importante tener en cuenta que el impacto en el financiamiento de la política pública tuvo lugar a solo dos meses de iniciada su implementación, con la suspensión del cobro del tributo, decretada por la Sala de lo Constitucional como medida cautelar. Desde ese momento y una vez declarada la inconstitucionalidad del tributo el Estado debía prever la forma de aportar los recursos necesarios para cumplir las obligaciones adquiridas. Esta consecuencia, abona sin duda al indicador de **efectividad gubernamental** dado que es un índice agregado de varios indicadores que contemplan lo relativo al manejo del gasto público, y el cual en El Salvador es de -0.04⁶⁶, según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015).

b) a la **eficacia** de la política pública en lo relativo al pago de las prestaciones económicas, en tanto aquella depende -entre otras cosas- de la manera en que se ejecute, sin entrar a analizar el objetivo amplio de la referida política establecido en la Ley del FONAT; y

c) a la **gestión del proceso** de entrega de la prestación económica para los familiares y víctimas de accidentes de tránsito; pues, de acuerdo con la información proporcionada por la autoridad del FONAT las resoluciones sobre las solicitudes de prestación económica, presentadas desde el mes de febrero de 2014 a la fecha, aún se encuentran en proyecto y pendientes de aprobación o rechazo del Consejo Directivo del FONAT, a la espera de las reformas a la Ley que permitan una nueva fuente de financiamiento.

Esta disposición, de parte de la autoridad del FONAT, de interrumpir o suspender la decisión sobre el fondo de las solicitudes presentadas, podría tener también implicaciones jurídico-procesales favorables para los beneficiarios/solicitantes y perjudiciales para la organización gubernamental, porque de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3 letra c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el transcurso del plazo de sesenta días, contados desde la fecha de la presentación de la solicitud, sin que la autoridad o funcionario haga saber su decisión al interesado haría presumir legalmente la denegación de dicha solicitud, abriendo así la posibilidad de la interposición de demandas contencioso administrativas por parte de los afectados, la declaratoria de ilegalidad de la actuación administrativa y la posible condena a la Administración pública para el pago de daños y perjuicios.

9. La revisión judicial constitucional también trajo consecuencias indirectas y relevantes para:

⁶⁶Combina en un índice agregado varios indicadores disponibles relacionados con la efectividad gubernamental, incluyendo aquellos relacionados con la estabilidad del poder de las agencias gubernamentales, la calidad de la burocracia, la carga de los trámites burocráticos, el despilfarro del gasto público, etc. Tal agregación de indicadores proviene de diferentes fuentes, y ha sido realizada a través de un modelo único de componentes. Los indicadores considerados en este índice incluyen algunos que están basados en encuestas y otros en opiniones de expertos. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

a) el **diseño** de la política pública de atención a víctimas de accidentes de tránsito, por cuanto requiere una modificación para poder garantizar el financiamiento, la cual de acuerdo con la solución propuesta por el Ejecutivo en la reforma a la Ley del FONAT se traduce en una indiscutible y definitiva afectación del **gasto público**.

b) la **agenda pública**, por cuanto la implementación de la política pública de atención a víctimas de accidentes de tránsito se vio afectada por la decisión judicial de inconstitucionalidad, con lo cual la atención de los poderes públicos en cuanto al problema, paso de estar enfocada en la ejecución de la política pública diseñada y su posible eficacia para atender el problema público, a la necesidad de rediseño o modificación de la misma; provocando, así, una ventana de oportunidad que permitió que esa necesidad de rediseño ganara incluso la competencia a otras agendas [conocidas y ocultas] internas o externas al proyecto de gobierno, articuladas en torno a puntos muy vulnerables en la dinámica de los acuerdos políticos entre los agentes e intereses en juego, lo cual es un fenómeno recurrente de la estructuración de la agenda pública en países de frágil institucionalización según lo sostiene Medellín Torres.

De hecho, se distingue la modificación desde el discurso propio de los actores relevantes, principalmente gubernamentales y políticos que estaban a favor de la política pública, quienes pasan de discurrir sobre las bondades y buenos resultados de la política a la necesidad de solventar sus problemas de financiamiento, y de reformar de la Ley.

10. La **inconstitucionalidad** declarada por la Sala de lo Constitucional, por razones de equidad tributaria y reserva legal, tiene a la base similitudes importantes con los **argumentos de los actores que manifestaron su oposición** a la política pública durante el proceso de formulación. No obstante, no fue posible establecer, ni siquiera en las intervenciones de la Asamblea Legislativa en el proceso de constitucionalidad, si dichos argumentos fueron analizados a profundidad por los diseñadores y formuladores de la política pública y tampoco de qué manera **se previeron las consecuencias** de que tales argumentos fueran precisamente utilizados para una acción de control judicial de constitucionalidad, teniendo en cuenta los costos de transacción asociados a los fallos judiciales.

11. De acuerdo con el informe del PNUD sobre desarrollo humano en El Salvador, las falencias de las políticas públicas se deben a que “no han sido formuladas, ni implementadas para proporcionar bienestar equitativo a los salvadoreños”, por lo que la relevancia de la intervención del control constitucional en las políticas públicas debería estar asociado a los alcances de las soluciones jurídicas para maximizar, aún en términos relativos, el bienestar de la sociedad (Coase, 1973), así como con la importancia de las reglas (Brenann, 1987) y del marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil.

Bajo esa premisa, es importante considerar que la justicia constitucional aplicada en el caso de estudio cifró primordialmente su argumento de inconstitucionalidad en la vulneración al principio de **equidad tributaria**, considerando particularmente el elemento de la **capacidad económica del obligado**. Sin embargo, al mismo tiempo,

estableció -sin expresar fundamento en una teoría económica particular- parámetros que en lo sucesivo deberán ser observados por el legislador y por los diseñadores y formuladores de política pública, con claras orientaciones a un óptimo de política pública tributaria, que no necesariamente coincide con los lineamientos económicos que se adopten a futuro por el plan de gobierno. Esta circunstancia puede facilitar, por lo tanto, nuevas demandas de inconstitucionalidad con otras políticas públicas tributarias.

12. El pronunciamiento de la Sala de lo Constitucional denota una particular **forma de control judicial** vinculada con el tipo de tradición jurídica imperante, a la que se hizo alusión en el tercer capítulo (3.1).

Tomando en cuenta las categorías propuestas por Mark Tushnet, la Sala de lo Constitucional ejerció en el caso en análisis una **forma de control judicial débil** (weak forms) dado que no estableció expresamente en detalle lo que debe hacer el formulador de política pública, sino que dejó abierta la posibilidad de que el mismo defina de qué modo cumplirá los mandatos de la Constitución. La decisión judicial si bien declara la inconstitucionalidad de la contribución especial, no especifica la forma en la que la Asamblea Legislativa debe reparar la situación inconstitucional, ni mucho menos ordena un plan de acción para eliminar tal situación dentro de un término razonablemente corto aún sin precisión alguna.

13. En la información analizada no se revela que exista **participación relevante de expertos** cuya intervención coadyuve a la adopción de una política pública eficiente y eficaz que garantice el uso adecuado de los recursos y la atención efectiva del problema público identificado.

14. No se refleja una previsión adecuada por parte del diseñador/formulador de política pública ("policy maker") en cuanto a la **adaptabilidad de la política pública**; pues, a pesar de que el argumento de la inconstitucionalidad del tributo aparece desde la etapa de formulación de la política pública y que la interrupción del cobro de dicho tributo se realiza a sólo un par de meses de su implementación, las acciones dadas a conocer - por la autoridad del FONAT y por los otros actores involucrados en el diseño de la política pública- para solventar las dificultades de financiamiento resultan tardías (aproximadamente un año después de la declaratoria de inconstitucionalidad se presenta la propuesta de reforma a la ley).

Tal circunstancia hace cuestionable, además, la capacidad de respuesta institucional, con mayor orientación a las recriminaciones discursivas. A su vez, la propuesta de reforma implica una nueva carga presupuestaria para el Estado, que pretende ser cubierta con los mismos recursos existentes; esto, sin perjuicio de que se apunta a utilizar fondos provenientes de infracciones de tránsito, por lo que si los accidentes siguen al alza, para cubrir adecuadamente el financiamiento de las prestaciones económicas a las víctimas sus familiares debe mantenerse o incrementarse la recaudación por multas por faltas de tránsito, lo cual hace deducible que implicaría mayor control o mayor índice de infracciones.

Sobre la base de tales previsiones es posible preguntarse si en esta oportunidad el diseño de la propuesta de reforma está precedido por un análisis pormenorizado de la alternativa óptima del gobierno para atender a las víctimas por accidentes de tránsito o al menos la sub-óptima de más fácil implementación; es decir si la propuesta ha realizado el estudio técnico, político, social y económico de los costos de adoptar esa alternativa. Dicho análisis se torna aún más relevante teniendo en cuenta la problemática generada y el resultado fallido del diseño de política pública anterior, que revelan problemas de planificación estratégica gubernamental en un contexto político, social y económico bastante complejo.

En coherencia con las consideraciones expuestas anteriormente se puede afirmar, en síntesis, que cuando existen dificultades no previstas o subestimadas en el diseño de una política pública, con respecto al cumplimiento de principios o derechos constitucionales, la acción ciudadana puede provocar el control constitucional, y de esta manera incidir en el diseño o ejecución de la política pública, provocándose a su vez problemas de eficiencia o eficacia en su implementación.

Por ello, algunos consideran que las competencias de la intervención judicial en la revisión de políticas públicas deben determinarse y apoyarse con cautela, cuando éste suple el vacío creado por la falta de voluntad o ineficacia de los otros poderes públicos primeramente llamados a definir políticas públicas —normalmente decisores de las mismas⁶⁷—, y reconocen asimismo que un recorte drástico de las competencias o las vías de acceso a la justicia podría resultar también en una indefensión del ciudadano, si el legislativo y el ejecutivo no asumen, al mismo tiempo, de manera más proactiva sus funciones.

Sin embargo, la revisión judicial o control constitucional débil, como el que se ha identificado en el caso de estudio, tampoco garantiza por sí sola la corrección de la falta de voluntad o ineficacia del legislativo o el ejecutivo, pues de hecho el cumplimiento de la sentencia puede ser eludido por las autoridades públicas; puede ser dilatado indefinidamente por los agentes del gobierno, bien porque surja la necesidad de atender problemáticas más inmediatas (aunque no necesariamente más importantes), o porque simplemente ellos decidan priorizar otras materias (Tushnet, 2007); o sencillamente, pueden ser interpretadas en términos restrictivos. (Hirsch, Septiembre, 2006.)

Ahora bien, como afirma Aragón Reyes, este tipo de control constitucional tiene ciertos efectos positivos: primero, garantiza que la decisión judicial no tenga carácter real ni aparente de “decisión última”; segundo, promueve la reflexión de los órganos políticos al ejercer su labor de creación normativa; tercero, brinda el margen de flexibilidad necesario para que los órganos políticos puedan escoger entre las distintas alternativas disponibles de regulación; y por último, garantiza que la decisión que termine prevaleciendo sea la de los órganos de mayor legitimidad democrática.

⁶⁷Christian Steiner, Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer

En ese sentido, no resulta legítimo afirmar -como hacen algunos- que exista una contradicción per se entre el control constitucional de políticas públicas en el ejercicio de la función judicial y el respeto del principio de separación de poderes. Sobre todo, si se parte de aceptar que la separación de poderes no establece una estricta e insuperable demarcación de las funciones de los poderes públicos, sino un sistema de frenos y contrapesos que permite que un órgano verifique el funcionamiento de los otros (sin perder la especialidad sobre la función que tradicionalmente le corresponde ejercer), entonces no parece evidente la contradicción entre la posibilidad de que un órgano (el juez) emita una decisión que influya en las actividades de los demás (el legislador y el ejecutivo). Por el contrario, tal circunstancia pasa a ser la manifestación concreta de la colaboración entre los distintos poderes, en la medida en que un órgano (un juez) colabora en que los demás ejerzan sus funciones con responsabilidad, sujetándose a las reglas que establece la Constitución. (Quinche-Ramírez & Rivera-Rugeles, Julio-diciembre 2010)

Otro de los argumentos en contra del control judicial de políticas públicas es la falta de conocimientos específicos por parte de los jueces acerca del funcionamiento de todos y cada uno de los asuntos que puede implicar una política pública (sicología, economía, medicina, seguridad vial, etc.). Sin embargo, como sostiene Quinche-Ramírez y Rivera-Rugeles, requerir que los jueces tengan tal nivel de conocimientos especializados es desproporcionado y absurdo, si se tiene en cuenta el amplio número de disciplinas y situaciones sobre las que se proyectan las reglas de derecho, y mayormente las normas constitucionales. Esta objeción ignora además la práctica procesal de los tribunales de cualquier país, que para decidir sobre asuntos técnicos (responsabilidad médica, p. ej.) no requieren ser expertos en el tema, pues habida cuenta de que en los procesos judiciales aplica la regla del contradictorio, quienes intervienen en el proceso tienen facultad para presentar a los jueces los dictámenes u opiniones expertas que les proporcionen la ilustración que requieren para resolver los casos sometidos a su conocimiento. Con mayor razón, en el proceso judicial donde se discute la constitucionalidad de una norma jurídica que contenga una política pública, y en el que por tanto intervendrá directamente el formulador de dicha política pública (el legislativo o el ejecutivo), éste tendrá efectivamente todas las posibilidades de presentar al Tribunal constitucional los elementos, dictámenes, estudios u opiniones técnicas que le permitan tener una visión y comprensión adecuada de la política pública en su integralidad, sí como para aportar toda clase de información relevante y argumentos que justifiquen su constitucionalidad, aún en mayor medida de lo que puede ser presentado por el demandante del vicio de inconstitucionalidad.

Son los "policy makers" quienes pueden justamente ofrecer un cálculo acerca de los efectos políticos, sociales y económicos de la decisión, suponiendo la existencia de una información confiable, detallada y especializada de la que carecen los jueces. (Quinche-Ramírez & Rivera-Rugeles, Julio-diciembre 2010)

En ese sentido, la bondad principal de las críticas a la intervención judicial en políticas públicas es que permiten identificar algunos riesgos y limitaciones, que al ser tenidos en cuenta sirven para sofisticar los mecanismos de control sobre las políticas públicas, que

necesariamente deben ser ejercidos en un Estado constitucional democrático. (Quinche-Ramírez & Rivera-Rugeles, Julio-diciembre 2010)

5.1 Conclusión general

Como corolario de todas las consideraciones anteriores, y para arribar a una respuesta a la pregunta de investigación sobre **¿Cómo se refleja la incidencia de la justicia constitucional salvadoreña en el proceso de formulación de políticas públicas?**, se parte por afirmar que las políticas públicas no sólo deben estar encaminadas a cumplir objetivos relacionados con necesidades públicas o situaciones problemáticas. También, deben respetar los principios constitucionales y garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la norma suprema de cada país.

Para asegurar el efectivo respeto a las normas constitucionales, especialmente por parte de los agentes gubernamentales, el control constitucional y la acción de tutela - como política pública- son decisivos.

Claro está que ese control constitucional en sede judicial puede tener efectos positivos y negativos. Los primeros, se pueden denotar en la defensa de derechos fundamentales y en la prevención de consecuencias gravosas provocadas por el diseño de políticas públicas que no respondan en absoluto al interés público sino a las ambiciones personales y políticas del presidente o de los legisladores, o que se centren demasiado en un grupo reducido de intereses específicos.

En cuanto a los efectos negativos, la justicia constitucional puede presentar alcances que limiten parcialmente la implementación de una política pública, aún sobre programas gubernamentales que hayan sido producto de diálogo y acuerdos institucionales, sin considerar los costos económicos, políticos y sociales que ello pueda conllevar. Además, la jurisdicción constitucional corre el riesgo de convertirse en una nueva instancia para los perdedores en la discusión legislativa, que es -donde por razones de legitimidad democrática- debieran zanjarse normalmente estas cuestiones.

En el caso de estudio, la Sentencia 63-2013 del 7 de febrero de 2014 constituye un caso evidente de control constitucional judicial de una política pública. En dicha intervención, el juez constitucional, como actor formal, afectó el proceso de formulación de la política pública de atención a víctimas de accidentes de tránsito, en cuanto a su implementación; y, principalmente, uno de los aspectos clave de dicha política: el financiamiento.

Dicho pronunciamiento también conllevó consecuencias en el gasto público, la agenda pública, y en el diseño de la política pública, a las cuales ya se hizo referencia.

De ahí, que la intervención judicial incidió haciendo adaptar la política pública, en coherencia con la Constitución y las leyes existentes en materia tributaria, e indirectamente con las preferencias de otros actores que manifestaron previamente oposición a la política, sin impedir que la política se oriente el interés público, aunque esto pudiere haber generado costos fiscales considerables durante el período de adaptabilidad de la política.

De esta manera se ve reflejada la incidencia de la justicia constitucional salvadoreña en el proceso de formulación de políticas públicas, pues se afecta el régimen de la política pública por la modificación del programa existente⁶⁸.

El presente estudio no tiene por objeto analizar el grado de acierto del pronunciamiento constitucional, ni de la política pública en cuanto a la identificación del problema y su eficacia para resolverlo. Pero, con los resultados de la información analizada es innegable que la incidencia de la justicia constitucional provocada por la acción de tutela, ejercida de forma adecuada (acertada y significativa) por una ciudadana, como sujeto político legitimado para participar de los asuntos del Gobierno, se facilita por el tipo de legislación y política pública, en función de sus beneficios y costos, así como por la deficiencia de un adecuado análisis de constitucionalidad de la política, no obstante los argumentos manifestados por los detractores de la misma durante el proceso de formulación, y por ende la posible existencia de una violación a la norma constitucional.

Además, dadas esas condiciones, y el contexto de formulación de la política pública así como de la intervención judicial, es posible considerar que la Sala de lo Constitucional está supliendo un vacío creado por la falta de precisión o por la ineficacia de los otros poderes públicos normalmente decisores de las políticas públicas. Razón por la cual la incidencia de la justicia constitucional se torna aún más relevante, pues además de resolver el caso concreto se espera que ésta mantenga la expectativa y la confianza de la sociedad en la vigencia de las reglas.

Esa expectativa exige como requisito indispensable la independencia e imparcialidad de la Sala de lo Constitucional, si se quiere evitar convertirla en un agente para obstaculizar el desarrollo social, por lo que los riesgos de esa intervención también están asociados a la referida exigencia.

Analizar si en el caso de la justicia constitucional salvadoreña, y particularmente en el de la inconstitucionalidad traída a cuenta en este estudio, se ha acertado en la decisión judicial y se ha respondido únicamente a criterios técnicos conlleva un nuevo estudio sobre el porqué de esa decisión judicial y su relación con la política judicial revelada a partir de la jurisprudencia previa.

⁶⁸ Según Lindquist (2001), se pueden identificar tres grandes tipos de influencias: (1) Ampliar las capacidades de políticas: a. Mejorar el conocimiento y datos de ciertos actores. b. Apoyar a los destinatarios para desarrollar ideas innovadoras. c. Mejorar las capacidades para comunicar ideas. d. Desarrollar nuevos talentos para la investigación y el análisis. (2) Ampliar los horizontes de política: a. Proporcionar oportunidades para la creación de redes de aprendizaje dentro de la jurisdicción o con colegas de otras partes. b. Introducir nuevos conceptos para promover debates, incluir temas en agenda, o estimulando el debate público. c. Formar a investigadores y otros actores para que tomen nuevas posiciones con mayor comprensión. d. Estimular el diálogo entre quienes toman decisiones. (3) Afectar los regímenes de políticas: a. Modificar los programas o políticas existentes. b. Rediseñar los programas o las políticas fundamentales.

6. RECOMENDACIONES

En general, en consideración a la importancia del control constitucional para garantizar políticas públicas más acordes al interés público, y para promover cambios en políticas deficientes respecto de las normas vigentes, es oportuno tener presente las limitaciones y riesgos de que el referido control se realice en sede judicial, así como sus costos de transacción una vez implementada la política pública, por lo que es recomendable contar con fórmulas de control más sofisticadas y eficaces, que permitan evitar tales dificultades.

En particular, resulta recomendable:

A. Que, siendo la formulación de política pública un proceso de análisis, evaluación y selección de la alternativa más adecuada a la luz de determinados fines, restricciones o condiciones (Stuart S. Nagel, 1984), se realice durante dicho proceso una revisión constitucional detallada de la opción de política pública elegida. De esta manera, puede anticiparse y evitar los efectos negativos que traería la derogatoria o modificación de la política pública, optando por otros cursos de acción que permitan solucionar los problemas públicos.

Esto exige contar con una administración pública técnicamente competente y políticamente neutra, que contribuya a la calidad de las políticas públicas, por lo que resulta totalmente mezquino que por razones clientelistas se utilicen los nombramientos o contrataciones en puestos burocráticos, como moneda empleada por los políticos para recompensar a los miembros de su partido.

B. Que se favorezca la existencia de un sistema judicial independiente y eficaz, que “tome decisiones conforme a la ley y no basándose en factores políticos externos o internos” (Dakolias, 1996, págs. 7-8) y que garantice que ninguno exceda los límites que le imponen la Constitución y la ley, para lo cual se requieren jueces calificados y con incentivos apropiados para asegurar la eficiencia y el Estado de derecho.

La efectiva independencia Judicial requiere: 1) independencia sustantiva: la facultad de tomar decisiones judiciales y ejercer sus funciones oficiales sin sujeción a ninguna otra autoridad salvo la ley; 2) independencia personal: estabilidad en el cargo y libertad de intimidación o amenazas; 3) independencia colectiva: participación judicial en la administración central de los tribunales, y 4) independencia interna: independencia de los superiores y colegas del sistema judicial. (Shetreet, 1985).

Además, la independencia judicial efectiva parte también del nivel de transparencia y el uso de criterios meritocráticos en el proceso de nominación de candidaturas y designación de los jueces constitucionales; así como del comportamiento de otros actores, por ejemplo, de la posibilidad de que el presidente o los partidos políticos interfieran con los tribunales de manera regular. (Echevarría, Lora, Payne, Stein, & Tommasi, febrero, 2006)

Abreviaturas y Siglas

- ARENA: partido político Alianza Republicana Nacionalista (de El Salvador).
- BANDESAL: Banco de Desarrollo de El Salvador. (institución pública de crédito)
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CONASEVI: Consejo Nacional de Seguridad Vial (de El Salvador).
- CD: partido político Cambio Democrático (de El Salvador).
- CSJ: Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
- DIGESTYC: Dirección General de Estadísticas y Censos, del Ministerio de Economía de El Salvador.
- D.L.: Decreto Legislativo
- D.O.: Diario Oficial de El Salvador.
- FMLN: partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (de El Salvador).
- FONAT: Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito (de El Salvador).
- FOVIAL: Fondo de Conservación Vial (de El Salvador).
- FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- GAN: partido político Gran Alianza por la Unidad Nacional (de El Salvador).
- Ley FONAT: Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito.
- Ministerio de Hacienda: Ministerio de Hacienda de El Salvador.
- Ministerio de Obras Públicas: Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano de El Salvador.
- Ministerio de Salud o MINSAL: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de El Salvador.
- NP: Nota periodística.
- OEA: Organización de Estados Americanos.
- OMS: Organización Mundial de la Salud.
- ONU: Organización de Naciones Unidas.

OPS: Organización Panamericana de la Salud.

PCN: Partido político de Concertación Nacional (de El Salvador).

PDC: Partido político Demócrata Cristiano (de El Salvador).

PES: Partido político de la Esperanza, mismo denominado Demócrata Cristiano (de El Salvador).

PNC: Policía Nacional Civil (de El Salvador).

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PP: Política(s) Pública(s)

Sala de lo Constitucional: Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Transparencia Activa: portal electrónico de la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República de El Salvador.

VMT: Viceministerio de Transporte, del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano de El Salvador.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V., & Courtis, C. (2006). El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Anaya, S. E. (2000). Concepto de Constitución(ideas para una discusión). En *Teoría de la Constitución Salvadoreña*. San Salvador.
- Anaya, S. E. (2010). La Justicia Constitucional en El Salvador. En *La justicia constitucional y su internacionalización ¿Hacia un Jus Constitutionale Commune en América Latina?* México, D.F.: Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Max Planck de Heidelberg.
- Aragón Reyes, M. (1998). La justicia constitucional en el siglo XX. Balance y perspectivas en el umbral del siglo XXI. En *La ciencia del Derecho durante el siglo XX* (pág. 168). México, D.F.: UNAM.
- BID. (03 de 04 de 2015). *DataGov*. Obtenido de http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html
- Birkland, T. A. (2001). *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe.
- Bouzat, G. (1991). *Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Brenann, G. (1987). *La razón de las normas: economía política constitucional*. Colombia: Unión Editorial.
- Brinks, D., & Gauri, V. (Julio 2009). Introduction: The elements of legalization and the triangular shape of social and economic rights. En V. y. Gauri, *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (págs. 1-37). New York: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. (1999). *Public finance and public choice: two contrasting vision of de state*. Cambridge,Mass: MIT Press.
- Budlenter, G., & Roach, K. (2005). Mandatory Relief and Supervisory Jurisdiction: When is it appropriate, just and equitable? *122 South African Law Journal*, 345 y ss.
- Castillo Cadena, F. (2009). La Incidencia de la acción de tutela en la implementación de las políticas públicas. 35-54. Recuperado el 18 de Mayo de 2015, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-9060200900020
- Coase, R. (1973). *El problema del costo social*. México: Interamericana.
- DIGESTYC. (2007). *www.censos.gob.sv*. Obtenido de <http://www.censos.gob.sv/VI> Censo de Población y V de Vivienda

DIGESTYC. (2008). *www.digestyc.gob.sv*. Obtenido de Disponible en: http://www.digestyc.gob.sv/index.php?option5=com_phocadownload&view5category&id59:vitales&Itemid5199

DIGESTYC. (15 de mayo de 2015). *www.digestyc.gob.sv*. Obtenido de <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-censos.html>

Echevarría, K., Lora, E., Payne, M., Stein, E., & Tommasi, M. (. (febrero, 2006). *La política de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación y Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington: Editorial Planeta Mexicana.

Fernández Segado, F. (2002). La jurisdicción constitucional en América Latina. Evolución y problemática desde la independencia hasta 1979. En C. d. Constitucionales, *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente* (pág. 1473 y 1474). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

FUSADES . (junio 2011). *Estudio del proceso de selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

García García, J. F., & Soto Velasco, S. (27 de 05 de 2009). *La Constitución chilena y los grupos de interés: una mirada desde el análisis económico del derecho público*. Obtenido de <https://escholarship.org/uc/item/6s77j5vx>

Garzón Valdés. (s.f.). *Constitución y Democracia en América Latina*.

Hirsch, D. E. (Septiembre, 2006.). A Defense of Structural Injunctive Remedies in South African Law. *bepress Legal Series*. . Obtenido de <http://law.bepress.com/expesso/eps/1690>

Lahera, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Mexico:Chile: Fondo de Cultura Económica.

Langford, M. (2009). The Justiciability of Social Rights: From practice to theory. En M. y. Langford, *Social Rights Jurisprudence. Emerging trends in international and comparative law*. (pág. 11 y 33). Cambridge: Cambridge University Press.

Lindquist, E. A. (2001). Discerning Policy Influence: Framework for a Strategic Evaluation of IDRC-Supported Research. *School of Public Administration University of Victoria*.

Medellín Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Mény, I., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- OMS. (2013). *www.who.int*. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: http://who.int/entity/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013/report/summary_es.pdf?ua=1
- ONU. (11 de mayo de 2011). Obtenido de http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/spanish.pdf
- OPS. (2012). *www.paho.org*. Obtenido de http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=203&Itemid=
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Mexico: FLACSO.
- Pisarello, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Editorial Trotta.
- Planzer, R. (2005). *La seguridad vial en la región de América Latina y el Caribe: Situación actual y desafíos*. Santiago, Chile: CEPAL.
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (marzo de 2014). *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago, Chile: (PNUD). doi:ISBN 978-956-7468-44-4
- Quinche-Ramírez, M., & Rivera-Rugeles, J. (Julio-diciembre 2010). El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos. *Vniversitas. Bogotá (Colombia)*, 113-138.
- Roth, A.-N. (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sentencia de inconstitucionalidad, N°5-99 (Sala de lo Constitucional 20 de julio de 1999).
- Sentencia de Inconstitucionalidad, N° 9-2001 (Sala de lo constitucional El Salvador 19 de marzo de 2001).

Sentencia de inconstitucionalidad, N° 3-92 (Sala de lo constitucional El Salvador 17 de diciembre de 1992).

Sentencia inconstitucionalidad, N° 4-85 (Sala de lo Constitucional El Salvador 18 de marzo de 1996).

Sentencia Inconstitucionalidad, N° 61-2009 (Sala de lo Constitucional 29 de julio de 2010).

Sentencia Inconstitucionalidad, 91-2007 (Sala de lo Constitucional, El Salvador 24 de septiembre de 2010).

Sentencia Inconstitucionalidad, 63-2013 (Sala de lo Constitucional, El Salvador 7 de febrero de 2014).

Sentencia Inconstitucionalidad, 53-2012 (Sala de lo Constitucional, El Salvador 23 de enero de 2015).

Subirats, J. (2001). Los nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En J. c. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 33-42). Barcelona: Ariel.

Transparencia Activa. (2012). www.transparenciaactiva.gob.sv. Obtenido de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/crece-el-numero-de-vehiculos-pero-se-reducen-los-fallecidos/>

Transparencia Activa. (31 de mayo de 2012). www.transparenciaactiva.gob.sv. Obtenido de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/vmt-explica-propuesta-de-seguro-a-victimas-por-accidentes-viales/>

Transparencia Activa. (18 de diciembre de 2012). www.transparenciaactiva.gob.sv. Obtenido de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/presidente-funes-agradece-aprobacion-del-fonat/>

Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. (15 de mayo de 2015). www.tse.gob.sv. Obtenido de http://www.tse.gob.sv/2014/escrutiniofinal_1ray2davuelta/pres2/pais.html

TSE El Salvador. (15 de mayo de 2015). www.tse.gob.sv. Obtenido de http://www.tse.gob.sv/documentos/genero/ciudadanos_aptos_para_votar.pdf

Tushnet, M. (2007). *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton: Princeton University Press.

Valdés, R. B. (2001). La política y el Derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia en España. En *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje a Joaquín García Morillo* (pág. 419). Valencia: Tirant lo Blanch-Universidad de Murcia.

Valencia Agudelo, G. D. (2012). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Papel Politico*, . 469-496. Recuperado el 18 de mayo de 2015, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092012000200004&lng=en&tlng=es.

Referencias normativas

Constitución de la República de El Salvador, Decreto N° 38 del 15 de diciembre de 1983, Diario Oficial de El Salvador N° 234, Tomo 281 del 16 de diciembre de 1983. Disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>

Decreto Legislativo N° 477 del 19 de octubre de 1995, Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Diario Oficial de El Salvador N° 212, Tomo 329 del 16 de noviembre de 1995. Disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-transporte-terrestre-transito-y-seguridad-social?palabrasInteres=ley de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial&tipoDocumento=1Ley>

Decreto Legislativo N° 232 del 14 de enero de 2013, Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito. Diario Oficial de El Salvador N° 8, Tomo 398 del 14 de enero de 2013. Disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-especial-para-la-constitucion-de-un-fondo-para-la-atencion-a-victimas-de-accidentes-de-transito?palabrasInteres=ley%20especial%20para%20la%20constitución%20del%20Fondo%20para%20la%20atención%20a%20víctimas%20de%20accidentes%20de%20tránsito&tipoDocumento=1Ley>

Decreto Legislativo N° 81 del 24 de noviembre de 1978, Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Diario Oficial de El Salvador N° 236, Tomo N° 261, del 19 de diciembre de 1978. Disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-la-jurisdicion-contencioso-administrativa?palabrasInteres=ley%20de%20la%20jurisdicción%20contencioso%20administrativa&tipoDocumento=1Ley>

Decreto Ejecutivo N° 70 del 17 de abril de 2013, Reglamento de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención a Víctimas de Accidentes de Tránsito. Diario Oficial de El Salvador N° 70, Tomo 399, del 18 de abril de 2013. Disponible en <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2013/04-abril/>

Notas periodísticas

1. El Salvador: Funes sanciona decreto que frena Corte Suprema de Justicia. *vie, 3 jun 2011* <https://mx.noticias.yahoo.com/salvador-funes-sanciona-decreto-frena-corte-suprema-justicia-002407969.html>
2. Funes avaló decreto de la derecha que amarra a Sala de lo Constitucional <http://www.elfaro.net/es/201106/noticias/4296/>
3. Funes sanciona decreto exprés que frena a CSJ http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=5895497
4. Funes apoya quitarle poder a presidente CSJ http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=7034186
5. Cambio Democrático lamenta decisión de Funes de sancionar decreto que maniat a CSJ por El Salvador Noticias.net el 4 junio, 2011 <http://www.elsalvadornoticias.net/2011/06/04/cambio-democratico-lamenta-decision-de-funes-de-sancionar-decreto-que-maniata-a-csj/>
6. FMLN censura decreto 743 pero calla sobre Funes <http://elperiodicoes.wordpress.com/2011/06/06/fmln-censura-decreto-743-pero-calla-sobre-funes/>
7. Incongruencias políticas <http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/199827-incongruencias-politicas.html>
8. Independencia Judicial en El Salvador <http://hrbrief.org/2013/11/independencia-judicial-en-el-salvador/>
9. Informe de coyuntura legal <http://es.slideshare.net/FUSADESORG/documento-informe-coyuntura-legal-segundo-semester-2010>
10. A veinte años de los acuerdos de Paz <http://es.scribd.com/doc/137626941/A-veinte-anos-de-los-acuerdo-de-paz>
11. Elecciones judiciales 2012: una oportunidad para la independencia <http://adesaelsalvador.blogspot.com.es/2012/02/elecciones-judiciales-2012-una.html>
12. Publicación IIDC <http://issuu.com/elmundocomsv/docs/mundo310812>
13. Boletín FUSADES: Crisis institucional en El Salvador: antecedentes, actores y efectos políticos <http://es.slideshare.net/FUSADESORG/boletn-de-estudios-politicos-11-crisis-institucional-en-el-salvador-antecedentes-actores-y-efectos-politicos>

14. Presidente Funes avala freno a Sala de lo Constitucional
http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=5894173
15. Ombudsman de El Salvador pide intervención de la ONU en crisis institucional
http://noticias.lainformacion.com/policia-y-justicia/magistratura/ombudsman-de-el-salvador-pide-intervencion-de-la-onu-en-crisis-institucional_WQsKyNFmGbZRE8i5oIUZ5/
16. Crisis institucional aleja a El Salvador del desarrollo
http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47861&idArt=7172282
17. Crisis institucional y Golpe de Estado técnico. El Salvador.
<http://acordejuridico.blogspot.com.es/2012/07/crisis-institucional-y-golpe-de-estado.html>
18. Crisis institucional sume a justicia salvadoreña en parálisis e incertidumbre
<http://www.centinelaeconomico.com/2012/07/18/crisis-institucional-sume-a-justicia-salvadorena-en-paralisis-e-incertidumbre/>
19. ASES cataloga de nuevo impuesto creación de FONAT (11/12/2012)
<http://www.laprensagrafica.com/ASES-cataloga-de-nuevo-impuesto-creacion-de-FONAT>
20. ASES: Fondo de accidentes es un nuevo impuesto (12/12/2012)
<http://www.laprensagrafica.com/ases--fondo-de-accidentes-es-un-nuevo-impuesto>
21. Nueva polémica por aval del FONAT (18/12/2012)
<http://www.laprensagrafica.com/nueva-polemica-por-aval-del-fonat>
22. Opinión pública sobre el transporte y FONAT (2013)
<http://mediacenter.laprensagrafica.com/infografias/i/opinion-publica-sobre-el-transporte-y-fonat>
23. VMT: cobro del FONAT iniciará en mayo (9/4/2013)
<http://www.laprensagrafica.com/VMT--cobro-del-FONAT-iniciara-en-mayo>
24. FONAT registró 1,907 pagos en el primer día (4/5/2013)
<http://www.laprensagrafica.com/fonat-registro-1-907-pagos-en-el-primer-dia>
25. FMLN y GANA no quieren sacar transporte de carga del FONAT (14/5/2013)
<http://www.laprensagrafica.com/FMLN-y-GANA-no-quieren-sacar-transporte-de-carga-del-FONAT#sthash.SclZaH9W.dpuf>
26. ARENA y PDC cabildean derogatoria del FONAT (14/6/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/arena-y-pdc-cabildean-derogatoria-del-fonat>
27. En desacuerdo por reformas al FONAT (2/7/2013)
<http://www.laprensagrafica.com/en-desacuerdo-por-reformas-al-fonat>

28. ASTIC hará paro el lunes en protesta por FONAT (13/7/2013)
<http://www.laprensagrafica.com/astic-hara-paro-el-lunes-en-protesta-por-fonat>
29. FONAT entregó \$333,000 en indemnizaciones (4/2/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/02/04/fonat-entrego-333000-en-indemnizaciones>
30. Sala de lo Constitucional declara ilegal cobro del FONAT (7/2/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/02/07/sala-de-lo-constitucional-declara-ilegal-cobro-del-fonat>
31. Sala CSJ declara ilegal cobro del FONAT (8/2/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/02/08/sala-csj-declara-ilegal-cobro-del-fonat-1>
32. Gobierno pide garantizar fondos para FONAT (9/2/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/02/09/gobierno-pide-garantizar-fondos-para-fonat>
33. FONAT aún está obligado a indemnizar a víctimas (11/2/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/02/11/fonat-aun-esta-obligado-a-indemnizar-a-victimas>
34. En vez de seguir en lo mismo, hay que atender de inmediato la problemática real (12/2/2014) <http://www.laprensagrafica.com/2014/02/12/en-vez-de-seguir-en-lo-mismo-hay-que-atender-de-inmediato-la-problematica-real>
35. Gobierno evaluará posible reforma a Ley del FONAT (13/2/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/02/13/gobierno-evaluara-posible-reforma-a-ley-del-fonat>
36. FONAT continúa sin financiamiento (14/2/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/02/14/fonat-continua-sin-financiamiento>
37. Aseguradoras dicen que Ley FONAT estaba mal formulada (18/2/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/02/18/aseguradoras-dicen-que-ley-fonat-estaba-mal-formulada>
38. Indemnizan a familiares de víctimas en accidentes viales (26/3/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/03/26/indemnizan-a-familiares-de-victimas-en-accidentes-viales>
39. Cabezal arrojó a mujer y su nieto (23/5/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/05/23/cabezal-arrollo-a-mujer-y-a-su-nieto>
40. FONAT reporta 9,825 accidentes de tránsito en 2014 (2/6/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/06/02/fonat-reporta-9825-accidentes-de-transito-en-2014>

41. Asamblea destina \$2.8 millones a salud pública provenientes del FONAT (5/6/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/06/05/asamblea-destina-28-millones-a-salud-publica-provenientes-del-fonat>
42. Buscan reformas legales que permitan el cobro del FONAT (9/7/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/07/09/buscan-reformas-legales-que-permitan-cobro-de-fonat>
43. Sala ordena suspender temporalmente cobro del FONAT (15/7/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/sala-ordena-suspender-temporalmente-cobro-del-fonat>
44. FONAT se queda sin recursos para pagar indemnizaciones (23/7/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/07/23/fonat-se-queda-sin-recursos-para-pagar-indemnizaciones>
45. FONAT sin pagar 1400 solicitudes de indemnizaciones (14/11/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/11/14/fonat-sin-pagar-1400-solicitudes-de-indemnizaciones>
46. 54% de fallecidos eran peatones (15/11/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/11/15/54-de-fallecidos-eran-peatones>
47. VMT busca financiar FONAT con pago de infracciones (18/12/2014)
<http://www.laprensagrafica.com/2014/12/18/vmt-busca-financiar-fonat-con-pago-de-infracciones>
48. Gobierno en busca de una nueva versión del FONAT (2/10/2015)
<http://www.laprensagrafica.com/2015/10/02/gobierno-en-busca-de-una-nueva-version-del-fonat>
49. Diputados prometen estudio a nueva propuesta de FONAT (3/10/2015)
<http://www.laprensagrafica.com/2015/10/03/diputados-prometen-estudio-a-nueva-propuesta-de-fonat>
50. VMT propone que se bajen los montos de las indemnizaciones del FONAT (23/10/2015)
<http://www.laprensagrafica.com/2015/10/23/vmt-propone-que-se-bajen-los-montos-de-las-indemnizaciones-del-fonat>
51. FONAT no trae beneficios para sector carga, dicen transportistas. 20/1/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/fonat-trae-beneficios-para-sector-carga-dicen-transportistas-28057>
52. FONAT arrancará con 61 empleados el 15 de abril. 30/3/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/fonat-arrancara-con-empleados-abril-32122>
53. ASTIC solicitará a la Asamblea revisar el FONAT. 3/4/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/astic-solicitará-asamblea-revisar-fonat-33565>

54. Gobierno prepara cobro extra para renovar tarjeta de circulación. 13/4/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/gobierno-prepara-cobro-extra-para-renovar-tarjeta-circulacion-31596>
55. SERTRACEN: El FONAT se cobrará a partir del 2 de mayo. 14/4/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/sertracen-fonat-cobrara-partir-del-mayo-34127>
56. Por falta de reglamento cobrarán FONAT en mayo. 15/4/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/por-falta-reglamento-cobraran-fonat-mayo-34692>
57. Víctimas de accidentes de tránsito pueden iniciar trámite para FONAT. 17/4/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/victimas-accidentes-transito-pueden-iniciar-tramite-para-fonat-31893>
58. Motociclistas protestan por cobro del FONAT. 28/4/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/motociclistas-protestan-por-cobro-del-fonat-34464>
59. Víctimas y familiares tienen 15 días para pedir indemnización del FONAT. 30/4/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/victimas-familiares-tienen-dias-para-pedir-indemnizacion-del-fonat-33168>
60. Automovilistas empiezan a pagar desde \$35 por fondo para víctimas de accidentes. 2/5/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/automovilistas-empiezan-pagar-desde-por-fondo-para-victimas-accidentes-31202>
61. Cobro del FONAT será retroactivo, según VMT. 3/5/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/cobro-del-fonat-sera-retroactivo-segun-vmt-31633>
62. En el país 194 personas murieron atropelladas. 10/5/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/pais-194-personas-murieron-atropelladas-32230>
63. Busero causa accidente y queda libre por FONAT. 17/5/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/busero-causa-accidente-queda-libre-por-fonat-34900>
64. Gobierno podría revocar FONAT a transportistas de carga. 21/5/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/gobierno-podria-revocar-fonat-transportistas-carga-32288>
65. Centroamérica y República Dominicana exigen eliminación del FONAT. 22/5/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/centroamerica-republica-dominicana-exigen-eliminacion-del-fonat-33743>

66. El Viceministro de Transporte aclara algunas de las dudas. 3/6/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/viceministro-transporte-aclara-algunas-las-dudas-37950>
67. FONAT no exime de culpa penal o civil a infractores. 5/6/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/fonat-exime-culpa-penal-civil-infractores-37601>
68. Eliminan FONAT para furgones, 26/6/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/eliminan-fonat-para-furgones-40029>
69. Crece el aparato estatal con nuevas leyes aprobadas. 10/7/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/crece-aparato-estatal-con-nuevas-leyes-aprobadas-40091>
70. Transportistas de carga retoman labores tras suspensión de FONAT. 16/7/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/transportistas-carga-retoman-labores-tras-suspension-fonat-38365>
71. No habrá devolución para quienes ya pagaron el FONAT, 1/7/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/habra-devolucion-para-quienes-pagaron-fonat-36675>
72. Fiscal General pide revocatoria de la suspensión del FONAT. 22/7/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/fiscal-general-pide-revocatoria-suspension-del-fonat-38712>
73. Avalan trasladar \$16.7 millones para el FONAT. 5/9/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/avalan-trasladar-167-millones-para-fonat-37674>
74. Aumentan víctimas de accidentes viales. 15/11/2013
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/aumentan-victimas-accidentes-viales-44110>
75. Declaran ilegal cobro del FONAT; no se harán devoluciones (7/2/2014)
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/declaran-ilegal-cobro-del-fonat-haran-devoluciones-53508>
76. Reyes y Funes contradicen a Ortiz al cuestionar a Sala CSJ (8/2/2014)
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/reyes-funes-contradicen-ortiz-cuestionar-sala-csj-48086>
77. FONAT entrega \$383 mil a víctimas de accidentes de tránsito (26/3/2014)
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/fonat-entrega-383-mil-victimas-accidentes-transito-53623>

78. Aprueban reorientar 19 Mlls. para Seguridad y 2.8 para Salud (5/6/2014)
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/aprueban-reorientar-mlls-para-seguridad-para-salud-54591>
79. Crece presión del FMLN y afines contra la Sala de lo Constitucional. 10/10/2014
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/crece-presion-del-fmln-afines-contra-sala-constitucional-61283>
80. Reyes acusa a Sala de tener plan para bloquear al Gobierno. 17/10/2014
<http://www.elsalvador.com/articulo/elsalvador/reyes-acusa-sala-tener-plan-para-bloquear-gobierno-55640>
81. Proponen que multas de tránsito sean "fuente de financiamiento" del FONAT (14/11/2014) <http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/proponen-que-multas-transito-sean-fuente-financiamiento-del-fonat-57610>
82. Impuesto a telefonía es similar a otros declarados ilegales (2/10/2015)
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/impuesto-telefonía-similar-otros-declarados-ilegales-89003>
83. FONAT, pendiente de atender 670 víctimas por accidentes. 22/10/2015
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/fonat-pendiente-atender-670-victimas-por-accidentes-90895>
84. Piden a CSJ suspender cobro de impuesto a usuarios de telefonía. 11/11/2015
<http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/piden-csj-suspender-cobro-impuesto-usuarios-telefonía-92872>

Bibliografía

Referencias bibliográficas de los documentos y textos utilizados como apoyo.

Abramovich, V. &. (2006). El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Anaya, S. E. (2000). Concepto de Constitución(ideas para una discusión). En *Teoría de la Constitución Salvadoreña*. San Salvador.

Anaya, S. E. (2010). La Justicia Constitucional en El Salvador. En *La justicia constitucional y su internacionalización ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?* México, D.F.: Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Max Planck de Heidelberg.

Aragón Reyes, M. (1998). La justicia constitucional en el siglo XX. Balance y perspectivas en el umbral del siglo XXI. En *La ciencia del Derecho durante el siglo XX* (pág. 168). México, D.F.: UNAM.

BID. (03 de 04 de 2015). *DataGob*. Obtido de http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html

Birkland, T. A. (2001). An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making. New York: M.E. Sharpe.

Bouzat, G. (1991). Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Brenann, G. (1987). La razón de las normas: economía política constitucional. Colombia: Unión Editorial.

Buchanan, J. (1999). Public finance and public choice: two contrasting vision of de state. Cambridge,Mass: MIT Press.

Budlenter, G. y. (2005). Mandatory Relief and Supervisory Jurisdiction: When is it appropriate, just and equitable? *122 South African Law Journal* , 345 y ss.

Coase, R. (1973). *El problema del costo social*. México: Interamericana.

DIGESTYC. (2007). www.censos.gob.sv. Obtenido de <http://www.censos.gob.sv/VI> Censo de Población y V de Vivienda

DIGESTYC. (2008). www.digestyc.gob.sv. Obtenido de Disponible en: [http://www.digestyc.gob.sv/index.php?option5 com_phocadownload&view5category&id59:vitales&Itemid5199](http://www.digestyc.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view5category&id59:vitales&Itemid5199)

DIGESTYC. (15 de mayo de 2015). www.digestyc.gob.sv. Obtenido de <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-censos.html>

Ernesto Stein, M. T. (2006). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report*, 18. Washington D. C.: Inter-American Bank Development.

Fernández Segado, F. (2002). La jurisdicción constitucional en América Latina. Evolución y problemática desde la independencia hasta 1979. En C. d. Constitucionales, *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente* (pág. 1473 y 1474). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

FUSADES . (junio 2011). Estudio del proceso de selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

Garzón Valdés. *Constitución y Democracia en América Latina*.

Gauri, V. y. (Julio 2009). Introduction: The elements of legalization and the triangular shape of social and economic rights. En V. y. Gauri, *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (págs. 1-37). New York: Cambridge University Press.

Hirsch, D. E. (Septiembre, 2006.). A Defense of Structural Injunctive Remedies in South African Law. *bepress Legal Series* .

Koldo Echebarría, E. L. (febrero, 2006). *La política de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación y Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington: Editorial Planeta Mexicana.

Lahera, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Mexico:Chile: Fondo de Cultura Económica.

Langford, M. (Enero 2009). The Justiciability of Social Rights: From practice to theory. En M. y. Langfor, *Social Rights Jurisprudence. Emerging trends in international and comparative law*. (pág. 11 y 33). Cambridge: Cambridge University Press.

Naciones Unidas. (11 de mayo de 2011). Obtenido de http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/spanish.pdf

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

OPS. (2012). www.paho.org. Obtenido de http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=203&Itemid=

Organización Mundial de la Salud. (2013). www.who.int. Obtenido de http://www.who.int/entity/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013/report/summary_es.pdf?ua=1

Parsons, W. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Mexico: FLACSO.

Pisarello, G. (2007). Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Madrid: Editorial Trotta.

Planzer, R. (2005). La seguridad vial en la región de América Latina y el Caribe: Situación actual y desafíos. Santiago, Chile: CEPAL.

Pr. Inconstitucionalidad, N° 61-2009 (Sala de lo Constitucional 29 de julio de 2010).

Pr. Inconstitucionalidad, 91-2007 (Sala de lo Constitucional, El Salvador 24 de septiembre de 2010).

Pr. Inconstitucionalidad, 63-2013 (Sala de lo Constitucional, El Salvador 7 de febrero de 2014).

Pr. Inconstitucionalidad, 53-2012 (Sala de lo Constitucional, El Salvador 23 de enero de 2015).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo . (marzo de 2014). *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago, Chile: (PNUD).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

Quinche-Ramírez, M. F.-R. (Julio-diciembre 2010). El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos. *Vniversitas. Bogotá (Colombia)* , 113-138.

Roth, A.-N. (2007). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sentencia de inconstitucionalidad, N°5-99 (Sala de lo Constitucional 20 de julio de 1999).

Sentencia de Inconstitucionalidad, N° 9-2001 (Sala de lo constitucional El Salvador 19 de marzo de 2001).

Sentencia de inconstitucionalidad, N° 3-92 (Sala de lo constitucional El Salvador 17 de diciembre de 1992).

Sentencia inconstitucionalidad, N° 4-85 (Sala de lo Constitucional El Salvador 18 de marzo de 1996).

Subirats, J. (2001). Los nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En J. c. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 33-42). Barcelona: Ariel.

Transparencia Activa. (2012). www.transparenciaactiva.gob.sv. Obtenido de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/crece-el-numero-de-vehiculos-pero-se-reducen-los-fallecidos/>

Transparencia Activa. (31 de mayo de 2012). www.transparenciaactiva.gob.sv. Obtenido de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/vmt-explica-propuesta-de-seguro-a-victimas-por-accidentes-viales/>

Transparencia Activa. (18 de diciembre de 2012). www.transparenciaactiva.gob.sv. Obtenido de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/presidente-funes-agradece-aprobacion-del-fonat/>

Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. (15 de mayo de 2015). www.tse.gob.sv. Obtenido de http://www.tse.gob.sv/2014/escrutiniofinal_1ray2davuelta/pres2/pais.html

TSE El Salvador. (15 de mayo de 2015). www.tse.gob.sv. Obtenido de http://www.tse.gob.sv/documentos/genero/ciudadanos_aptos_para_votar.pdf

Tushnet, M. (2007). *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton: Princeton University Press.

Valdés, R. B. (2001). La política y el Derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia en España. En *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje a Joaquín García Morillo* (pág. 419). Valencia: Tirant lo Blanch-Universidad de Murcia.