63-2013

Inconstitucionalidad.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador a las catorce horas y treinta y cinco minutos del día quince de julio de dos mil trece.

Analizada la demanda presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, a través de la cual solicita se declare la inconstitucionalidad de los arts. 5 letra c), 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22 inc. 1° letra d), 23 y 32 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito (LEFONAT), emitida mediante Decreto Legislativo n° 232, de 14-I-2013, publicado en el Diario Oficial n° 8, Tomo 398, de 14-I-2013; se hacen las siguientes consideraciones:

Las disposiciones impugnadas prescriben:

"Finalidades esenciales

Art. 5.- Son fines esenciales del FONAT:

[…]

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.

[…]".

"Contribución Especial

Art. 15.- Constituyen hechos generadores de la contribución que regula la presente Ley:

a) La propiedad, posesión o legítima tenencia de un vehículo automotor; y

b) El ingreso al territorio nacional de un vehículo automotor con placas extranjeras.

La contribución especial de quienes conforme al literal a), de esta disposición están obligados al pago de la misma, deberán cancelarla al momento de emitirse por primera vez o renovarse la tarjeta de circulación de su vehículo, una vez cada año calendario y a más tardar el último día del mes del cumpleaños del propietario de cada vehículo o de la fecha de constitución de la sociedad, en su caso, y su vigencia será hasta el último día del mes del cumpleaños de la persona o constitución de la sociedad, del año siguiente, según corresponda.

Los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos con placas extranjeras, deberá pagar la contribución especial al momento de ingresar al país, la cual podrán cancelar con una validez de un mes o por todo un año, contados a partir de su cancelación. Durante estos plazos, según el monto de la contribución cancelada, el propietario, poseedor o tenedor del vehículo con placas extranjeras, podrá ingresar y salir del país, las veces que estime conveniente, sin tener que cancelar nuevamente la referida contribución. Los sujetos señalados en el literal a), de este artículo, que no cancelen la contribución especial en el plazo fijado en esta Ley, cancelarán en concepto de recargo, la suma de cinco dólares con setenta y un centavos de los Estados Unidos de América ($5.71), por cada mes de atraso. Los sujetos a que se refiere el literal b), no podrán ingresar al país mientras no cancelen la respectiva contribución.

El pago de la contribución deberá indicarse en la respectiva Tarjeta de Circulación de cada vehículo, para lo cual el Viceministerio de Transporte deberá adoptar las medidas correspondientes.

Los vehículos con matrícula extranjera probaran el pago de la contribución especial mediante el recibo que al efecto deberá emitirse. Los montos precisos de la contribución especial a que se refiere el presente artículo serán fijados en el Reglamento de esta Ley, de acuerdo a los parámetros fijados en el artículo 19 de ésta.

Naturaleza

Art. 16.- La contribución especial que se fija en la presente Ley, tendrá el carácter de universal, solidaria y obligatoria, cuya finalidad es proteger la vida, la familia, la salud y la recuperación de toda víctima de accidente de tránsito, garantizando para ellos los fondos suficientes y de acuerdo a sus ingresos, para el desarrollo de acciones de promoción de la seguridad vial, la prevención de accidentes, el fortalecimiento de la atención pre hospitalaria, los servicios de salud hospitalarios y rehabilitación, las prestaciones económicas contempladas en el objeto de esta Ley 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, con el objeto de reducir en forma sistemática los accidentes de tránsito.

Traslado de fondos

Art. 17.- De los ingresos que se generen de la contribución especial a que se refiere el artículo quince de esta Ley, el Ministerio de Hacienda deberá distribuirlos mensualmente, en la proporción y a los entes públicos siguientes:

a) Treinta y cinco por ciento para el Ministerio de Salud; y

b) Sesenta y cinco por ciento para el FONAT.

Los ingresos que en aplicación de la presente normativa perciban las instituciones antes relacionadas, deberán ser destinados para el cumplimiento de los fines y objetivos señalados en esta Ley. En tal sentido, los ingresos que conforme al literal b), de este artículo se le trasladen al FONAT, éste deberá destinarlos al cumplimiento de los fines y objetivos determinados en esta ley, de acuerdo a los porcentajes siguientes:

a) Veinticinco por ciento, para proyectos de chatarrización;

b) Siete por ciento para el Consejo Nacional de Seguridad Vial; y

c) Tres por ciento para la contratación de seguros del Fondo, para cubrir el aumento de la siniestralidad;

El resto de los ingresos del FONDO, deberán destinarse para el pago de las indemnizaciones y gastos administrados conforme lo dispuesto en la presente Ley. El Consejo Directivo del Fondo deberá tomar las providencias necesarias con el fin de garantizar la existencia de recursos en caso de que se incrementase el pago de prestaciones económicas, por el aumento de los accidentes de tránsito.

Prohibición

Art. 18.- El Viceministerio de Transporte no expedirá Tarjeta de Circulación alguna ni permitirá la circulación de vehículos cuyos propietarios, poseedores o tenedores legítimos no hayan cancelado oportunamente la contribución especial fijada en la presente Ley.

La reposición de una Tarjeta de Circulación no generará un nuevo pago de la contribución especial, siempre que de haber sido cancelada previamente, aun no haya concluido su vigencia. Lo dispuesto en el inciso anterior será aplicable también en el caso de que un vehículo automotor fuese objeto de traspaso y estuviese aún vigente la contribución especial cancelada en su oportunidad.

Base imponible

Art. 19.- La base imponible de la contribución especial para cada vehículo que conforma el parque vehicular del país, así como la de los vehículos con placas extranjeras que ingresan al país, será determinada en el Reglamento de esta Ley; para lo cual deberá tomarse en consideración las estadísticas que sobre la siniestralidad del país le proporcionen las instituciones correspondientes o que el mismo Fondo oportunamente lleve, así como la clase de vehículo, año, capacidad, tipo de servicio que presta, si fuese este el caso, cilindraje y demás características que sobre los vehículos automotores deberá proporcionarle el Viceministerio de Transporte.

Los montos que se fijen deberán garantizar la sostenibilidad del Fondo en el tiempo. En todo caso, la base imponible de la contribución especial anual a cubrir no deberá ser inferior a treinta y cinco dólares, ni superior a los doscientos cincuenta dólares, ambos de los Estados Unidos de Norte América.

La contribución especial que conforme a este artículo se determine deberá ser revisada al menos cada dos años, tomando en cuenta los parámetros fijados en la presente Ley, así como los índices de siniestralidad que se lleven en materia de accidentes de tránsito."

"Beneficiarios

Art. 21.- En caso de fallecimiento de la víctima, se considerarán beneficiarios para el pago de las prestaciones económicas a que se refiere la presente ley:

1) Los hijos y el cónyuge, o en su caso la conviviente de la víctima;

2) El padre y la madre de la víctima;

3) Los abuelos y demás ascendientes de la víctima;

4) Los hermanos de la víctima; y

5) Los sobrinos y los tíos de la víctima.

Los sujetos enumerados en los ordinales anteriores, preferirán unos a otros por el orden de su numeración, de manera que sólo a falta de los llamados en el ordinal anterior, entraran los designados en el ordinal que le sigue, debiendo dividirse el beneficio económico por partes iguales entre las personas comprendidas en cada ordinal.

Se consideraran asimismo beneficiarios para los efectos de esta ley, las personas que a consecuencia de un accidente de tránsito, resulten con algún grado de discapacidad, temporal o permanente.

Si transcurrido un año desde el accidente en que falleció una víctima de accidente de tránsito, no presentasen solicitud de reclamo de las prestaciones económicas, ninguno de los sujetos señalados en los distintos ordinales del inciso primero de éste, el Fondo deberá destinar la correspondiente prestación económica a los fines establecidos al Consejo Nacional de Seguridad Vial.

Las solicitudes de reclamo de prestaciones deberán presentarse dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente de ocurrido un accidente de tránsito. Quienes no presenten

las solicitudes dentro de este plazo perderán el derecho a reclamar las prestaciones que correspondan.

En el Reglamento de esta Ley se determinarán los demás requisitos y formalidades que deberán cumplir quienes conforme a la presente Ley, tengan derecho a los beneficios del Fondo".

"Exclusiones

Art. 22.- Estarán excluidos de los beneficios económicos establecidos en la presente Ley:

[…]

d) Aquellos conductores que en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias estupefacientes, ocasionaren el accidente de tránsito

[…]".

"Cuantía de la indemnización

Art. 23.- El monto de la prestación económica a cubrir por el Fondo, será por una sola vez y hasta la suma de TRES MIL QUINIENTOS DOLARES de los Estados Unidos de América por fallecido, más la suma de QUINIENTOS DOLARES de los Estados Unidos de América, para gastos funerarios.

La prestación económica que de conformidad con el inciso tercero del Artículo 21 de esta Ley deba ser cubierta, se hará mediante un solo pago y una sola vez, la que no podrá ser superior a DOS MIL DOLARES de los Estados Unidos de América, según el grado de discapacidad, temporal o permanente con que resulte una víctima de accidente de tránsito. El grado de discapacidad y el porcentaje económico con que deberá ser cubierta cada una de ellas, serán determinados en el Reglamento de esta Ley".

"Función indemnizatoria

Art. 32.- Las prestaciones económicas que conforme a la presente Ley otorgue el FONAT, cumplen una función indemnizatoria, por lo que en ningún momento deberán constituir fuente de enriquecimiento. La violación de lo dispuesto en el presente artículo será sancionado de conformidad con las leyes penales".

I. Los motivos de inconstitucionalidad alegados son:

1. De acuerdo con la pretensora los arts. 15 y 16 LEFONAT vulneran los arts. 1, 2, 103 inc. 1°, 106 inc. 5° y 131 ord. 6° Cn.

A. En relación con la seguridad jurídica, cita la sentencia de 19-III-2001, Amp. 305-99 e indica que, de la faceta subjetiva –cuyo aspecto es el relevante a abordar en este caso– pueden extraerse dos exigencias fundamentales: a) corrección funcional o garantía de cumplimiento del derecho por parte de sus destinatarios y regularidad de actuación de los entes que deben aplicarlo; y b) corrección estructural, como garantía de disposición y formulación regular de las normas e instituciones que integran el sistema jurídico –incidencia en el proceso de formación de ley–.

B. En lo que al derecho de propiedad respecta, la demandante hace alusión a la sentencia de 13-I-2010, Inc. 130-2007; asimismo, expone que su dimensión subjetiva se encuentra en el art. 2 inc. 1° Cn. –sentencia de 26-VIII-1998, Amp. 317-97– y la dimensión objetiva en el art. 103 inc. 1° Cn.

C. A continuación, habla de la clasificación doctrinaria de los tributos: impuestos, tasas y contribuciones especiales; tipología que –de acuerdo con la pretensora– ha sido recogida por nuestro derecho tributario constitucional, a lo cual, cita el art. 131 ord. 6° Cn.; además, el art. 204 ord. 1° Cn. en cuanto a la autonomía municipal en relación con las tasas y contribuciones especiales; asimismo, los arts. 12 del Código Tributario (CT), 30 ord. 21° y 63 ord. 1° del Código Municipal.

Seguidamente, define el impuesto como tributo exigido sin contraprestación –art. 13 CT–; a ello agrega algunas ideas sobre el hecho generador, así como sobre la graduación cuantitativa de la obligación tributaria del mismo; luego, define la tasa en relación con lo cual cita la sentencia de 9-VII-2010, Inc. 35-2009; así también, define a las contribuciones especiales como tributos exigidos para la satisfacción de intereses generales mediante la realización de obras o actividades especiales –art. 15 CT–.

A partir del marco teórico expuesto –indica– corresponde determinar la naturaleza del tributo creado por la LEFONAT. La demandante señala que el art. 15 LEFONAT define los hechos generadores de la contribución que regula; por su parte, el art. 16 del citado cuerpo legal prescribe el carácter y la finalidad del tributo, todo en consonancia con el objeto de la ley –art. 1 LEFONAT–.

D. En ese sentido –sigue–, advertidos los hechos generadores y la finalidad del tributo, debe examinarse si efectivamente se trata de una contribución especial. Así, la nota característica de las contribuciones especiales es la existencia de un beneficio resultante de la obra o de la prestación de un servicio por parte del Estado para el sujeto obligado; sin embargo, en el presente caso, el sujeto obligado no obtiene 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; 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, si bien no es necesaria la obtención de un beneficio concreto –añade–, es indispensable que la obra o actividad pública de que se trate sea idónea para producirlo; situación esta que jamás podría acontecer con el tributo impugnado, pues carece de contraprestación y, por lo tanto, de idoneidad y aptitud para generar un beneficio.

La pretensora contrapone lo expuesto con el ejemplo de –según su criterio– una verdadera contribución especial, haciendo referencia al tributo creado por la Ley del Fondo de Conservación Vial (LEFOVIAL), a su hecho generador y a su finalidad específica.

E. Por otra parte –observa–, la contribución contenida en la LEFONAT 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; en otras palabras, una responsabilidad civil extracontractual jamás podría considerarse como un interés general. Esta finalidad de naturaleza civil se hace más patente cuando el art. 31 LEFONAT

establece que el pago de las prestaciones económicas por parte del FONAT no impide que las víctimas o sus parientes reclamen al responsable el pago de los daños no cubiertos.

Entonces –continúa– 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 pagamos impuestos para su sostenimiento.

A todo lo anterior adiciona que las contribuciones especiales obedecen a la necesidad de financiar una obra ejecutada por el Estado o que se va a realizar, o a la prestación de un servicio. En el presente caso, la demandante afirma que tal obra o servicio no existen. Y es que el tributo establecido es en realidad un impuesto.

F. En cuanto a la supuesta vulneración a la seguridad jurídica, la pretensora manifiesta que esta comporta regularidad estructural del sistema jurídico. En el caso en estudio, los arts. 15 y 16 LEFONAT contienen una figura que no se adecúa a las contribuciones especiales, con lo que se quebranta la faceta objetiva de la seguridad jurídica en su dimensión estructural.

Además –sostiene–, se genera incertidumbre jurídica, por cuanto nada garantiza que el legislador no emitirá otra ley en la que se establezca otro tributo desprovisto de los presupuestos que delimitan su existencia y que, por lo tanto, lo justifiquen. Y es que la seguridad jurídica se traduce también en la certeza del imperio de la ley, entre otros aspectos que la pretensora señala y que no serán citadas por carecer de relevancia para el contraste que pretende plantear.

G. Con respecto a la supuesta vulneración al art. 131 ord. 6° Cn. por parte de los arts. 15 y 16 LEFONAT, la demandante cita la sentencia de 9-VII-2010, Inc. 35-2009, en cuanto a la equidad tributaria, la capacidad económica relacionada con impuestos y su diferencia cuando se trata de tasas y contribuciones especiales que se rigen por el principio de beneficio.

Asimismo, explica algunas ideas sobre la igualdad, reconocida en el art. 3 Cn., a lo que añade que en el derecho tributario constituye una exigencia en cuanto a que situaciones económicamente iguales sean tratadas de la misma manera –atendiendo a la capacidad económica–, se trata de la igualdad como mandato de equiparación y viceversa, pues situaciones económicamente desiguales deben ser tratadas de forma diferente, es decir, un mandato de diferenciación.

H. Inmediatamente expone algunas consideraciones con respecto al principio de progresividad –elevación de la alícuota en la medida en la que aumenta el capital imponible– y la prohibición de confiscación –arts. 103 inc. 1° y 106 inc. 5° Cn.– y su vinculación con la equidad tributaria.

I. Estrechamente vinculado con la confiscación –afirma–, se encuentra el tema relacionado con la doble o múltiple tributación, referida a la imposición de diversos tributos en un mismo período impositivo ante un mismo evento de manera abierta o encubierta que incide sobre una misma manifestación de riqueza o varias de ellas íntimamente vinculadas, relativas a una misma actividad o situación económica; es decir, cuando en dos o más tributos alguno de los elementos del hecho imponible son concordantes; en este punto, cita la sentencia de 20-XI-2003, Amp. 681-2001, en el sentido de que la doble imposición únicamente deviene en inconstitucional en la medida en que sobrepase el límite de la confiscatoriedad; también enumera cuatro índices generales de capacidad económica: el patrimonio, la renta, el consumo y el tráfico de bienes.

La ciudadana Reyes de Panameño continúa diciendo que en el presente caso, los obligados a la supuesta contribución especial –que en realidad es un impuesto– son alrededor de setecientos cincuenta mil ciudadanos que resultan afectados por la imposición de este tributo adicional, ya que se da un reparto inequitativo de la carga tributaria.

J. A todo lo dicho, agrega que los ciudadanos ya pagamos 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 automotor pagarán, además de la renta –de la que se asigna un porcentaje para gastos de salud pública–, el tributo creado por las disposiciones impugnadas, para costear gastos en el mismo rubro –el Ministerio de Salud percibirá el 35% de los ingresos generados por el tributo establecido en la LEFONAT; se paga además –añade– el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL); no obstante, el FONAT también se pagará para subvencionar gastos que se suponía ya se encontraban cubiertos con el primero.

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

La pretensora reitera que las contribuciones especiales se rigen por el principio de beneficio y en este caso no existe beneficio o contraprestación alguna; asimismo, la base imponible del tributo no está determinada por parámetros que revelen el costo de ejecución de una obra o la prestación de un servicio, ya que el tributo está vinculado a la propiedad de un vehículo –arts. 15 y 19 LEFONAT– y se fija sobre la base de criterios relacionados con los mismos –año, clase de vehículo y destino– y que no guardan relación alguna con la naturaleza del servicio o actividad y el valor de estas, por lo que no es razonable que se establezca el valor del tributo tomando en cuenta aspectos no relacionados con el costo de una obra o de la prestación de un servicio y que, de ninguna manera, reflejen capacidad económica. Y es que la propiedad de un vehículo no es un índice o indicio idóneo de capacidad económica. De ahí que, la falta de concordancia entre el hecho generador y la base imponible vulnera el citado principio –art. 131 ord. 6° Cn.– en relación con el principio de razonabilidad –art. 246 Cn.–.

2. Con relación a la supuesta inconstitucionalidad del art. 19 LEFONAT, expone la relación de los tributos con el derecho de propiedad y la reserva a ley formal que existe para los mismos –arts. 131 ord. 6° y 204 ord. 1° Cn.–.

A continuación, cita las sentencias de 14-X-2003 y 11-XI-2003, Incs. 42-2000 y 23-2001, en relación con la reserva de ley y su clasificación en absoluta y relativa, siendo que en materia tributaria opera esta última.

Luego, reitera que el art. 15 LEFONAT recoge los hechos generadores del tributo, de manera que la propiedad, posesión o legítima tenencia de un vehículo o el ingreso de uno al territorio con placas extranjeras generan la obligación de pagar; sin embargo, la base imponible establecida en el art. 19 LEFONAT no reúne los requisitos constitucionales, ya que hace la remisión a una fuente secundaria para que dote de contenido la base imponible del tributo.

Es claro que la colaboración de fuentes en las tareas reguladoras de detalle o de desarrollo de la ley es admisible, siempre que la norma que colabora esté subordinada y que constituya un mero complemento, situación que no acontece con lo preceptuado en la disposición impugnada, ya que el legislador se limitó a formular unos parámetros para ser considerados por el Órgano Ejecutivo al momento de cuantificar por medio del reglamento el tributo. Así, dispone que para la delimitación de la base imponible se estimará la clase de vehículo, el año, su capacidad, el tipo de servicio que presta, entre otros criterios generales e imprecisos, pudiendo dar pie a arbitrariedades, pues se faculta al ejecutivo no sólo para complementar el contenido de la ley, sino para configurar verdaderamente la base imponible, lo que atenta contra la reserva de ley tributaria.

Por otra parte –amplía–, el mero señalamiento de un importe mínimo y máximo para el establecimiento de la base imponible no satisface las exigencias de la reserva de ley, ya que es indispensable que la predeterminación contenida en la ley sea lo suficientemente precisa para que el ámbito de actuación de la fuente secundaria quede definido. Y es que estas cuantías se traducen en un margen excesivo de discrecionalidad para el Órgano Ejecutivo.

3. Al referirse a la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 5 letra c), 21, 23, 32 y 17 LEFONAT, por la supuesta vulneración a la seguridad jurídica –art. 2 Cn.– la demandante narra que el art. 1 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LTTTSV) –derogado–, disponía entre sus objetivos, la necesidad de un marco legal en materia de seguros y fianzas. Así, de los arts. 110 al 115, la referida ley incorporaba la figura del seguro obligatorio para daños a terceros ocasionados por accidente de tránsito, cuestión que se prorrogó por medio de trece decretos sucesivos.

En ese contexto, a partir del año dos mil nueve se inicio la elaboración del marco normativo para operar el llamado Seguro Obligatorio para Accidentes de Tránsito (SOAT); sin embargo, se emitió la LEFONAT que deroga los arts. 1 letra h), 110, 111, 112, 113, 114 y 126 LTTTSV.

Seguidamente, la pretensora efectúa una serie de explicaciones con respecto a los seguros y al contrato de seguro e indica que, en este sentido, es indispensable la existencia de un

riguroso sistema de control de gestión a efecto de que se preserve la situación financiera o solvencia de las sociedades de seguros para que estas puedan asumir sus compromisos.

En el presente caso, es evidente que con la LEFONAT el legislador ha realizado una mezcla inadecuada de los elementos constitutivos y propios del contrato de seguro y conceptos tributarios, creando una especie de híbrido *sui generis*. En este sentido, las disposiciones impugnadas contemplan funciones de carácter previsorio e indemnizatorio, regulando los efectos principales de un seguro. No obstante, dichas cuestiones son por esencia de la naturaleza de un contrato de seguro; además, la LEFONAT confiere potestades a una entidad pública para administrar los fondos generados por un tributo, asumiendo funciones propias de una gestora de riesgo, sin que se cuente con la capacidad técnica para desarrollar de forma eficiente dicha función.

Dentro de ese contexto –sostienen–, los arts. 5 letra c), 21, 23 y 32 LEFONAT, vulneran la seguridad jurídica, en tanto que invaden 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 vuelve más patente en la medida en la que la LEFONAT no establece mecanismos idóneos de control para la gestión del riesgo. Y es que la supervisión de la Corte de Cuentas –art. 27 LEFONAT– 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.

Por otra parte –agrega–, el porcentaje para la distribución del tributo –art. 17 LEFONAT– compromete la función indemnizatoria. Y es que, 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 atenta contra la seguridad jurídica.

4. Con respecto a la vulneración al derecho a la libre circulación –como manifestación del derecho general de libertad –art. 8 Cn.– y al principio de razonabilidad –art. 246 Cn.– por parte del art. 18 LEFONAT, la pretensora hace alusión a la sentencia de 31-I-2001, Inc. 10-95 en relación con el contenido del segundo; y, en cuanto a la razonabilidad, cita la sentencia de 14-XII-2004, Inc. 42-2003.

Seguidamente manifiesta que, en el presente caso, la disposición impugnada contiene una prohibición que atenta contra el derecho a la libre circulación, pues es irrazonable que no se permita la circulación del vehículo si no se paga el tributo; es decir, la vinculación del pago del tributo a la emisión de la tarjeta de circulación resulta una medida excesivamente gravosa, poco justa y cuya finalidad última es conminar al ciudadano al pago del tributo. Y es que, las necesidades recaudatorias del Estado pueden satisfacerse por otros medios que no impliquen un sacrificio desmedido de la libre circulación. La medida no guarda una relación de proporcionalidad con la finalidad que persigue.

5. En cuanto a la inconstitucionalidad del art. 22 inc. 1° letra d) LEFONAT por la supuesta vulneración a la igualdad –art. 3 Cn.–, cita la sentencias de 6-VI-2008 y 4-V-2011, Amp. 259-2007 e Inc. 18-2010, en cuanto a sus implicaciones para el Estado y las obligaciones que impone en su calidad de principio y expone algunas generalidades sobre la igualdad en la formulación de la ley y en su aplicación sobre lo cual, hace alusión a la sentencia de 13-I-2010, Inc. 130-2007.

En el caso del art. 22 LEFONAT –explica–, la letra d) dispone que las personas que resulten lesionadas o fallecidas como consecuencia de un accidente de tránsito ocasionado por un conductor en estado de ebriedad o bajo los efectos de sustancias estupefacientes no pueden reclamar la prestación económica prevista en la LEFONAT, en consecuencia, la disposición impugnada niega el carácter de víctima a la persona que resulta lesionada en las circunstancias señaladas; sin embargo, la calidad de víctima no puede condicionarse en atención al individuo que causa el accidente o de su estado, pues tal calidad se tiene por el hecho de haber sido lesionado por un tercero en un accidente. De allí que la exclusión contenida en el citado artículo constituye un trato desigual carente de razón suficiente; es decir, se trata de una diferenciación arbitraria.

6. Finalmente, la demandante efectúa la petición de una medida cautelar, para lo cual, cita las sentencias de 28-I-2011 y 16-IX-2003, Amp. 453-2010 e Inc. 4-2003, respectivamente y manifiesta que, en el presente caso, es evidente una razonable y verosímil relación de la infracción constitucional con motivo de la ley impugnada, en tanto que se han aportado elementos para fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad –probable existencia de violación constitucional–; asimismo, 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 este Tribunal.

II. Previo a emitir el pronunciamiento que corresponde, se hacen las siguientes consideraciones:

1. A. En cuanto a la reserva de ley en materia tributaria, los argumentos de la pretensora son, en síntesis, que el tributo creado por la LEFONAT en el art. 15 es un impuesto y no una contribución especial; asimismo, menciona el contenido de los arts. 131 ord. 6° y 204 inc. 1° Cn. y algunos más de los Códigos Tributario y Municipal; luego, caracteriza las diversas clases de ingreso tributario que se aplican en nuestro ordenamiento –impuestos, tasas y contribuciones especiales– e insiste en que la naturaleza del tributo creado es la de un impuesto y no la de una contribución especial.

B. Sobre la reserva de ley, en la sentencia de 31-VIII-2009, Inc. 78-2006, se refirió que puede hablarse, en general, de "zonas de reserva" de los órganos del Estado, que se justifican en la idea del constitucionalismo contemporáneo, de que el poder no debe estar concentrado en una sola institución; a partir de la cual aparecen las primeras teorías sobre la "división de poderes" y los "frenos y contrapesos". Estas teorías básicamente establecen la idea rectora de que el

ejercicio dividido del poder constituye un mecanismo de control y limitación del mismo, en función del respeto a los derechos de los individuos por parte del Estado (Sentencia de 6-IX-2001, Inc. 27-99).

Así, se explicó que a menudo se habla de "principio de reserva de ley", con lo que se quiere aludir a la norma constitucional —explícita o implícita— que ordena que ciertos aspectos sean regulados por la ley formal. Pero en nuestro Derecho Constitucional resulta más propio hablar de "reservas de ley", puesto que, por una parte, no existe una disposición constitucional que expresamente prescriba que determinadas materias sean normadas con exclusividad por el Legislativo y, por otra parte, tras un estudio detenido, se descubre que en la Constitución están implícitas, no *una*, sino que *varias* materias reservadas al Órgano Legislativo.

Lo anterior implica que, tras un análisis minucioso del texto constitucional, no es posible advertir el establecimiento de alguna reserva de ley absoluta a favor del Legislativo, entendiendo por tal, la atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa –constitucionalmente asignada– de regular un ámbito determinado, sin posibilidad de colaboración de ningún otro ente del Estado con potestades normativas.

Y es que –como este Tribunal lo ha señalado en abundante jurisprudencia–, la *reserva de ley* se mueve en diferentes ámbitos, formando un conjunto heterogéneo, y alcanzando aspectos relacionados, básicamente, con el patrimonio, la libertad, la seguridad y la defensa. Ejemplos de materias reservadas son: los impuestos y la expropiación; la tipificación de las conductas delictivas y las penas; el Derecho Administrativo Sancionador; la configuración esencial del proceso jurisdiccional; el mantenimiento de la paz y la seguridad; y, en general, toda "limitación" a los derechos fundamentales (Sentencia de 15-111-2002, Inc. 30-96).

Lo anterior significa que, aunque el constituyente en muchas ocasiones no indique o señale una reserva de ley de forma expresa e indudable respecto de un determinado ámbito, no es posible ignorar que ciertas materias, por su naturaleza e importancia, deben quedar en manos del órgano que mejor garantiza los principios de la democracia representativa –Asamblea Legislativa–.

En ese sentido, la Constitución reserva la regulación de ciertas materias, de una manera más o menos completa a la ley –entendida en sentido formal–. Se trata de una especie de garantía constitucionalmente establecida, cuya finalidad es asegurar que determinados ámbitos de especial interés sean esencialmente regulados por el titular ordinario de la función legislativa, esto es, la Asamblea Legislativa, por ser el ente representativo del pueblo por excelencia. Esta reserva confirma la prohibición de deslegalización, esto es, la regulación a través de la vía reglamentaria como producto normativo de la Administración Pública por excelencia.

C. Al confrontar lo manifestado por la pretensora con lo expuesto por la jurisprudencia de este Tribunal se tiene que, de acuerdo con el art. 131 ord. 6° Cn., la Asamblea Legislativa tiene competencia para decretar impuestos, tasas y contribuciones; de los cuales, únicamente se encuentran sometidos a una reserva de ley relativa los impuestos, pues tal como se colige del art.

204 inc. 1° Cn., la autonomía del municipio comprende, entre otras, la atribución para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones.

Entonces, la reserva de ley carece de relevancia cuando se refiere a la misma Asamblea Legislativa, pues a menos que la misma Constitución excluyera de su competencia la regulación de algún ámbito en particular, es ella, precisamente, el órgano a quien la Norma Fundamental le adjudica la obligación de regular algunos aspectos en específico.

Y es que, aun cuando el tributo impugnado se tratara de un impuesto y no de una contribución especial, ello resultaría irrelevante para el examen de constitucionalidad sobre la reserva de ley a favor de la Asamblea Legislativa, pues, en todo caso, tal cuestión constituiría un problema de denominación del tributo –*nomen iuris*– que en nada se relaciona –en el caso del Legislativo– con la falta de competencia para crear un impuesto o una contribución especial.

Se añade a lo anterior, que de lo expuesto por la demandante no hay argumento alguno que apunte a la posible vulneración a la reserva de ley en materia tributaria, pues todos se limitan a que se trata de un impuesto y no de una contribución especial.

D. En consecuencia, este Tribunal advierte una carencia total de argumentos para fundamentar la pretensión en relación con la reserva de ley contemplada en el art. 131 ord. 6° Cn., por lo que este punto de la pretensión debe ser declarado improcedente.

2. A. En lo concerniente a la supuesta vulneración al derecho de propiedad por parte de los arts. 15 y 16 LEFONAT, la pretensora manifiesta, en síntesis, que es evidente que el tributo creado constituye una exacción ilegítima del patrimonio de los salvadoreños, pues se les priva de cantidades de dinero en conceptos que no corresponden a la naturaleza jurídica de la institución establecida, pues el tributo es un impuesto y no una contribución especial. Y es que no hay un beneficio para los sujetos pasivos de la obligación. Entonces, ante la ausencia de un presupuesto que justifique el tributo, todo pago efectuado por los sujetos pasivos es ilegitimo y de traduce en una vulneración al derecho de propiedad.

B. En relación con el derecho de propiedad, es preciso señalar que en la sentencia de 25-VI-2009, Inc. 57-2005, se indicó que la Constitución *reconoce* el derecho de propiedad (arts. 2 inc. 1° y 106 inc. 1°), pero no lo define; sin embargo, ello no justifica que el intérprete acríticamente asuma un concepto doctrinario o foráneo de la propiedad; tampoco que se traslade mecánicamente el concepto civil de propiedad (art. 568 C.) a la Constitución. En efecto, si se admite la supremacía de la Constitución y la fuerza vinculante de sus preceptos, aunque las fuentes aludidas sean útiles para la interpretación, no puede renunciarse a la tarea de elaborar un concepto constitucional autónomo de la propiedad –aun cuando el constituyente salvadoreño haya sido sumamente parco en su formulación–.

Asimismo, en la citada jurisprudencia se manifestó que la propiedad, en su carácter de "derecho fundamental", tiene dos dimensiones: por un lado, una dimensión subjetiva, dirigida a los ciudadanos, y por otro lado, una dimensión objetiva, dirigida a los poderes públicos –especialmente, al Legislativo–.

En cuanto a la *dimensión subjetiva* de la propiedad, se explicó que se encuentra recogida en el art. 2 inc. 1° Cn., al prescribir que "[*t*]*oda persona tiene derecho* a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, *a la propiedad* y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos" (cursiva suplida).

Se establece así –se dijo– un derecho subjetivo a favor de toda persona, con la correlativa obligación del Estado y de los particulares de respetarlo. Como tal, *el derecho de propiedad recae sobre toda cosa, material o inmaterial, útil, apropiable y dentro del comercio, que incluye la facultad de poder ocuparla, servirse de ella de cuantas maneras sea posible, y la de aprovechar sus productos y acrecimientos, así como la de modificarla y disponer jurídicamente de ella*. Simplificando lo anterior, podría afirmarse que *el contenido esencial del derecho de propiedad radica en el beneficio privado que el bien reporta para su dueño*.

Ahora, lo propio de la dimensión subjetiva es que el derecho de propiedad asegura a su titular que *no será privado ilegítimamente* de su derecho –y las facultades que éste comprende– por parte de los poderes públicos o de los particulares.

C. Tomando en cuenta lo manifestado por este Tribunal en relación con los argumentos expuestos por la demandante se tiene que, tal como se manifestó en relación con la reserva de ley en materia tributaria, la inconstitucionalidad o ilegalidad de un tributo no radica en el nombre que el Legislativo le asigna, puesto que este último tiene la potestad de regular tanto impuestos como contribuciones especiales.

Por otra parte, ni los impuestos ni las contribuciones especiales constituyen –en principio– exacciones ilegales al patrimonio; ahora bien, lo dicho no implica que este Tribunal afirme –sin un análisis de fondo de la cuestión– que el tributo impugnado es o no constitucional; sin embargo, las razones de inconstitucionalidad aducidas por la pretensora no son susceptibles de fundamentar la supuesta vulneración al referido derecho; es decir, que el nombre con el que el Legislativo ha designado al tributo no es *per se* inconstitucional, pues en nada se relaciona con la ausencia de presupuestos para justificar el tributo, ya que estos no dependen del *nomen iuris* del mismo.

D. Por lo tanto, los argumentos expuestos por la pretensora son equivocados a efectos del planteamiento de una supuesta vulneración al derecho de propiedad, razón por la cual este punto de la pretensión será declarado improcedente.

3. A. Al referirse a la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 15 y 16 LEFONAT, por vulnerar la seguridad jurídica, la demandante alegó, en suma, que en el caso en estudio, las disposiciones impugnadas contienen una figura jurídica –contribución especial– que no se adecúa a dicha esencia, sino que, en realidad, es un impuesto y en tal sentido se quebranta la faceta objetiva de la seguridad jurídica en su dimensión estructural; y, además, se genera incertidumbre pues nada garantiza que el legislador no emitirá otra ley en la que se establezca otro tributo desprovisto de los presupuestos que delimitan su existencia y que lo justifiquen.

B. En lo que a la seguridad jurídica concierne, es pertinente señalar que significa la *certeza del Derecho* que se convierte en principio informador del ordenamiento jurídico en su totalidad.

La seguridad jurídica es un complemento entre *certeza y legalidad que* no implica salvaguardar de manera indefinida el ordenamiento jurídico que se establece en una sociedad en un determinado momento, en relación con derechos o situaciones establecidas, pues se convertiría en un ordenamiento inmóvil, pétreo, sin posibilidades de adecuarse a las necesidades de cada momento histórico. Sin embargo esto no debe significar la falta de respeto *a las garantías para salvaguardar los derechos de las personas como la Constitución y las leyes los declaran*, sino todo lo contrario, pues se garantiza su protección por medio de la confianza y la estabilidad del ordenamiento jurídico.

En este sentido, las leyes deben ser claras, sin dar lugar a confusión, ya que el legislador debe perseguir que tanto los operadores de justicia, los poderes públicos y los ciudadanos en general sepan a qué atenerse, conozcan lo que está permitido, las prohibiciones y las consecuencias ante el ejercicio de determinadas conductas.

C. Relacionado lo anterior con lo manifestado por la pretensora se tiene que la esencia del respeto a la seguridad jurídica radica en *que los sujetos deben saber a qué atenerse, conozcan lo que está permitido, las prohibiciones y las consecuencias ante el ejercicio de determinadas conductas –regulaciones previas y claras en cuanto a los supuestos que generan la aplicación de la ley y sus consecuencias–.*

En ese orden de ideas se reitera que la simple denominación que la Asamblea Legislativa asigne a un tributo –impuesto, tasa o contribución especial– no es per se inconstitucional y tampoco deviene en una vulneración a la seguridad jurídica, ya que la Asamblea Legislativa puede establecer impuestos y contribuciones especiales y que les llame de una u otra forma no implica ausencia de claridad en los supuestos que generan el nacimiento de la obligación tributaria.

Por otra parte, ni este Tribunal o cualquier otra institución del Estado pueden garantizar que el Legislativo no emitirá otra ley en la que se establezca otro tributo –en términos de la pretensora– desprovisto de los presupuestos que delimitan su existencia y que lo justifiquen. Y es que el Legislativo posee ciertos márgenes estructurales de acción otorgados por la misma Constitución para emitir diversas regulaciones; asimismo, los órganos, parlamentos o asambleas legislativas son instituciones conformadas por personas cuyas ideas y criterios son diversos y variables según las coyunturas y el dinamismo de la realidad; y, además, la actividad de legislar se encuentra, como toda actividad humana, sujeta a la posibilidad de fallos que se hallan en dependencia de la naturaleza humana del elemento subjetivo del Estado.

De manera que corresponderá a este Tribunal, en cada caso, analizar la constitucionalidad o no de una norma pero hasta que esta posea existencia, sin perjuicio de que a través de una jurisprudencia constante y bien fundamentada se sienten las bases y se establezcan

las pautas que, de acuerdo con la interpretación de las disposiciones constitucionales, desarrollen los márgenes para la actuación del Legislativo.

D. Debido a lo expuesto, la pretensión debe ser declarada improcedente en relación con la seguridad jurídica, por la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 15 y 16 LEFONAT.

4. A. En relación con la supuesta vulneración a la seguridad jurídica, por parte del art. 17 LEFONAT, la pretensora basa su argumento en que la distribución del tributo contenido en la disposición impugnada compromete la función indemnizatoria contemplada en la ley, pues de las asignaciones que recibe el fondo, la que sirve para el pago de las prestaciones económicas es bastante limitada y por ello, se vulnera la seguridad jurídica.

B. Al respecto, tal como se indicó en el parágrafo 3.B. de este Considerando, la seguridad jurídica implica la certeza del derecho en el sentido de que las *leyes deben ser claras, sin dar lugar a confusión, ya que el legislador debe perseguir que tanto los operadores de justicia, los poderes públicos y los ciudadanos en general sepan a qué atenerse, conozcan lo que está permitido, las prohibiciones y las consecuencias ante el ejercicio de determinadas conductas.*

C. Desde tal perspectiva, el reparto o la distribución de las asignaciones pecuniarias establecido en la disposición impugnada para las diferentes funciones que la LEFONAT pretende cumplir no constituyen una regulación oscura, deficiente o carente de claridad; ahora bien, ello tampoco implica que el hecho de que la asignación para indemnizaciones sea limitada, sea constitucional; sin embargo, no es argumento que este Tribunal pueda atender a efecto del análisis de una supuesta vulneración a la seguridad jurídica.

Debido a lo anterior, la pretensión no se ha configurado adecuadamente en este punto y, por lo tanto, deberá ser declarada improcedente.

5. A. En cuanto a la supuesta vulneración en la que incurre el art. 18 LEFONAT a la libertad de circulación, como manifestación del derecho general de libertad –art. 8 Cn.–, la demandante opina que es irrazonable que no se permita la circulación de vehículos si no se paga el tributo; es decir, que la vinculación del pago del tributo a la emisión de la tarjeta de circulación resulta una medida excesivamente gravosa, injusta, cuya finalidad es que el ciudadano pague el tributo.

B. En relación con el alegato de vulneración a la libertad de circulación, tal como se señaló en la resolución de admisión de 6-X-2010, Inc. 9-2010, la referida libertad es la facultad inherente a toda persona de moverse soberanamente en el espacio, es decir, la posibilidad de permanecer en un lugar o desplazarse de un punto a otro, dentro o fuera del país, sin otras limitaciones que las razonables y proporcionadas, y sin ninguna restricción por parte de las autoridades, salvo las limitaciones que la ley impone. La libertad de circulación no puede concebirse sin una relación externa, sin un ámbito físico que permita el desplazamiento.

En ese orden de ideas, ha de entenderse que el contenido de la referida libertad, no se relaciona con la idea del transporte en vehículos automotores, es decir, que la libertad de circulación no se encuentra referida a la posibilidad de transportarse de un lugar a otro en un vehículo, sino que, a la posibilidad de toda persona de organizar en algún momento y lugar su

vida personal y social –movimiento físico en el espacio del territorio, decisiones, entre otros– de acuerdo a sus deseos o convicciones.

C. Entonces, no es cierto que el tributo establecido en vinculación con la emisión de la tarjeta de circulación genere alguna restricción a la libertad de circulación; además, aunque ello no incida de forma esencial en el argumento de la demandante, este Tribunal considera preciso enfatizar que dicha parámetro posee un asidero constitucional más concreto que es el art. 5 inc. 1° Cn. y no el art. 8 Cn. como se afirma en el escrito de demanda, pues aunque la libertad de circulación es efectivamente una concreción del derecho general de libertad, el constituyente la estableció en una disposición de manera más específica.

D. Así, es evidente que existe una argumentación incoherente, pues se ha invocado como parámetro de control una disposición constitucional específica, pero se le ha atribuido un contenido inadecuado, que no es el fundamento jurídico de la libertad de circulación en vinculación con la razonabilidad de la medida adoptada –art. 246 Cn.–. Razón por la cual, la pretensión es improcedente en relación con la supuesta vulneración invocada.

6. A. Con respecto a la supuesta inconstitucionalidad del art. 22 letra d) LEFONAT, la pretensora plantea que se vulnera el derecho de igualdad en la formulación de la ley, pues se excluye de los beneficios económicos otorgados como consecuencia de un accidente de tránsito a aquellos sujetos cuyas lesiones o muerte hayan sido causadas por un conductor en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias estupefacientes, siendo que una de las finalidades de la ley es, precisamente, la protección de las personas lesionadas por accidente de tránsito o sus familiares y no hay razón válida que justifique la exclusión del beneficio que hace la LEFONAT.

B. Al respecto, es preciso citar la disposición impugnada que textualmente establece: "Art. 22.- Estarán excluidos de los beneficios económicos establecidos en la presente Ley: […] d) Aquellos conductores que en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias estupefacientes, ocasionaren el accidente de tránsito […]".

La demandante alega –en suma– que están excluidos de los beneficios de la ley las personas que han resultado lesionadas en un accidente de tránsito ocasionado por un conductor en estado de embriaguez o bajo los efectos de otras sustancias: sin embargo, del texto de la disposición impugnada queda en evidencia que la exclusión opera para los conductores ebrios o bajo los efectos de sustancias estupefacientes que hayan resultado con alguna clase de perjuicio y no para las víctimas de los accidentes causados por los primeros.

Lo anterior, hace concluir a este Tribunal que la pretensora atribuye a la disposición impugnada un contenido que no es derivable de su texto, ya que las víctimas de accidentes de tránsito causados por un sujeto en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias estupefacientes no se encuentran –según el texto de la norma– excluidas de la cobertura del FONAT.

Como consecuencia de lo manifestado, este punto de la pretensión también debe ser declarado improcedente.

III. Depurada la pretensión, se delimitarán los puntos sobre los cuales esta Sala se pronunciará en sentencia definitiva:

1. A. En relación con la doble o múltiple tributación, se analizará la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 15 y 16 LEFONAT, ya que establecen un tributo cuya finalidad coincide –en los términos de la demandante–, con la de otros impuestos previamente establecidos por el legislador –renta, LEFOVIAL, por ejemplo– a efectos de el fortalecimiento de la atención pre hospitalaria, los servicios de salud hospitalarios, rehabilitación y la realización de análisis técnicos, económicos y científicos para el mejoramiento de la red vial del país.

B. En cuanto a la base imponible –art. 15 LEFONAT–, la pretensora manifiesta que esta se ha establecido con base en parámetros o hechos que no son reveladores de capacidad económica, porque se trata de un impuesto y no de una contribución especial.

Por lo tanto, el análisis que se llevará a cabo se encontrará dirigido a determinar la vulneración al principio de equidad tributaria en su concreción de capacidad económica –art. 131 ord. 6° Cn.–, debido a la imposición de un tributo, en principio llamado contribución especial por el Legislativo, pero que en realidad es un impuesto y cuyos hechos generadores no son reveladores de capacidad económica.

2. A. Con respecto a la supuesta inconstitucionalidad del art. 19 LEFONAT, por vulnerar el principio de reserva de ley en materia tributaria, la pretensora indicó, en síntesis, que en la disposición impugnada el Legislativo estableció criterios vagos e imprecisos en cuanto al establecimiento de la base imponible para que el Ejecutivo tomara en cuenta al momento de cuantificar –vía reglamento– la obligación tributaria; asimismo, se señala únicamente un importe mínimo y un máximo para el establecimiento de la base imponible, lo que tampoco –en palabras de la demandante– satisface las exigencias derivadas de la reserva de ley; todo lo anterior, se convierte en un margen excesivo de discrecionalidad para que el Órgano Ejecutivo regule tales aspectos a través de la vía reglamentaria.

B. En ese sentido, tal como se expuso *supra,* la Constitución reserva la regulación de ciertas materias, de una manera más o menos completa a la ley –entendida ésta en sentido formal–, lo que constituye una garantía cuya finalidad es asegurar que determinados ámbitos de especial interés sean esencialmente regulados por la Asamblea Legislativa, por ser el ente representativo del pueblo por excelencia. Esta reserva confirma la prohibición de deslegalización, esto es, la regulación a través de la vía reglamentaria como producto normativo de la Administración Pública.

C. En consecuencia, el examen de constitucionalidad del art. 19 LEFONAT se encaminará a determinar la posible vulneración a la reserva de ley –art. 131 ord. 6° Cn.–, por deslegalización de aspectos que, en esencia, corresponden al Legislador establecer en una ley formal.

3. A. En lo que concierne a la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 5 letra c), 21, 23 y 32 LEFONAT, la demandante argumenta una vulneración a la seguridad jurídica –art. 2 Cn.–, pues se ha hecho en las disposiciones impugnadas la mezcla de figuras jurídicas, es decir, del contrato de seguro –que ya se encuentra regulado con sus particularidades en otra norma– con el pago de indemnizaciones por lesiones a causa de accidentes de tránsito que establece la

LEFONAT y con ello, el Estado asume las funciones de una gestora de riesgos, sin contar con las capacidades técnicas para ello.

B. En consecuencia, el punto analizar será el correspondiente a supuesta vulneración en la que incurren las disposiciones impugnadas a la seguridad jurídica, debido a la mezcla de figuras jurídicas, dándole a la prestación indemnizatoria de la LEFONAT, la calidad de un seguro, sin que el Estado haya contemplado los requisitos técnicos necesarios para tal efecto, siendo que el contrato de seguro para vehículos y daños a terceros ocasionados por accidentes de tránsito ya se encuentra regulado.

IV. *1.* Finalmente, la ciudadana Reyes de Panameño solicitó la medida cautelar de suspensión de la aplicación de la LEFONAT, por considerar que existen los elementos necesarios para dicha medida –*fumus boni iuris* y *periculum in mora*–.

A. A ese respecto, la jurisprudencia de esta Sala ha determinado –resolución de 16-IX-2003, Inc. 4-2003– que los presupuestos para la adopción de medidas cautelares consisten en la probable existencia de un derecho amenazado *fumus boni iuris* y el daño que ocasionaría el desarrollo temporal del proceso o procedimiento para darle cumplimiento a la sentencia *periculum in mora*.

Así, se afirmó que en el proceso de inconstitucionalidad procede la adopción de una medida cautelar cuando el demandante plantea motivos de inconstitucionalidad cuyos argumentos sean suficientemente convincentes para que este tribunal considere que se encuentra ante la probable existencia de una disposición constitucional violada, y que tal apreciación se vea acompañada de la posibilidad de que la sentencia, en el eventual caso de ser estimatoria, *viera frustrada su incidencia en la realidad,* como cuando el objeto de control del proceso lo constituyen *normas de carácter transitorio o de vigencia temporal limitada* a un espacio de tiempo que pueda agotarse durante el transcurso del proceso, pudiendo hacer nugatorio lo dispuesto en la sentencia definitiva.

B. No obstante lo anterior, debido a las peculiaridades del presente caso, es preciso manifestar que aun cuando la vigencia del decreto legislativo que impugna la pretensora no revela la posibilidad de que los efectos de una eventual sentencia estimatoria se vean frustrados, por cuanto la expectativa de duración de la normativa impugnada no evidencia la posibilidad de que el eventual pronunciamiento definitivo no surta efectos materiales *sobre la vigencia del decreto impugnado –periculum in mora–*, este Tribunal advierte una argumentación bien fundada en relación con la apariencia del derecho supuestamente vulnerado –*fumus boni iuris*–.

En ese orden de ideas, se ha delineado y estructurado de forma clara una posible vulneración a la equidad tributaria que se concreta en la capacidad económica –art. 131 ord. 6° Cn. –, misma que –en los términos de la demandante– no ha sido tomada en cuenta al establecer en la ley los hechos generadores de la obligación tributaria –propiedad de un vehículo o entrada al país de uno con placas extranjeras–, pues no se ha dado relevancia objetiva a ciertos aspectos que pudieran determinar con mayor precisión la capacidad contributiva del sujeto obligado al pago del tributo; aun más, la ley únicamente consigna parámetros genéricos e inciertos para la

determinación de la base imponible, lo que también podría dar lugar a una vulneración a la reserva de ley, ya que se deja a un reglamento la regulación de elementos del tributo que, según la demandante, deberían encontrarse en una ley en sentido formal.

Por lo tanto, esta Sala es del criterio de que la pretensión de la demanda es fundada, esto es, que aparentemente hay un derecho vulnerado y que pudiera resultar estimado en la sentencia, lo que no implica un prejuzgamiento del fondo, sino que existe un fundamento jurídico válido y se advierte, además, una correcta intención de la parte actora.

2. Ahora bien, en el proceso de inconstitucionalidad, además del *fumus boni iuris* –que se cumple en el presenta caso–, es posible añadir otro presupuesto sustancial para la adopción de una medida cautelar. Se trata de la ponderación del *interés público relevante* que valora el perjuicio irreparable que pudiera ocasionar tanto la no aplicación de la medida cautelar –esto es, la continuación de la vigencia de la ley o disposición impugnada–, como el que podría ocurrir con su adopción –esto es, por el acuerdo de suspensión de la vigencia del objeto de control–.

A. Así, se ve al interés público como un elemento objetivo ineludible para que operen las medias cautelares. El interés público resulta ser un limitante para la adopción de dichas medidas, pues, la medida cautelar no debe adoptarse cuando su imposición produzca o amenace causar perjuicios ciertos e irreparables a los intereses colectivos, mayores que los que su aplicación generaría a los intereses particulares.

En este contexto, el juicio para la imposición de una medida cautelar se convierte básicamente en un juicio de ponderación de los daños que su adopción podría causar a los intereses públicos cuya tutela debe procurar el Estado, para el caso de no adoptarse la suspensión cautelar o levantarse la ya acordada.

No obstante lo anterior, la tarea fundamental de este Tribunal es procurar regularidad constitucional, para lo cual tutela el interés público y el interés de los particulares, intentando en todo momento y a través de todos sus actos un equilibrio a efecto de conseguir el mayor grado de protección a los derechos fundamentales y a la estructura del Estado y sus instituciones que, en definitiva, se encamina hacia el mismo fin: la persona humana, como integrante de la sociedad.

En tal sentido, es preciso señalar que si una medida cautelar no genera una afectación o amenaza de carácter inminente e irreparable al interés público, entonces, la medida deberá ser adoptada. Y es que, de no hacerlo, se causaría un perjuicio a los particulares que, sumados uno a uno, forman parte de la sociedad y cuyos derechos fundamentales deben también ser protegidos por este Tribunal.

B. En ese orden de ideas, el art. 16 LEFONAT señala textualmente: “La contribución especial que se fija en la presente Ley, tendrá el carácter de universal, solidaria y obligatoria, cuya finalidad es proteger la vida, la familia, la salud y la recuperación de toda víctima de accidente de tránsito, garantizando para ellos los fondos suficientes y de acuerdo a sus ingresos, para el desarrollo de acciones de promoción de la seguridad vial, la prevención de accidentes, el fortalecimiento de la atención pre hospitalaria, los servicios de salud hospitalarios y

rehabilitación, las prestaciones económicas contempladas en el objeto de esta Ley y la realización de análisis técnicos, económicos y científicos para el mejoramiento de la red vial del país, modernización, fortalecimiento tecnificación del servicio público de transporte, y la realización de campañas de educación y prevención vial, con el objeto de reducir en forma sistemática los accidentes de tránsito".

Por su parte, el art. 17 LEFONAT establece que de los ingresos que se generen de la contribución especial, el Ministerio de Hacienda deberá distribuirlos mensualmente, destinando un 35% para el Ministerio de Salud; y 65% para el FONAT; asimismo señala que los ingresos que en aplicación de la ley perciban las instituciones antes relacionadas, deberán ser destinados para el cumplimiento de los fines y objetivos señalados en la misma –art. 16 LEFONAT–; es decir, que del 65% que se traslade al FONAT, éste deberá destinar un 7% para el Consejo Nacional de Seguridad Vial; y 3% para la contratación de seguros del Fondo, para cubrir el aumento de la siniestralidad. Lo restante, deberá destinarse para el pago de las indemnizaciones y gastos administrados conforme lo dispuesto en la Ley.

C. Al revisar ambas disposiciones, se advierte lo siguiente:

a. Que una de las finalidades de la LEFONAT es la protección de la salud y la recuperación de toda víctima de accidente de tránsito; siendo que dichas finalidades y tareas no son nuevas ni exclusivas de la LEFONAT y la entidad por ella creada, ya que la salud y la recuperación de las personas –no solo a causa de accidentes de tránsito– son tareas que, en principio y por su especialidad, le son atribuidas al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) que con la red de centros asistenciales del sistema de salud público –hospitales, unidades médicas, etc.–, es el llamado, en primer lugar, al cumplimiento de dichas labores y que, además, posee un presupuesto que le es otorgado anualmente para su cumplimiento; por lo tanto, esta Sala es del criterio que ni la salud ni la recuperación de las víctimas de accidentes de tránsito se verán afectadas si no se provee de ese 35% del FONAT al MSPAS.

b. Con respecto a la atención pre hospitalaria y los servicios de salud hospitalarios, les es aplicable lo manifestado en relación con el MSPAS, ya que el Estado destina fondos cuya finalidad es la cobertura de estos rubros y que, hasta la entrada en vigencia de la ley impugnada en mayo del presente año, no percibían el 35% que en la LEFONAT se les destina.

c. En cuanto a las acciones de promoción de la seguridad vial y a la prevención de accidentes, el Estado cuenta con un Viceministerio de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, institución a la que, en principio, corresponde velar por dichos ámbitos, y que a su vez, cuenta con una herramienta normativa que es la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la cual dentro de sus objetos contempla el régimen administrativo de transporte, tránsito y seguridad vial; el tránsito y la circulación vehicular; y, la seguridad vial. Dicha entidad se adscribe al Ministerio de Obras Públicas**,** Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano que también posee un presupuesto destinado al cumplimiento de todas estas finalidades, en las que, además, interviene la Policía de Tránsito; de manera que, el interés público tampoco se ve afectado en este rubro.

d. Finalmente, encontramos la indemnización pecuniaria a las víctimas resultantes de accidentes de tránsito, que también pude ser reclamada por la vía civil, lo que, finalmente, evita la desprotección de dichos sujetos, pues cuentan con un mecanismo que, por la vía pertinente, les otorga el resarcimiento por los daños causados como consecuencia de accidentes.

3. En consecuencia, este Tribunal es del criterio que, en el presente caso, la adopción de la medida cautelar no genera una amenaza ni un perjuicio inminente e irreparable al interés público y, por lo tanto, al entrar en juego la posibilidad de daños irreparables al grupo social afectado con el tributo, debe adoptarse la medida cautelar de suspensión de los efectos de la LEFONAT y así se hará en la presente resolución.

V. Con base en lo expuesto y en virtud de los artículos 6, 7 y 18 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala RESUELVE:

1. Declárase improcedente la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, a través de la cual solicita se declare la inconstitucionalidad de los arts. 15 y 16 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito, por la supuesta vulneración al principio de reserva de ley –art. 131 ord. 6° Cn.–.

2. Declárase improcedente la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, a través de la cual solicita se declare la inconstitucionalidad de los arts. 15 y 16 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito, por la supuesta vulneración al derecho de propiedad –arts. 2 y 103 inc. 1° Cn.–.

3. Declárase improcedente la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, a través de la cual solicita se declare la inconstitucionalidad de los arts. 15 y 16 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito, por la supuesta vulneración al principio de seguridad jurídica –art. 2 Cn.–.

4. Declárase improcedente la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, a través de la cual solicita se declare la inconstitucionalidad del art. 17 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito, por la supuesta vulneración al principio de seguridad jurídica –art. 2 Cn.–.

5. Declárase improcedente la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, a través de la cual solicita se declare la inconstitucionalidad del art. 18 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito, por la supuesta vulneración a la libertad de circulación –art. 5 inc. 1° Cn.– en relación con el principio de razonabilidad –art. 246 Cn.–.

6. *Declararse improcedente* la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, a través de la cual solicita se declare la inconstitucionalidad del art. 22 inc. 1° letra d) de la Ley Especial para la Constitución del Fondo

para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito, por la supuesta vulneración al principio de igualdad en la formulación de la ley –art. 3 Cn.–.

7. Admítese la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, a través de la cual solicita se declare la inconstitucionalidad de los arts. 15 y 16 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito, en tanto que las disposiciones impugnadas establecen un tributo cuya finalidad coincide –en los términos de la demandante–, con la de otros impuestos previamente establecidos por el legislador a efecto del fortalecimiento de la atención pre hospitalaria, los servicios de salud hospitalarios, rehabilitación y la realización de análisis técnicos, económicos y científicos para el mejoramiento de la red vial del país.

8. Admítese la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, a través de la cual solicita se declare la inconstitucionalidad del art. 15 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito, por la supuesta vulneración al principio de equidad tributaria en su concreción de capacidad económica –art. 131 ord. 6° Cn.–, debido a la supuesta imposición de un tributo, en principio llamado contribución especial por el Legislativo, pero que en realidad es un impuesto y cuyos hechos generadores no son reveladores de capacidad económica.

9. Admítese la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, a través de la cual solicita se declare la inconstitucionalidad del art. 19 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito, por la supuesta vulneración a la reserva de ley –art. 131 ord. 6° Cn.–, por dejar en un reglamento la regulación de aspectos que, en esencia, corresponden al Legislador establecer en una ley formal.

10. Admítese la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Isis Evelia Reyes de Panameño, a través de la cual solicita se declare la inconstitucionalidad de los arts. 5 letra c), 21, 23 y 32 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito, por la supuesta vulneración en la que incurren las disposiciones impugnadas a la seguridad jurídica, debido a la mezcla de figuras jurídicas, dándole a la prestación indemnizatoria de la LEFONAT, la calidad de un seguro, sin que el Estado haya contemplado los requisitos técnicos necesarios para tal efecto, siendo que el contrato de seguro para vehículos y daños a terceros ocasionados por accidentes de tránsito ya se encuentra regulado.

11. Suspéndense provisionalmente, a partir de esta fecha, los efectos de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito, en el sentido de que el tributo establecido en dicho cuerpo legal no será cobrado y que las autoridades correspondientes deberán emitir la tarjeta de circulación, sin cobrar por ello ninguna cantidad adicional a las ya establecidas previo a la emisión de la ley impugnada.

12. Rinda informe la Asamblea Legislativa, en el plazo de diez días hábiles contados a partir de la notificación de la presente resolución, mediante el cual justifique la

constitucionalidad de los arts. 5 letra c), 15, 16, 19, 21, 23 y 32 de la Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito, tomando en cuenta los argumentos esgrimidos por la demandante.

13. Tome nota la Secretaría de este Tribunal, del lugar y la persona señalados por la parte actora para recibir los actos procesales de comunicación.

14. Notifíquese.