

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



**“EL IMPACTO DE LA CAPACIDAD Y PRODUCCION LEGISLATIVA EN LA
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DEL ESTADO SALVADOREÑO
DURANTE EL PERIODO 2009/2015”**

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

**PRESENTADO POR:
KELLY ALEXANDRA FUNES GASCA
RONALD ANTONIO TURCIOS SERRANO
FREDY OMAR HERNANDEZ RIVAS**

**DOCENTE ASESOR:
MSC. LUIS EDUARDO AYALA FIGUEROA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, AGOSTO 2018.

TRIBUNAL CALIFICADOR

LIC. ERICK NAPOLEON LOPEZ
(PRESIDENTE)

LIC. RENÉ MAURICIO MEJÍA MÉNDEZ
(SECRETARIO)

MSC. LUIS EDUARDO AYALA FIGUEROA
(VOCAL)

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MSC. ROGER ARMANDO ARIAS
RECTOR

DR. MANUEL DE JESÚS JOYA ABREGO
VICERECTOR ACADEMICO

ING. NELSON BERNABE GRANADOS ALVARADO
VICERECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO CRISTÓBAL HERNÁN RIOS BENÍTEZ
SECRETARIO GENERAL

LIC. RAFAEL HUMBERTO PEÑA MARIN
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA
DECANA

DR. JOSÉ NICOLÁS ASCENCIO HERNÁNDEZ
VICEDECANO

MSC. JUAN JOSÉ CASTRO GALDÁMEZ
SECRETARIO

LIC. RENÉ MAURICIO MEJÍA MÉNDEZ
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

LICDA. DIGNA REINA CONTRERAS DE CORNEJO
DIRECTORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

LIC. MARÍA MAGDALENA MORALES
**COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA
DE CIENCIAS JURÍDICAS**

AGRADECIMIENTOS

A Dios Todo Poderoso,

Por haberme acompañado y guiado a lo largo de mi carrera, por ser quien me dio la fortaleza y sabiduría para lograr este objetivo.

A mis padres,

Que con sus oraciones diarias han colaborado grandemente a lo largo de mi formación profesional y por el esfuerzo que han hecho para que pueda llegar hasta esta etapa de mi vida, porque siempre me enseñaron lo importante que es el estudio y me ha impulsado para seguir adelante.

A mi esposo y compañero de tesis y su familia,

Quien ha sido un pilar muy importante tanto en mi vida personal como profesional, por su apoyo constante, consideración y comprensión en mi desenvolvimiento universitario, profesional y en mi vida particular.

A mi hermana y sobrino,

Quienes has sido un gran apoyo moral en los momentos que más los necesite, a mi hermana, quien de alguna forma me protegió y cuidó en lo largo de mi carrera universitaria.

Kelly Alexandra Funes Gasca

AGRADECIMIENTOS

Primeramente a Dios,

Por haber sido el, quien me guio, dio sabiduría, y me acompañó en esta etapa de mi vida, bendiciéndome con las personas que puso en mi camino.

A mis padres y Familia,

Por ser los pilares fundamentales en todo este camino, por estar siempre ahí cuando más los necesite y brindarme su apoyo incondicional, porque fueron día con día mi motivación para seguir luchando, y demostrarles asique su esfuerzo no era en vano, en fin todos pusieron ese granito de arena, para lograr culminar con esta obra.

A mi esposa quien fue a la vez mi compañera de tesis.

Por estar ahí siempre apoyándome cuando más lo necesite, por estar conmigo en las buenas y malas y por la persona con la que luchamos hombro con hombro para sacar esto adelante.

Ronald Antonio Turcios Serrano

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Gloria de Dios, quien estuvo a mi lado siempre y me dio las fuerzas para poder perseverar, en todos los obstáculos que debí superar, durante estos últimos, nueve años de mi vida académica.

Agradezco a mi familia, a mi Madre, a mis hijas Rebeca Alexandra, María Fernanda; y especialmente a mi hijo primogénito Josué, actualmente con apenas diez años, por saberme comprender en mis largas horas de retiro, y encierro académico, en esta etapa de nuestras vidas, por darme fuerza y apoyo, en mis momentos de ira y frustración al sentir que no alcanzaba mi meta.

A los Verdes, mis hermanos de viaje, quienes me impulsaron a tomar la mejor decisión, y el mejor negocio de mi vida: una vida feliz y útil, junto a ustedes; agradecimiento muy especial a mi padrino Jorge P, por particularmente impulsar mi carrera universitaria, asimismo a mis padrinos Cesar, Laura, Álvaro, Kike, Armando, Rene, Mauricio, más recientemente al Dr. Federico, y Mauricio S, a todos los verdes, quienes me han visto desfallecer, y sin ánimos, pero con sabias palabras me siguen impulsando a alcanzar todas mis metas.

A mis compañeros de tesis porque a pesar de todos los momentos difíciles que tuvimos pudimos salir adelante con nuestro trabajo, a todos mis maestros y compañeros de plan de estudios.

A MSC. Luis Eduardo Ayala Figueroa, por su enseñanza, su paciencia su tiempo en la asesoría de este trabajo.

Fredy Omar Hernández Rivas.

ÍNDICE

RESUMEN	I
ABREVIATURAS Y SIGLAS	ii
INTRODUCCIÓN	iv

CAPÍTULO I

LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA COMO UN FACTOR DECISIVO EN LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DEL ESTADO SALVADOREÑO: SITUACIÓN PROBLEMÁTICA Y PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Una aproximación a la problemática entre producción legislativa y gobernabilidad democrática.	1
1.2. “La propuesta de investigación: un estudio socio jurídico sobre el impacto de la capacidad de gobierno, en el tema de la producción legislativa; respecto al fortalecimiento de la democracia.	6
1.3. Definiciones operativas: la importancia de elegir un concepto sólidamente construido para efectos de investigación.	11

CAPÍTULO II

NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA TANTO A NIVEL GENERAL, REGIONAL Y LOCAL, SU PRODUCCIÓN Y EL EFECTO DE ESTE EN LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

2.1. La Institución Parlamentaria, su nacimiento con el paso del tiempo y la llegada de la civilización.	15
2.1.1. Evolución y desarrollo de la institución parlamentaria.	15
2.2. Evolución histórica de la producción legislativa o parlamentaria a nivel general.	19
2.3. Los Parlamentos a nivel Centro Americano	22
2.4. Evolución Parlamentaria en El Salvador	29
2.5. Actividad Legislativa Salvadoreña (1841- 2009)	32
2.5.1. Constitución Política de la República de El Salvador 1962	35
2.5.2. Constitución Política de la República de El Salvador de 1983	38
2.6. El efecto de la Producción Legislativa en El Salvador.	40
2.7. El efecto del parlamento en el desarrollo y fortalecimiento de la democracia.	47

CAPÍTULO III
CORRIENTES Y CONCEPTOS TEÓRICOS DOCTRINARIOS ORIENTADOS
A ESTABLECER EL IMPACTO DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

3.1.	Conceptos claves en el tema de investigación, adopción de una postura.	49
3.2.	El Trabajo Legislativo, su tasa de producción y su efecto en la Gobernabilidad Democrática.	58
3.3.	Producción Legislativa y Gobernabilidad Democrática su vínculo y el efecto.	62

CAPÍTULO IV
MARCO NORMATIVO JURÍDICO. CONFORMACIÓN DE PODERES DE
ESTADO, EL ÓRGANO LEGISLATIVO SU FUNCIONABILIDAD Y
REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LO INTEGRAN.

4.1.	Aplicación material de la Constitución Salvadoreña, división de poderes y sus funciones.	67
4.2.	Código Electoral y su función reguladora de los Partidos Políticos.	71
4.3.	Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa organización, funcionamiento y procedimientos parlamentarios y su Aplicabilidad en torno a la Producción Legislativa	73

CAPÍTULO V
PRODUCCIÓN LEGISLATIVA, EL EFECTO DE SUS INDICADORES Y
VARIABLES, COMO FUENTE DIRECTA EN EL DESARROLLO DE UNA
EFICIENTE O NO, ADMINISTRACIÓN DE GOBIERNO

5.1.	Indicadores y variables, el trabajo Legislativo	78
5.2.	Recopilación y tabulación de Dictámenes legislativos	79
5.2.1.	Conformación de mayorías legislativas del periodo en estudio. (Primer periodo legislativo 2009 2012).	86
5.2.2.	Conformación de mayorías legislativas del periodo en estudio. (Segundo periodo legislativo 2012- 2015)	89
5.2.3.	Controles Inter-orgánicos (2009-2015)	92
5.2.4.	Algunas sentencias relevantes de la sala de lo constitucional	96

5.3. Estudio de Casos.	99
5.3.1. Creación de Leyes Secundarias.	100
5.3.2. La elección de funcionarios de segundo grado.	103
5.3.3. Las Reformas Constitucionales en El Salvador	109
5.3.4. Aprobación de Presupuesto General del Estado Salvadoreño	116
5.3.5. Los Acuerdos Políticos en la Asamblea Legislativa.	125
CONCLUSIONES	135
RECOMENDACIONES.	142
BIBLIOGRAFÍA	143

RESUMEN

En resumen, se observa la producción de leyes como un eje en el que se detectan franjas, márgenes, intervalos o grados de gobernabilidad, esto implica el grado de satisfacción que pueda dar el gobierno a la población, y precisamente es el caso de la producción legislativa.

En las corrientes doctrinarias se desarrollan cinco conceptos, que son claves para el tratamiento de esta investigación, los cuales sirven para medir el trabajo legislativo, su tasa de producción y su efecto en la gobernabilidad democrática, así como su vínculo y resultado en la sociedad.

Las conclusiones de esta investigación incluyen, documentos, informes de labores de los periodos en estudio, y entrevistas con los actores políticos, observándose que el nivel de efectividad legislativa, respecto a proyectos de gobierno presentados por el Órgano Ejecutivo, en relación a su aprobación en el escenario legislativo en comparación con períodos anteriores, presenta los menores niveles de oposición en ese sentido, se muestra un mayor grado de consensos a priori.

Existieron mayores coincidencias entre el Órgano ejecutivo y la Asamblea legislativa, antes de emitir decretos, el Órgano Ejecutivo contó con el respaldo de la Asamblea Legislativa; pese a que, en la mayoría de casos examinados, se contó con los votos suficientes para hacer obstrucción a la políticas publicas impulsadas por el gobierno en mención.

En términos generales, el análisis de los datos revela un contexto de cooperación, eficacia y eficiencia moderadas en El Salvador.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABREVIATURAS

Art.	Artículo.
Arts.	Artículos
Cap.	Capítulo
Ce.	Código Electoral.
Cn.	Constitución de la República.
DL.	Decreto Legislativo
DO.	Diario Oficial.
ed.	Edición.
Ed.	Editorial
Edit.	Editor.
Et al.	Autores Varios.
inc.	Inciso
Inc.	Inconstitucionalidad.
Lit.	Literal.
núm.	Número.
Ord.	Ordinal.
p.	página.
párr.	Párrafo.
pp.	Páginas
Ref.	Referencia
SC.	Sala de lo Constitucional.
ss.	Siguientes.
T.	Tomo.
Trad.	Traducción.
Vid.	Ver.
Vol.	Volumen.

Siglas

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista.
CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
CSJ	Corte Suprema de Justicia
COENA	Consejo Ejecutivo Nacional
FLASCO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMLN	Frente Farabundo Martín para la Liberación Nacional.
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
GANAN	Gran Alianza por la Unidad Nacional.
IDEA	Instituto Internacional para la Asistencia Electoral.
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
IUCEPC	Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de la Cn
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PCN	Partido de Conciliación Nacional.
PDC	Partido Demócrata Cristiano.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
TSE	Tribunal Supremo Electoral.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.

INTRODUCCIÓN

La finalidad de la presente investigación es describir “El Impacto de la Capacidad y Producción Legislativa en La Gobernabilidad Democrática del Estado Salvadoreño durante el periodo 2009/2015”, enfocándose en las labores concretas de las diferentes comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa.

A modo de justificación se debe tener claro que una democracia está íntimamente, ligada a la gobernabilidad de un Estado y todo problema de gobernabilidad está íntimamente relacionado con la relación que se dé entre los órganos de estado, que son los encargados de gobernar el país.

Entre mejor sea la relación del órgano ejecutivo, constitucionalmente, facultado para crear, promover y ejecutar programas encaminados a un desarrollo social y el órgano legislativo, ente competente para aprobar dichos programas de gobierno.

Se está en presencia de una fortalecida gobernabilidad democrática, asimismo la importancia del sostén hacia el órgano ejecutivo, por parte del órgano legislativo, al momento de la aprobación del presupuesto general de la nación que al no aprobarse en el tiempo correspondiente daría pie al estancamiento de la ejecución de proyectos gubernamentales.

En cuanto a la situación problemática "La gobernabilidad de un Estado puede ser entendida como un equilibrio dinámico entre demandas sociales y satisfacción de las mismas", por lo que se debe destacar entonces, que para establecer una gobernabilidad democrática se debe contar con una correlación de voluntades, tanto del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial,

encaminados a la elaboración de leyes, decretos o reformas a las leyes ya existentes, "en los sistemas presidencialistas, la gobernabilidad democrática se ve afectada por la forma en que se resuelven las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo".

De esta manera surge la pregunta ¿En qué medida la capacidad y producción legislativa, impacta en la Gobernabilidad Democrática, en el Estado Salvadoreño durante el periodo 2009-2015?

Al plantearse la pregunta se establecen algunos objetivos que sirven de norte orientador a lo largo de la investigación para no distraer el esfuerzo investigativo en aquellos que no contribuyan a responder la pregunta establecida.

Por ello se plantea entonces como objetivo general, analizar el impacto de la capacidad y producción legislativa respecto a la gobernabilidad democrática del estado salvadoreño durante el periodo 2009-2015.

Y como objetivos específicos, analizar la iniciativa de ley tanto a nivel normativo como político practico para impulsar políticas gubernamentales, identificar el nivel de efectividad legislativa, respecto a proyectos de gobierno presentados por el Órgano Ejecutivo, en relación a su aprobación en el escenario legislativo, asimismo es nuestra hipótesis: a mayor eficiencia y eficacia; mayor productividad; por lo tanto mayor gobernabilidad.

En cuanto al procedimiento Metodológico para conocer la realidad se dispone de métodos generales que sirven de base a los métodos específicos, los cuales se auxilian de técnicas e instrumentos para recoger los datos de las personas, fenómenos y hechos.

Esta investigación se convierte por su método en una investigación deductiva se parte del conjunto general de la Asamblea Legislativa, hasta llegar al punto específico de investigar las diferentes comisiones permanentes estudiando la producción de una manera cuantitativa cuando distinguimos el volumen de trabajo de esta, cuando ingresan piezas de correspondencia (inputs) hasta la resolución que se toma con estas (outputs) y cualitativo cuando se observa en particular estos ingresos en temas concretos.

Lo primero que se llevó a cabo en los capítulos uno y dos es, indagar información académica que sustentara y orientara la investigación a fin de cumplir los objetivos establecidos, y dar respuesta a la pregunta planteada a partir de la información que fuera necesaria para responder a los intereses de la investigación, tarea que no fue nada fácil pues se parte de las ciencias políticas al estudiar las democracias buscando como el desempeño de los parlamentos las afecta.

Dentro de las ideas que se plantearon sobresale la de aplicar el concepto económico que a mayor eficiencia y eficacia mayor productividad y por lo tanto mayor utilidad entendiendo, en el concepto político que a mayor eficiencia y eficacia mayor productividad y por la tanto mayor democracia, pero no aquella cantidad de volumen sino aquella cantidad sustantiva para la democracia partiendo de las piezas de correspondencia en estudio a las comisiones, que por el origen del tema inciden o afectan la democracia.

Por la magnitud y la envergadura del tema, en los capítulos tres y cuatro, se describe la labor total de la Asamblea Legislativa, a partir de sus plenarias abordando el rendimiento desde una perspectiva administrativa, para demostrar su eficiencia y eficacia en la democracia salvadoreña, y por otro lado medir ese rendimiento a partir de su, productividad legislativa ingresos

versus egresos de piezas de correspondencia de las comisiones y su incidencia en la democracia salvadoreña.

Álvaro Artiga González, en su libro "las bases teóricas, y metodológicas para la medición de la gobernabilidad y la democracia en El Salvador", destaca que la tarea es nada fácil pero que en este esfuerzo por el autor, considera que en términos generales la capacidad decisoria, se expresa en la función legislativa y por lo tanto en la producción de leyes, en este ámbito es donde se puede comenzar la medición de gobernabilidad", por lo que analizados los puntos anteriores se considera importante, "que esta investigación aporte un análisis descriptivo sobre la capacidad legislativa y su trabajo con el órgano ejecutivo, en la ejecución de proyectos de gobierno".

En consecuencia, en el capítulo cinco de, esta investigación se ha dado cuenta que hablar de gobernabilidad es tratar de, acuerdos políticos, cabildeos, negociaciones, los cuales incluyen intereses partidarios, intereses particulares, intereses nacionales e internacionales, primeramente entre actores políticos, negociaciones, muchas veces se hacen tras bambalinas pero que no se deben menospreciar pues su impacto es general sea este positivo o negativo, para algunos y otros.

La producción legislativa entre tanto, es la tarea más importante y central de los parlamentos, porque ella implica la aprobación, la modificación y la derogación de las leyes de un país, y en ese sentido fortalecer esta función conlleva una especialización en relación con los temas o problemas que enfrenta la sociedad.

Al relacionar la tasa de producción, con los productos emitidos respecto de la producción total de cada año correspondiente, refleja: en un primer momento

la producción de instrumentos jurídicos de carácter vinculante (Reformas constitucionales, códigos, leyes, así como reformas, prórrogas y derogatorias de éstos) representan en su conjunto aproximadamente más de la mitad del total del trabajo que realiza la Asamblea Legislativa.

CAPITULO I

LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA COMO UN FACTOR DECISIVO EN LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DEL ESTADO SALVADOREÑO: SITUACIÓN PROBLEMÁTICA Y PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

El capítulo uno del presente trabajo de tesis asume como propósito; desarrollar la problemática de origen, partiendo de las ciencias políticas al estudiar las democracias buscando como el desempeño de los parlamentos las afecta, estableciendo con claridad cuál es el problema de investigación, de manera simultánea con datos de la realidad se ejemplifica como el problema se ha comportado en este contexto, finalmente se dispone de forma preliminar cómo se entiende gobernabilidad, producción legislativa y democracia.

1.1. Una aproximación a la problemática entre producción legislativa y gobernabilidad democrática

“Un problema relevante para la Ciencia Política, para el derecho; pero, sobre todo, para la vida en sociedad, es la eficacia en el ejercicio de poder gubernamental respecto a la satisfacción de las necesidades de la población, este problema, contiene muchos elementos que condicionan ese resultado esperado por los destinatarios y beneficiarios tanto de normas legales como de políticas públicas. Uno de esos factores lo constituye la gobernabilidad como concepto y práctica, así como el talante democrático de dicho ejercicio de poder”¹.

¹ Álvaro Artiga González, *Gobernabilidad Democrática en El Salvador: Bases teóricas y metodológicas para su medición* (El Salvador: Universidad José Simeón Cañas 2007), 93.

A propósito de lo anterior, se ha reflexionado que *"La gobernabilidad de un Estado puede ser entendida como un equilibrio dinámico entre demandas sociales y satisfacción de las mismas"*,² hecho que pone de manifiesto la importancia de conectar las iniciativas estatales respecto a las expectativas ciudadanas, situación que por cierto es muy dinámica y que se realiza en un ecosistema social muy cambiante y con diversos puntos de contradicción.

"En los sistemas presidencialistas, la gobernabilidad democrática se ve afectada por la forma en que se resuelven las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de ahí la necesidad de formular de manera eficaz, políticas públicas surgidas del debate político en el cual se tomen en cuenta las diversas voces representadas en el parlamento",³ para establecer una gobernabilidad democrática se debe contar con una correlación de voluntades, tanto en el Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encaminados a la elaboración de leyes y sus correspondientes reformas, decretos ejecutivos, ordenanzas municipales, sentencias de diversas instancias judiciales; entre otros instrumentos estatales.

La producción de leyes es un elemento clave para la gobernabilidad democrática, pero este no es un elemento aislado ni el único como a continuación se observa, según el planteamiento que se desprende del trabajo de Aravena, donde indica que *"las opciones de gobernabilidad democrática dependen de una ecuación que considera el desarrollo político-institucional, el desarrollo económico y social y la integración de la población"*.⁴

² Artiga, *Gobernabilidad Democrática*, 93-94.

³ Artiga, *Gobernabilidad Democrática*, 39.

⁴ Francisco Rojas Aravena, "Crimen organizado: una amenaza a la estabilidad democrática", *pensamiento propio* 26, (julio-diciembre 2012): 83. (...) Las instituciones del Estado garantizan y promueven el cumplimiento del Estado de derecho.

Todos estos elementos van marcados por la construcción de una serie de pilares fundamentales: entendimiento y cooperación entre órganos de Estado; implementación de políticas sociales a gran escala y una eficaz respuesta a las necesidades sociales.

Elemento importante, es el producto resultante del quehacer Legislativo "*En resumen podemos imaginar la producción de leyes como un eje en el que se detectan franjas, márgenes, intervalos o grados de gobernabilidad*",⁵ esta idea implica que todo está determinado por el grado de satisfacción que pueda dar el gobierno a la población, y ese precisamente es el caso de la producción legislativa.

Si esta producción es muy baja, el resultado indicaría que no se lograría cubrir las necesidades más elementales como, servicio de agua potable, un sistema de salud digno en general, servicio de sistema eléctrico para la ciudadanía sin excepciones, esta idea sugiere un problema en la gobernabilidad democrática.

Se hace énfasis a todo anterior porque es por medio de leyes, decretos y programas sociales que se le puede dar vida y ejecución a los mismos y en consecuencia no se debe olvidar que esto depende de la voluntad y acuerdos políticos tanto dentro del órgano legislativo, y la relación legislativo/ejecutivo donde se puede llevar a la realidad la puesta en marcha de todo programa social para una mejor gobernabilidad, a manera de ilustración se presentan casos concretos que demuestran en la práctica la relevancia del problema de poca capacidad gubernamental y las exigencias democráticas.

⁵ Artiga, "*Gobernabilidad Democrática*", 250-251.

El retraso al momento de la aprobación del Presupuesto General del Estado donde se evidencian un presupuesto marcado por la lentitud y falta de consenso político en la producción legislativa y como consecuencia incapacidad del gobierno de poder funcionar en ese entorno democrático, ya que sin un presupuesto establecido y aprobado, no se puede dar una rápida o eficaz ejecución de proyectos o programas de gobierno, en consecuencia la buena y efectiva ejecución del mismo se convertiría en un factor coadyuvante a la gobernabilidad democrática.

Como casos a analizar que reflejan esta problemática, se citan los presupuestos estatales que sufrieron una dilatación o retaso en los años de 1998, 1999, 2001, 2004 y 2005, *"Especialmente críticos, fueron los presupuestos de 1999 y 2004, que se aprobaron con 144 y 182 días de retraso, obstaculizando así la ejecución de las políticas gubernamentales"*.⁶

Los atrasos pueden ser por diferencias entre Órganos de Estado o diferencias políticas entre las bancadas legislativas, *como dice Laura Valencia "Es necesario observar el poder obstructor del Congreso e identificar el poder político de este sobre la formulación de leyes y su eficacia. Para ello, hay que tomar en cuenta no sólo las iniciativas del Poder Ejecutivo, sino también las de los partidos políticos en la medida en que el nivel de producción de estos último"*.⁷

Pero lo seguro es que, si no se cuenta con los recursos necesarios, que en este ejemplo vendría hacer el recurso económico, en el tiempo que

⁶ Luis Mario Rodríguez, "Presupuesto 2016 desvinculado de las necesidades de la gente" *boletín de estudios políticos*, FUSADES-Departamento de Estudios Políticos (octubre 2015):6.

⁷ Laura Valencia Escamilla, "La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas" *Ciencia Política* 8, n°16, agosto-diciembre (2012): 78-79.

corresponde, el aparataje estatal no podría funcionar ni ejecutar de manera normal, todos los programas sociales que tiene en marcha como ejemplo se pueden mencionar: la entrega del vaso de leche a cada niño en las escuelas, la entrega de sus útiles escolares y sus uniformes entre otros.

Por lo que queda claro, que una democracia está íntimamente ligada a lo que es la gobernabilidad democrática de un Estado y que todo problema de gobernabilidad está relacionado entre los órganos de estado, que son los encargados de gobernar el país.

Entre mejor sea la relación del Órgano Ejecutivo, ente constitucionalmente facultado para crear, promover y ejecutar programas encaminados a un desarrollo social y el Órgano Legislativo, que es el ente competente para apoyar y brindar la aprobación del financiamiento de dichos programas de gobierno, se estará en presencia de una gobernabilidad democrática más fortalecida.

Entre más efectiva sea la producción legislativa en su trabajo interno y en apoyo al trabajo del ejecutivo se obtendrá una gobernabilidad democrática acorde a las necesidades sociales.

1.2. “La propuesta de investigación: un estudio socio jurídico sobre el impacto de la capacidad de gobierno, en el tema de la producción legislativa respecto al fortalecimiento de la democracia

Es el propósito general de esta investigación analizar el impacto de la capacidad y producción legislativa respecto a la gobernabilidad democrática del Estado salvadoreño durante el periodo 2009-2015, dado que la gobernabilidad democrática de un estado está íntimamente ligada a dos

puntos primordiales lo cuales son.

Número uno: la relación entre órganos de Estado específicamente el poder ejecutivo y el poder legislativo y en segundo lugar esa interacción que se da internamente en el Órgano Legislativo donde se conforman fracciones partidarias o políticas, en donde son estas las que un primer momento deben ponerse de acuerdo para dar o no su apoyo a X propuesta de ley presentada por el ejecutivo.

*“Algunos estudios comparten la metodología de contabilizar y comparar el porcentaje de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo al Congreso, y medir la tasa de aprobación, rechazo u obstrucción a las propuestas del presidente. El resultado en algunos países del sur de América Latina ha registrado porcentajes que van del 50% al 35% de rechazo u obstrucción a las iniciativas del presidente. Esto demuestra el poder obstruccionista que tienen los congresistas, más que una influencia positiva en las políticas públicas”.*⁸

Por lo que se debe valorar el grado de cooperación parlamentaria que se observa en las votaciones en el pleno mediante la formación de coaliciones legislativas para la aprobación de leyes que provengan del Poder Legislativo o del Ejecutivo, tal es el caso del periodo en estudio la asamblea legislativa contó en ambos periodos legislativos con una división de tres grupos parlamentarios mayoritarios en el cual, aunque dos tengan evidente ventaja por contar con más diputados siempre necesitan del tercero para poder aprobar cualquier propuesta de ley ya sea efectuada internamente por un partido político o por el órgano ejecutivo.

⁸ Valencia, *La relación Ejecutivo-Legislativo*, 45.

De ahí que, este caso no solo basta el voto de la mayoría para aprobar leyes que tienen incidencia en el interés público, en muchos casos se requiere de consensos mínimos por lo menos por los tres partidos mayoritarios en la asamblea legislativa para que las decisiones tengan mayor legitimidad, permanencia en el tiempo y contribuyan a la gobernabilidad democrática; por el contrario, con mucha frecuencia el mantenimiento de posiciones partidarias y el desdén de las posiciones de los demás, han orillado la práctica de la concertación en perjuicio del interés colectivo.

Es necesario el consenso en dos estadios diferentes, para obtener un resultado positivo en la producción legislativa, primero debe de haber un consenso dentro del mismo Órgano Legislativo, entre fracciones legislativas y luego un consenso entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo.

Rubén Ortiz manifiesta que desde su punto de vista *“Pareciera que en la Asamblea Legislativa se impone el interés partidario y el reparto de cuotas de poder sobre la necesidad del fortalecimiento técnico, legal, administrativo y ético de un conjunto importante de instituciones llamadas a jugar un papel de primer orden en la gobernabilidad del país y consecuentemente, en la consolidación de la democracia”*.⁹, este análisis no se hace de manera rápida y superficial, es necesario ir a las entrañas de estos actores políticos, estudiar sus cualidades y características para entender algo tan complejo de manera, que no se le puede dar respuesta de manera inmediata si ciertamente es el caso concreto de lo que ha pasado en El Salvador en el periodo en estudio.

Número dos: *“Los productos del sistema político, legislativo-ejecutivo,*

⁹ Rubén Darío Figueroa Ortiz, *La Construcción de la Gobernabilidad Democrática Bases conceptuales y opciones de acción* (Colombia: Universidad del valle 1999), 78.

atienden a los intereses de los diversos grupos sociales en El Salvador votar, legislar, juzgar y administrar son considerados procesos de decisión pública, desde el punto de vista ideal, la decisión debería ser producto de un cálculo objetivo que identifique la mejor opción a seguir, vinculada a un proyecto de gobierno con sus propios procedimientos y reglas y como un acto "libre" ejecutado por el bien de un destinatario, que, en este caso, es la sociedad".¹⁰

En este sentido, las decisiones legislativas al tiempo que concilian intereses sociales y políticos de corte coyuntural, son decisiones colectivas cuya base se define en términos de objetivos nacionales o permanentes plasmados en la Constitución.

Una democracia es gobernable cuando los gobernantes toman y ejecutan decisiones que son aceptadas por la ciudadanía, aunque ellas los perjudiquen, sin que estas decisiones pretendan cambiar el régimen político, la democracia está consolidada y es gobernable cuando actores políticos que pierden en el ejercicio del juego democrático aceptan ese resultado y siguen participando y apoyando el sistema.

Por consiguiente, gobernabilidad implica estabilidad de las instituciones democráticas a pesar de la incertidumbre en cuanto a los resultados del juego político, es decir, de las negociaciones y los acuerdos entre los actores políticos, para ponerlo en palabras de un cientista político, el compromiso a aceptar las reglas democráticas es la voluntad de aceptar resultados con contenidos aún no definidos.

¹⁰ Ernesto Stein et.al., *La política de las políticas públicas; progreso económico y social en América Latina*, (México: planeta mexicana, 2006) ,394. A propósito, las decisiones políticas son resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, se movilizan, etcétera.

"Finalmente la reflexión es: que ninguna democracia es perfecta; sin embargo, cualquier democracia es mejor que los conflictos crónicos como mecanismo de transmisión del poder y a la opresión como fuente de estabilidad a largo plazo,(...) esto puede tomar la forma de la división de poderes entre el ejecutivo, el legislativo, el judicial y el electoral. La independencia de las diferentes unidades es esencial para el buen funcionamiento del sistema tanto en la división como en la descentralización del poder".¹¹

Caso relevante es la solicitud de *"aprobación de \$ 900,000.000 (Novecientos Millones de Dólares) en bonos, realizada por parte del Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, siendo que la Asamblea Legislativa el único Órgano de Estado Constitucionalmente facultado para la aprobación de dicha solicitud, en el que cabe decir que este dinero sería implementado para la ejecución de medidas de seguridad, por la situación de violencia desbordada que vive el país, en el cual se incoaron dos demandas ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, (...) quedando esto atado a la resolución que la sala dicte".¹²*

Pese a que en este ejemplo se sale de la relación Legislativo-Ejecutivo, se concretiza que a falta de una unificación de voluntades, siempre se estará en presencia de una democracia con problemas, manifestados en los siguientes dos aspectos:

- A) El gobierno quedó limitado del recurso económico para poder buscar e implementar medidas urgentes encaminadas a bajar los índices de delincuencia y de inseguridad en el país, siendo la población la que

¹¹ Ortiz, *"La Construcción de la Gobernabilidad..."* 78.

¹² Jimmy Alvarado, "Sala de lo Constitucional frena nueva deuda por \$900 millones y discute atribuciones de diputados suplentes", *El faro digital*, (11 de junio del 2015), disponible en: <http://www.elfaro.net>

debe de recibir el impacto negativo de esto, debe soportar la situación violenta que vive día con día, por mucho más tiempo en espera de soluciones concretas, en tanto con los homicidios como impacto social y el impacto económico por parte de las extorsiones, las rentas y los robos por parte de miembros criminales.

- B) Se entiende que el gobierno debe y está obligado a buscar soluciones; alternas para obtener fondos y ejecutar medidas que logren combatir la situación de inseguridad del país en el cual en vista al poco apoyo y al estancamiento de los recursos al gobierno, por parte del Órgano Judicial por medio de la Sala de lo Constitucional, este optó por la implementación de impuesto a la telefonía con el cinco por ciento para recaudar fondos, en el cual esto impactó de manera negativa en la economía de toda población ya que aparejado a la poca capacidad de ingresos de la población este estará obligado a pagar más por el servicio telefónico y sus derivados.

1.3. Definiciones operativas: la importancia de elegir un concepto sólidamente construido para efectos de investigación

De forma preliminar para comprender los componentes principales de la investigación, se establecen algunos conceptos y definiciones de autores, para tener una idea más amplia, en cuanto a lo que es Democracia, Gobernabilidad y la Productividad Legislativa.

La democracia se concibe, como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes de los políticos, las decisiones políticas quedan condicionadas y determinadas por la sociedad civil, los

argumentos teóricos argumentan que la democracia:

*“supone una ideal del ser humano y de la construcción de la ciudadanía, es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado, implica una ciudadanía integral; esto, es el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social, es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad; tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones”.*¹³

Según Montiel, *“la democracia también es conocida como un régimen caracterizado por los fines y los valores. Teniendo como eje la libertad, la igualdad jurídica y social”,*¹⁴ de este modo, según este autor la democracia garantiza los derechos sociales y políticos brindando seguridad jurídica y social a los actores sociales y económicos.

Norberto Bobbio, en uno de sus trabajos, escribió que la democracia es una de las varias formas de gobierno que existen, concretamente, *“aquella en la que el poder se encuentra no en las manos de una sola persona o de pocas, sino de todas, o mejor, de la mayor parte, en cuanto tal, se contrapone a las formas autocráticas de gobierno, tales como la monarquía y la oligarquía”.*¹⁵

A parte, al definir gobernabilidad, se establece como la gobernabilidad de

¹³ Dante Caputo, “La democracia y la idea de democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina –hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, eds. Fernando Esteves, Mercedes Sacchi, (Argentina: Taurus, altea, alfaguara s. A 2004) ,26.

¹⁴ Luis Enrique Concepción Montiel “Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana” (VII congreso Español de ciencias políticas y de la administración, Universidad Autónoma de Baja California, 2005) 19-20.

¹⁵ Rosendo Bolívar Meza, *El filósofo y la política* (México) 1-4. El autor cita a Norberto Bobbio, *El filósofo y la política* (México: fce 1996), 228.

un país o de una ciudad no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de éstos son un factor importantísimo de la gobernabilidad.

Coppedge establece que, “Un sistema social es gobernable cuando está estructurado socio políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales que pueden registrar diversos niveles de institucionalización dentro del cual formulan sus expectativas y estrategia”,¹⁶ mociones validas como punto de partida.

Manuel Alcántara, define a la gobernabilidad como *“la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, situación que se logra a través de “la capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que son desafíos que exigen una respuesta gubernamental; efectividad y eficiencia de las decisiones adoptadas, aceptación social de esas decisiones y coherencia de las decisiones a través del tiempo, de manera que no produzcan efectos contradictorios”.*¹⁷

Al profundizar en el tema o termino de producción, producto o resultado parlamentario se da cuenta de ser un tema relativamente novedoso por lo que se vuelve un tanto limitado poder contar con una clara y determinada definición, sin tener que relacionar la palabra producción con una institución empresarial, económica y hasta agrícola, en el Diccionario Enciclopédico de Sociología la definición para el rendimiento del trabajo: *“resultado de una*

¹⁶ Michael Coppedge, “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina” *síntesis* 22, (1994): 15.

¹⁷ Manuel Alcántara “De la gobernabilidad”, *América Latina Hoy* 8, (1994): 82-89.

cantidad delimitada de trabajo realizado a partir de un conjunto determinado de factores unidades de tiempo".¹⁸

Se aborda este concepto compuesto porque lo que en síntesis se va terminar evaluando en la investigación es el rendimiento del trabajo de la Asamblea Legislativa, que va encontrar un determinado conjunto de factores internos y externos de las Comisiones que incidirán directa e indirectamente en su producción legislativa entre 2009-2015.

El punto rendimiento para efectos de la investigación, se entiende como algo que produce provecho en alguna línea, dejando claro que esa línea es la democracia, por medio de la Asamblea Legislativa, a través de sus comisiones, se procede a ampliar el asunto definiendo los siguientes conceptos desde la perspectiva de algunos autores que abordan temas de administración.

El rendimiento institucional es un concepto ambiguo y complejo de identificar, fundamentalmente porque son muy variados los parámetros para definirlo, en términos generales *"es la capacidad de los poderes públicos de desarrollar sus funciones de manera efectiva. O bien, la capacidad de los poderes públicos de conseguir los objetivos propuestos, se refieren a la capacidad de las instituciones para adaptarse flexiblemente a las circunstancias cambiantes de la sociedad"*,¹⁹ esto se enmarcara a la línea que se sigue en este trabajo, respecto a la producción parlamentaria.

¹⁸ Karl Heinz y Hillmann, *Diccionario enciclopédico de sociología* (Barcelona: Herder 2005) 99.

¹⁹ Irene Delgado, "III Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio", abril 2005, versión PDF, 15-16.

CAPITULO II

NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA TANTO A NIVEL GENERAL, REGIONAL Y LOCAL, SU PRODUCCIÓN Y EL EFECTO DE ESTE EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El capítulo dos es denominado, a partir de su propósito; la ilustración del porqué del nacimiento, parlamentario su posterior evolución y sus efectos en la actualidad, en la primera parte se desarrolla la base histórica de la actividad parlamentaria y la relación que se ha ido construyendo entre la producción legislativa y las actividades de gobierno, concretándose en el caso salvadoreño como se establecieron las instituciones parlamentarias y simultáneamente, se establece que comportamiento se ha dado en El Salvador.

2.1. La Institución Parlamentaria, su nacimiento con el paso del tiempo y la llegada de la civilización

2.1.1. Evolución y desarrollo de la institución parlamentaria

La figura del parlamento, ha jugado un papel muy importante a lo largo del tiempo, tanto como herramienta para la organización de las sociedades antiguas, como un mecanismo de control de poder en las sociedades, así como pilar fundamental en el nacimiento de la democracia representativa, donde se buscó una medida para lograr una correlación de fuerzas y poder, donde no fuera un solo ente el que revestía el poder gobernar, o más aun el poder de decidir y ejecutar las leyes, buscando así una institución que pudiera regular todas esas acciones.

El parlamento como se conoce actualmente tiene sus raíces y sus antecedentes en las primeras muestras de “constitucionalismo”,²⁰ a nivel mundial el entendimiento por parte del hombre de reglar a través del derecho las conductas humanas pasando en la historia de un Estado de supersticiones al ser y al deber ser, quedando este aprendizaje a través de la historia plasmado en las primeras constituciones de corte internacional.

En lo referido a los orígenes históricos del parlamento, es necesario reconocer que el afianzamiento, de tan importante institución política, parte por el desarrollo del acontecimiento, en el territorio británico, específicamente con *“la carta magna inglesa de 1215, que consistió en una cedula que el Rey Juan Sin Tierra de Inglaterra otorgo a los nobles anglonormandos el 15 de junio de 1215, el exceso y abuso de los privilegios reales del monarca, así como el fracaso estrepitoso de sus campañas militares provoco la rebelión de la nobleza, esto implicaba el deseo manifiesto de obtener protección ante los abusos de la autoridad del rey”*.²¹

Esta carta magna, la primera delimitación entre el monarca y la clase denominada en ese entonces de *linaje real*, su homologación actual sería el poder entre el ejecutivo y el legislativo, sin embargo y no obstante los considerables avances antes mencionados, el parlamento fue cerrado en innumerables oportunidades por los monarcas de turno ante la negativa de los mismos de aprobar las demandas de la nobleza, lo cual en cierta medida fortaleció al radicalismo liberal de la época.

²⁰ José Arturo Tovar Peel, *“El Estado Constitucional y el Constitucionalismo”* (ensayo, Universidad Alberto Masferrer, El Salvador 2005), 12-13. . Asimismo, como referencia a este constitucionalismo; se encuentra; la constitución Americana de 1787; Constitución Francesa de 1791; constitución de las Cortes de Cádiz de 1812; Constitución Mexicana de 1917, Constitución de Weimar de 1919.

²¹ Manuel García Pelayo, *las transformaciones del Estado contemporáneo* (Madrid: Alianza 1977), 265.

Una institución importante de mencionar es *“El Witenagemont o Mágnum Concilium sajón (consejo de sabios o magnates) creado en los albores del siglo XIII, es una de las primeras instituciones próximas a la actual concepción del Parlamento”*.²² En el cual lastimosamente se consideraba solamente como un órgano utilizado exclusivamente solo por las personas de alto peso en la iglesia y el reinado, fue teniendo realcé por su aceptación por los caballeros de los candados y de las grandes ciudades.

El constitucionalista peruano Pedro Planas Silva, señala completamente que, *“la primera organización de un parlamento como el actual y que acaso explica y ubica su adaptación etimológica en Inglaterra, fue obra de Simón de Monfort, que obligó a convocar un Parlamento en territorio inglés.*

Fue en 1265 tras terminar la guerra civil entre Enrique III y los barones liderados por Monfort. A raíz de las prohibiciones del Monarca de las Provisiones de Oxford, si bien estas quedaron sin efecto, fue obligado a convocar a una conferencia o parlamento especial.

Es cierto que antes se habían reunido otras asambleas de barones para parlamentar y realizar otras funciones típicas como aprobar títulos, el aporte de Monfort consistió en hacer de esta nueva asamblea un ente mucho más amplio, plural y representativo, convocando también a los representantes de los condados y Burgos, que luego serían tildaos de Commons por los nobles.

Con esta pauta Eduardo I convoca treinta años después, al denominado Model Parliament (1295)”,²³ otro aspecto importante es en la evolución del poder y la institución parlamentaria, es el referido al control político, en el

²² Pedro Planas Silva, *Derecho Parlamentario* (México: Forense 1997), 17.

²³ Silva, *Derecho Parlamentario*, 18.

*cual “Pellet, citando a Benjamín Constant, en lo referido al gobierno parlamentarista, y refiriéndose al origen del régimen parlamentarista, subraya que este no aparece sino hasta cuando queda establecida la responsabilidad ministerial, la misma que queda instaurada consuetudinaria y constitucionalmente por el Impeachment Act de 1711, que estableció el principio de que los ministros que han colaborado con la orden, ordenanza o acta real que refrendan son responsables ante el parlamento”.*²⁴

Es en este momento de transición histórica de la época medieval a la edad moderna del “Estado”,²⁵ como tal, en donde es superada la idea de los estamentos, una división social que responde a los criterios propios del feudalismo, nobleza, clero y el denominado tercer Estado, cuando apenas se empieza a vislumbrar un orden jurídico-político el cual trae envuelto sus propios cuestionamientos, pero, ¿cómo eran y qué tipo de representación simbolizaban, desde una perspectiva general, aquellos Parlamentos medievales anteriores a los movimientos revolucionarios burgueses?

*“Conforme a la estructura compleja de la sociedad política feudal, compuesta por una pluralidad de sedes y niveles de autoridad, aquellos Parlamentos eran instituciones de representación que reflejaban de una manera relativamente fiel ese carácter fuertemente descentralizado del sistema.(...) cabe entender en este sentido que el rey y sus estamentos (señores temporales y espirituales y caballeros) son el país no sólo, delegados y por tanto, pueden representar su poder no para el pueblo, sino ante el pueblo”.*²⁶

²⁴ Arturo Pellet Lastra, *El Poder Parlamentario: su origen, apogeo y conflictos*, (Argentina: Abellido Perrot 2005) 200.

²⁵ Mario Antonio Solano, *Estado y Constitución*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia 1998) 32-35.

²⁶ Manuel Ángel Abellán, “Notas sobre la Evolución Histórica del Parlamento y de la representación política”, *Estudios Políticos* 92, abril-junio (1996):16.

Es importante señalar cómo se da la transición, del mandato imperativo al representativo que este se produjo en épocas diferentes y por distintos motivos, ejemplos en Inglaterra y en el proceso revolucionario francés, en donde también se relacionan, conocidos presupuestos de la ideología liberal burguesa, en particular el concepto de nación y su corolario el de soberanía nacional, manifestada a través del sufragio.

2.2. Evolución histórica de la producción legislativa o parlamentaria a nivel general

Las Asambleas Parlamentarias tuvieron notables precedentes en la Europa medieval de los siglos XII y XIII, por medio de aquellos Parlamentos se expresaba esencialmente la representación política, *“en lo cual; se puede decir, que fue a fines de la Edad Media donde comenzó a abrirse paso la idea de que el Parlamento representa a todo el pueblo (Solozábal, 79-80) y a lo largo del siglo XVI conseguiría una capacidad de iniciativa legal que contrarrestaba y equilibraba los poderes del rey”*.²⁷

En este punto el rey ya se encontraba con limitantes en el uso de sus facultades y adquiere cierto poder el parlamento en cual vendría a ser un representante de todo el reino.

Este tema es fundamental y por lo tanto debe ser tratado con cautela porque no se puede dejarse llevar por saber cuál fue el primer parlamento, sino que es mucho más importante dirimir quien estaba representado y que es lo que se hacía allí, cuáles eran los frutos o productos de ese lugar, de marcando el cambio entre el sistema político, al tener claro del porqué, y para que, del

²⁷ Abellán *“Notas sobre la evolución histórica del parlamento...”*, 17.

surgimiento del parlamentarismo el cual ubicamos a inicios del siglo XIX, a la fecha han transcurrido un promedio de 200 años.

*“La representación y el Parlamento liberales comenzaron a experimentar notables cambios en 1830 y 1848 en Francia, que produjeron fuertes desajustes sociales y pusieron históricamente de manifiesto la imposibilidad de considerar la nación como un todo homogéneo, moral y supraindividual, en el que los intereses privados pudieran reconducirse a un interés común, sería el pueblo, como conjunto real y plural, quien a través principalmente de los partidos políticos de masas y de los sindicatos ostentará la auténtica voluntad política”.*²⁸

Más allá de esos resultados que comenzaba a darse por el nacimiento de esta institución tan importante, otros frutos importantes vendrían a darse en América con la constitución de los Estados Unidos, que fue promulgada el 17 de septiembre de 1787, volviéndose efectiva desde el 4 de marzo de 1789, en el cual desde hace más de doscientos años es la constitución más antigua y más sólida por no llamarla “pétrea del mundo civilizado”.

Tal es el caso que la “convención Constitucional de Filadelfia”, regula un gobierno de poderes limitados y delegados, los 55 representantes de doce Estados redactaron el borrador del documento que los trece estados ratificaron el 29 de mayo de 1790, el primer congreso estadounidense propuso doce enmiendas de las cuales fueron ratificadas diez, estas diez enmiendas se conocen con el nombre de “Bill of Rights (Declaración de Derechos)”.

²⁸ Abellán “Notas Sobre La Evolución Histórica...”, 18.

Garantizan la libertad de expresión, de religión, de prensa, el derecho de reunión, el derecho de presentar demandas al gobierno y varios derechos individuales, asimismo se procura el derecho y la obligación, a la insurrección de los pueblos sometidos a gobiernos tiránicos en defensa de sus inherentes derecho a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad, y la igualdad política, entre 1795 y 1992, se adoptaron 17 enmiendas adicionales que entre otras medidas dejan sin efecto la esclavitud y estipulaban el sufragio universal para los mayores de 18 años.

Otro elemento referencial importantísimo es la Constitución Española vigente desde 1978, contemplando estos importantes aportes para la sociedad, y estableciendo una especie de parlamento, con sus respectivas funciones.

*“Artículo 66 1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. 2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado. Aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. 3. Las Cortes Generales son inviolables”.*²⁹

Vale mencionar que esta misma línea de ideas se establece en las Constituciones de la mayor parte de los países europeos en los siglos XIX y XX: Bélgica 1831; Italia 1848 y 1947; Prusia 1850; Suecia 1866; Austria 1867, 1920 y 1945; Alemania 1871 y 1949; Holanda 1887; Dinamarca 1915, es expresivo, por ejemplo, el Artículo 67 de la Constitución italiana de 1947.

“Cada miembro del Parlamento representa a la nación y cumple sus

²⁹ *“Constitución” española* (Boletín Oficial Del Estado Gaceta De Madrid 1978) TITULO III, de las Cortes Generales, capítulo primero, de las Cámaras, Artículo 66 1.2.3.

funciones sin estar ligado a mandato alguno”,³⁰ siendo estos los primeros frutos que vendría a dar la creación y el funcionamiento de los parlamentos.

2.3. Los Parlamentos a nivel Centro Americano

En este apartado se hace mención, del tipo de sistema parlamentario con el que cuentan algunos países de Centro América, siendo que esta institución es uno de los dos ejes fundamentales del tema en investigación, en el cual se hará mayor énfasis en Honduras, Costa Rica, Guatemala y Panamá, destacando que cuentan con sistemas políticos con mucha similitud, en donde se hará un esfuerzo por buscar las diferencias en su sistema parlamentario o poder legislativo.

Vale dejar sentado que hay una similitud al hablar de esta institución, ya que *“Todos los países centroamericanos tienen Parlamentos Unicamerales”*³¹, más allá de esta similitud fundamental, los procesos de aprobación legislativa, así como el número y tipo de actores políticos y sociales con autoridad legislativa comparten también *“características cercanas”*,³² en el cual lo único que puede variar es el nombre.

Un estudio legislativo comparado puede sin duda contribuir al desarrollo de

³⁰ *Constitución de la República Italiana*, Italia, 27 de diciembre de 1947.

³¹ A propósito del nombre con que se designan; Guatemala, Congreso; Honduras, Congreso Nacional; Nicaragua, Asamblea Nacional; Costa Rica Asamblea Legislativa; Panamá, Asamblea Legislativa.

³² “Legislativa; observatorio del poder legislativo en América Latina; forma de composición de cámaras y mecanismo electoral”, (Instituto de Iberoamérica Universidad de Salamanca, PNUD) acceso el 14 de agosto de 2016, <http://americo.usal.es/oir/legislativa/> En Costa Rica, la Asamblea Legislativa se compone de 57 diputados, elegidos por provincias en proporción a la población. Nicaragua, la Asamblea Nacional está integrada por 90 diputados con sus respectivos suplentes elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto, mediante el sistema de representación proporcional. Panamá la Asamblea Legislativa está formada por 71 diputados elegidos por postulación partidista y votación popular directa.

este tema por varias razones: en primer lugar, los Parlamentos continúan siendo los foros de representación y deliberaciones centrales de los “*sistemas democráticos*”,³³ sean parte de un sistema parlamentario o presidencial.

Por ello es importante dimensionar primeramente su codificación Constitucional; en el Cual, por medio de un cuadro se explica la identificación de las capacidades constitucionales del Poder Legislativo conforme la información recogida de las Constituciones correspondientes.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de cuatro países Centroamericanos, en relación a cuatro parámetros fundamentales, tales como: áreas jurisdiccionales con relación a reforma constitucional y presupuesto; poderes excepcionales con relación a veto por ejecutivo, decretos y que necesitan ratificación, mecanismos de control político con relación a poder de disolución por el ejecutivo y voto de confianza al ejecutivo o miembros del gobierno, independencia institucional con relación de los independiente y de auto determinación.

Cuadro 1. Elementos de diseño Constitucional comparado

Capacidades Constitucionales	con relación	Panamá	Guatemala	Honduras	Costa Rica
Áreas jurisdiccionales	Reforma constitucional	Si	Si	Si	Si
	Presupuesto	No	No	Si	Si
Poderes	Veto por el	Si (total y	Si	Si	Si

³³ Jean Paul Vargas, Fernando Orozco “Políticas Públicas Desde La Arena Parlamentaria” *Administración Pública* 42, (Enero 2013): 338. En estos sistemas presidenciales el Poder Ejecutivo cuenta con mayores recursos humanos y técnicos para formular sus propuestas de ley en comparación con los parlamentos, por lo cual las comisiones legislativas constituyen la herramienta técnica y política para el análisis y la discusión de las diversas iniciativas de ley.

excepcionales	ejecutivo	parcial)			
	Decretos necesitan ratificación legislativa	No	Si	No	Si
Mecanismos de control político	Poder de disolución por el ejecutivo	No	Si	No	No
Independencia institucional	Voto de confianza al ejecutivo o miembros del gobierno	Si	Si	No	Si
	Independiente	Si	Si	Si	Si
	Autodeterminación	Si	Si	Si	Si

FUENTE: Natalia Ajenjo Fresno, “el papel y la función de los parlamentos centroamericanos: cuatro casos comparados”, *América Latina hoy* 38, (octubre 2004). *Codificación de las capacidades constitucionales del Poder Legislativo conforme la información recogida de las Constituciones correspondientes. Sí, indica que el Poder Legislativo posee la capacidad constitucional correspondiente; No, indica que el Poder Legislativo no tiene competencia constitucional para la materia correspondiente.*

El uso de procedimientos extraordinarios limita el tiempo disponible para los actores políticos al mínimo, y por tanto reduce radicalmente su capacidad para proponer enmiendas significativas, es en este sentido que se vincula directamente con la reducción del proceso de agregación de intereses que el proceso decisional legislativo debe atender es decir la productividad legislativa.

Dos son las áreas contempladas dentro de este indicador: “*política presupuestaria*”,³⁴ y “*reforma constitucional*”,³⁵ la primera tiene sentido debido a la importancia del instrumento presupuestario para llevar a cabo

³⁴ Juan Alberto Fuentes “Retos de la política fiscal en Centroamérica”, *Estudios y perspectivas* 64, (S/F): 29. El presupuesto por resultados implica planificar el gasto público de manera que explícitamente se alcancen resultados claramente definidos, sobre todo estratégico y de largo plazo.

³⁵ Juan José González Encinar, *La Constitución Y su reforma*, (Madrid: Tecnos 1985), 386.

propuestas de política públicas que sin la liquidez necesaria la implementación de una política pública propuesta puede quedar en suspenso, la autoridad sobre esta área de política pública es, por tanto, central desde el punto de vista de la capacidad de proponer legislación que tiene un apoyo real.

“La autoridad sobre reforma constitucional es importante aquí como indicador de la laxitud o vinculación entre los actores; si los actores pueden reformar constitucionalmente los términos de mandato mutuos; por ejemplo, sin la ratificación del actor correspondiente, esto implicaría un poder cuasi-autoritario, la característica que comparten todos los casos es la independencia institucional”,³⁶

Indican que los procesos de democratización se consideran efectivamente finalizados, y que la injerencia de un poder en el otro se encuentra limitada de forma efectiva por los pesos y contrapesos procedentes del diseño macro-constitucional, la característica que comparten todos los casos es la *“independencia institucional”*,³⁷ indicando que los procesos de democratización pueden considerarse efectivamente finalizados, es que la injerencia de un poder en el otro se encuentra limitada de forma efectiva por los pesos y contrapesos procedentes del diseño macro – constitucional.

En los casos de Honduras y Costa Rica, el Ejecutivo no puede vetar la ley una vez que ésta ha sido considerada en el Parlamento, esta regulación

³⁶ Beatriz Marina Grosso, ed, Ronny Rodríguez Chang, “consideraciones generales acerca de la técnica legislativa” en *La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, (San José, C.R: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001), 198.

³⁷ Grosso “consideraciones generales acerca de la técnica...”, 2001, 199. El proceso de elaboración de leyes está a cargo de políticos que provienen de entidades que teóricamente intermedian entre los gobernados y los gobernantes.

equivale en realidad a proveer a los Parlamentos de estos países de una capacidad jurisdiccional efectiva, puesto que las enmiendas potenciales que los legisladores presenten no pueden ser vetadas posteriormente, de esta forma, el diseño constitucional con respecto a este indicador limita la capacidad de autoridad del Poder Ejecutivo poniendo a este actor político en una situación de balance efectiva en relación con la autoridad de los Parlamentos.

A continuación, se presenta una tabla representativa de cuatro Países Centroamericanos con cuatro componentes esenciales: actores con capacidad legislativa, mayoría necesaria para legislación ordinaria, número de debates para legislación ordinaria, autoridad para convocar sesiones extraordinarias, reducir número de debates por legislación urgente, comisiones especiales AD-HOC y alteración del orden del día.

Cuadro 2. Elementos de diseño procedimental

componentes del diseño procedimental	Honduras	Costa Rica	Guatemala	Panamá
Actores con capacidad legislativa	<ul style="list-style-type: none"> - Poder ejecutivo - Legislativo - Tribunal nacional electoral - Corte suprema de justicia 	<ul style="list-style-type: none"> - Poder ejecutivo -Legislativo -Comisiones con pleno poder legislativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Poder ejecutivo -Legislativo - Tribunal supremo electoral - Corte suprema de justicia - Comisión de derechos humanos - Iniciativa popular 	<ul style="list-style-type: none"> -Poder ejecutivo -Legislativo -presidentes del consejo provincial -Corte suprema de justicia -Comisiones legislativas permanentes -Procurador general -Procurador admon.

Mayoría necesaria para legislación ordinaria	Mayoría simple	Mayoría simple	Mayoría absoluta	Mayoría simple
Numero de debates para legislación ordinaria	Tres	Dos	Tres	Tres
Autoridad para convocar sesiones extraordinarias	- Poder ejecutivo - Junta directiva del congreso - Diputados por mayoría absoluta	- Poder ejecutivo	- Poder ejecutivo - Junta directiva del congreso - 25% de los diputados lo piden al congreso o diputados por mayoría absoluta	- Poder ejecutivo
Reducir número de debates por legislación urgente	Si	No	Si	No
Comisiones especiales AD – HOC	Si	No	No	Si
Alteración del orden del día	No	Si	No	No

FUENTE: Natalia Fresno, “el papel y la función de los”. *Codificación de las capacidades constitucionales del Poder Legislativo conforme la información recogida de las Constituciones correspondientes. Sí, indica que el Poder Legislativo posee la capacidad constitucional correspondiente; No, indica que el Poder Legislativo no tiene competencia constitucional para la materia correspondiente.*

Esta unidad explora las diferencias procedimentales entre los cuatro casos “*Centroamericanos*”³⁸ “*en relación con el proceso de aprobación Legislativa*”³⁹, esto contribuye a saber sobre qué tipo de estructura decisional configura las

³⁸ Gregorio Bustamante Maceo, *Historia Militar de El Salvador*, (El Salvador: imprenta nacional 1951), 99. A propósito, Centro América actualmente tiene un PARLACEN, pero no está unificado como federación para operar como un solo estado, pero la legislación de la pública Federal de Centro América nunca fue objeto de una derogación total, la Federación no tuvo un órgano oficial de publicidad de sus actos; cuando las decisiones de los poderes federales eran impresas, se hacía esto en hojas sueltas o en los periódicos oficiales y particulares de los Estados federados, esto en 1823.

³⁹ En El Salvador, el Art. 248. Constitución; declara que la reforma de esta “podrá acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos. Para que tal reforma pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará a publicar en el Diario Oficial. La reforma únicamente puede ser propuesta por los Diputados en un número no menor de diez.

posibilidades de los actores políticos de ejercer influencia sobre el proceso de elaboración de políticas públicas.

*“En particular, la inclusión en esta tabla descriptiva del tipo de procesos extraordinarios, así como la división jurisdiccional en torno a éstos, provee una idea de cuántos espacios de discrecionalidad existe a disposición de los actores, estos espacios de discrecionalidad, se argumenta, son susceptibles de un uso potencialmente estratégico; esto es, que beneficia a un actor político en concreto y que, por tanto, puede afectar de forma determinante a la capacidad de rendimiento institucional del Parlamento, en cual si consideramos el Parlamento como el foro donde la representación y la deliberación constituyen elementos esenciales de su actividad”.*⁴⁰

Los diferentes parlamentos Centro Americanos son una institución central para el funcionamiento de la democracia, la existencia de ventajas para determinados actores políticos va en contra del “*ejercicio completo de la democracia*”,⁴¹ por esto, y aunque aquí se sintetizan de forma muy breve las características procedimentales de cuatro casos, centroamericanos es importante incluir no sólo el análisis del procedimiento ordinario sino también de los procedimientos especiales.

Las semejanzas desde el diseño institucional se encuentran entre dos casos sorprendentemente dispares en su rendimiento institucional de facto: Costa

⁴⁰ Natalia Ajenjo Fresno, “el papel y la función de los parlamentos centroamericanos: cuatro casos comparados”, *América Latina hoy* 38, (octubre 2004): 133. A propósito, si la voluntad política de los órganos legislativos se expresa a través textos normativos. Esos textos se leen y aplican. Si por falencias en su contenido o forma, se generan efectos diversos de los buscados, se habrá distorsionado la voluntad política del legislador.

⁴¹ Jorge Millas, *Filosofía del Derecho*, (Santiago: Publlilex 1970), 223. [Es la seguridad de quien conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno].

Rica y Panamá, a pesar de que en este caso los cuatro países comparten características similares, especialmente en lo relativo al proceso de aprobación legislativa ordinario.

Los actores con autoridad legislativa son aproximadamente los mismos, excepto para “*Guatemala*”⁴² que es el único caso que contempla la iniciativa popular, con respecto al tipo de estructura Legislativa decisional, pero los cuatro países comparten características básicas de la centralidad del dictamen de comisiones legislativas especializadas previo a los debates en Pleno, excepto en el caso de “*Panamá*”,⁴³ donde las comisiones logran mayor importancia al deber adoptar los proyectos de ley y establecimiento de varios debates en Pleno donde se consideran en orden mociones de fondo, de estilo y de redacción (de mayor a menor importancia).

2.4. Evolución Parlamentaria en El Salvador

Para comprender el problema a abordar en la presente investigación desde una perspectiva integral, es pertinente realizar en un primer momento una revisión de los antecedentes respecto del nacimiento y evolución del parlamento salvadoreño y más adelante el funcionamiento de este.

Carlos Cañas Dinarte, realizó una sistematización de la historia del órgano

⁴² Alfonso Bauer Paiz, “*Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*”, (2005), Título II, punto 4. [La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República de Guatemala, compuesto por diputados electos directamente por sufragio universal y secreto. Está llamado a jugar un papel fundamental en la representación de la sociedad guatemalteca, pues la democracia requiere de un Organismo donde se asuma en forma institucional y de armónica integración de intereses, la situación de conjunto del país.]

⁴³ *Constitución política de Panamá*, Panamá, gaceta oficial 25176, octubre 1972. Es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución, y que sea claramente contraria a su letra y espíritu, se desechará como insubsistente.

Legislativo de El Salvador y su aporte al sistema político, esta investigación se hizo a partir de una exhaustiva revisión documental, que proporciona elementos valiosos a la presente investigación.

Cañas Dinarte afirma *“que el Acta de Independencia del 15 de septiembre de 1821 constituye una declaración de principios que sirve de marco jurídico a las Provincias Unidas de Centroamérica y que establece además el primer paso para la formación de la primera Asamblea Legislativa con facultades constitucionales en el país”*.⁴⁴

Es decir que para que se diera vida al parlamento salvadoreño, se tuvo que contar con una unidad de toda la región Centro Americana donde también se incorpora México, como se verá más adelante.

*“El Acta de Independencia mantenía las autoridades del régimen colonial dicha Acta de independencia “convoca a todas las provincias que habían formado parte del antiguo Reino de Guatemala a un congreso constituyente donde se decidiría el destino de la región centroamericana”*⁴⁵.

Sin embargo, dicha asamblea no se lleva cabo en la fecha prevista, a causa de la anexión a México; *“Centroamérica quedó unida a México”*,⁴⁶ por lo que *“El primer Congreso Federal Centroamericano que tomó nombre de*

⁴⁴ Carlos Cañas Dinarte, *Historia del órgano legislativo de la República de El Salvador: 1824-2006*, (San Salvador: Asamblea Legislativa – Albacrome 2006) ,22. Se da inicio a la acción Parlamentaria Centroamericana tomando en cuenta que estos parlamentos emiten su primer decreto hasta 1823.

⁴⁵ Bustamante, *Historia Militar de El...*, 120. la conquista significo el fin de una época de poblamiento indígena, que había durado varios milenios.

⁴⁶ibíd. 129. A propósito de la relación México-Nueva España; la nueva España, era virreinato español que se extendía desde el oeste, de los Estados Unidos, hasta Costa Rica en Centro América, teniendo su capital en la ciudad de México, de este virreinato dependía la capitánía general de Guatemala comprendida por los actuales territorios de Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Asamblea Nacional Constituyente se reunió el 1º de julio de 1823,”⁴⁷ a ratificar la independencia y se declaró formalmente instalada el día siguiente, este hecho se puede considerar como el inicio de las “*actividades legislativas de los países centroamericanos*”.⁴⁸

Los intentos de reunificación centroamericana condujeron a dos tentativas de reconstrucción de la federación: “*la República Mayor de Centroamérica, en 1895, y la unión Federal Centroamericana*”.⁴⁹

Sin embargo, es importante destacar que el 27 de diciembre de 1823”, la Asamblea Nacional Constituyente emitió un decreto, previo a la Constitución, por el que estableció las bases que tendría el gobierno centroamericano: republicano y federal, indicando que las cinco provincias constituidas tendrían su gobierno particular.

Pero dicha “*Asamblea no ordenó la convocatoria de las asambleas de los estados sino hasta el 5 de mayo de 1824, pero en San Salvador se ordenó la convocatoria del Congreso Estatal desde el 5 de marzo anterior, el cual quedó instalado el 14 de marzo; fue esta Asamblea la que denominó al estado como El Salvador y dictó la primera Constitución Estatal, el 12 de junio de 1824. Anticipándose a la Constitución Federal*”.⁵⁰

⁴⁷Ibíd. 132. Al derrumbarse el Imperio Mexicano, los países centroamericanos se separan de este último y constituyen la Federación de las Provincias Unidas del Centro de América.

⁴⁸ Antonio Guevara Balbino, “Evolución de Derecho Constitucional Salvadoreño” (Tesis para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador 1992), 43. Se refiere al “decreto de independencia absoluto de las provincias del Centro de América”.

⁴⁹ Bustamante, *Historia Militar de El...*, 142. A propósito, Fracasado el proyecto de formación de una República tripartita con Nicaragua y Honduras en 1850 El Salvador y Honduras se alían contra Guatemala; y en 1863 en un nuevo conflicto con Guatemala; la ciudad de San Salvador sufre un duro asedio para que en el año de 1907; en un congreso Centroamericano, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica suscriben un Tratado de Paz y Amistad.

⁵⁰ Dinarte, *Historia del órgano legislativo...* 31-32.

Según Rodríguez Ruiz, *“los Doctores José Matías Delgado y Pedro Molina redactaron el primer anteproyecto de Constitución para el Estado autónomo de El Salvador, inspirándose en la doctrina jurídica de España, Estados Unidos y Francia, siendo así como se decreta la primera Constitución”*⁵¹ de la República, la cual fue sancionada por el Prócer José Manuel Rodríguez en su carácter de Presidente de la República, la Constitución de El Salvador fue la primera que se decretó en América Central en un régimen de vida independiente de España.

Importante señalar la reforma constitucional que la misma constitución contenía, *“Art 82.A los ocho años cuando la práctica y más conocimientos hayan descubierto las ventajas o desventajas de esta Constitución, podrá convocarse a un Congreso Constituyente para que examinado la totalidad de esta Constitución pueda decidir reformarla”*.⁵²

2.5. Actividad Legislativa Salvadoreña (1841- 2009)

Establecido el surgimiento y evolución de la institución parlamentaria salvadoreña, es realmente importante poder dejar de manifiesto los resultados que está a generado, o su funcionamiento como tal.

Diecisiete años después, *“el 2 de febrero de 1841 el Poder Constituyente de El Salvador, en vista de la disolución de la República Federal, declara que El Salvador asuma su soberanía nacional y se constituye en República*

⁵¹ Guevara, “Evolución de Derecho Constitucional...” 92. Al respecto del poder legislativo en esta Constitución, se adopta un sistema unicameral sui generis: art. 34 ordinales primero y segundo; la función legislativa la ejerce el Congreso; pero existe un Consejo Representativo encargado de sancionar las leyes y de prestar su anuencia para la derogación de la ley, el art. 24 que expresa: “Examinado y discutido un proyecto de ley, si la pluralidad absoluta lo aprobare, pasará al Consejo para la sanción y ésta se hará publicar”.

⁵² *Constitución De 1841*, Asamblea Legislativa, San Salvador, 1841.version.pdf.

soberana e independiente, con fecha 22 de febrero de 1841”,⁵³ y el período de vigencia de esa Constitución fue de veintitrés años.

En cuanto al poder legislativo se presenta un sistema bicameral, es decir que este poder lo ejercen la cámara de diputados y la cámara de senadores, asimismo que todo proyecto de ley, después de ser discutido y aprobado en una cámara se pasaría a la otra para que también lo discutiera y lo aprobara si le parecía y si no la aprobaba se pasaría al poder ejecutivo el que no teniendo objeciones que hacer daría su sanción y la haría publicar.

Como ley; “*Constitución Política de la República de El Salvador, 1864*”,⁵⁴ se mantiene el sistema Bicameral, ejercido por dos cámaras, la de diputados y de senadores, “*Constitución política de El Salvador, 1871*”,⁵⁵ se mantiene el sistema bicameral igual, las dos últimas Constituciones, cabe mencionar que dentro de las atribuciones que corresponden al Órgano Legislativo, aparece la figura del “*voto de censura*”.⁵⁶

“*Constitución Política de El Salvador 1872,*”⁵⁷ se mantiene al igual que la

⁵³ *Constitución De 1841, Asamblea...*” version.pdf. Importante agregar, que previo a la constitución de 1841 esta junta emitió el Decreto Legislativo de fecha 24 de Julio de 1840, Fijando Las Bases De La Constitución

⁵⁴ *Constitución de la Republica Salvadoreña 1864, Asamblea Legislativa, San Salvador 1864, versión pdf.*

⁵⁵ *Constitución de la Republica Salvadoreña 1864, Asamblea...*”

⁵⁶ Santiago Ruiz Granadino, “Clases Sociales; enfoque de la teoría de conflicto”, *Nuevo Enfoque* 6, (noviembre 2011), 26. El voto de censura se encuentra contemplado en algunas constituciones políticas de países de América Latina, sin embargo esta media de control del legislativo es controversial, debido a que si el partido oficial constituye mayoría simple o absoluta en la asamblea legislativa y este partido encubre o tiene como norma la corrupción, lo más probable es que la moción de censura no sea aprobada y en caso extremo, hasta se le puede otorgar un voto de apoyo o respaldo al ministro o funcionario en cuestión, de esa manera el objetivo del veto legislativo se revierte (...),ambos casos son críticos y pueden desestabilizar los gobiernos y provocar con ello ingobernabilidad.

⁵⁷ “*Constitución Política de El Salvador 1871*”, Palacio Nacional, San Salvador, 1871, Versión pdf.

Constitución anterior *un sistema bicameral* con algunas pequeñas modificaciones por ejemplo entre las cualidades para ser senador se reduce la edad de treinta y tres a treinta años, ya no se exige tener capital alguno, y se deja este cargo de elección popular, exclusivamente a los salvadoreños ya que anteriormente, se permitía a los originarios de Centro América.

*“Constitución Política de la República de El Salvador, de 1883, se mantiene la forma Bicameral, el Art. 48 dice así: “El Poder Legislativo será ejercido por dos Cámaras, uno de Diputados y otra de Senadores. Entre las atribuciones de este poder, novedosamente se incluye que conocía en revisión de las conmutaciones de penas impuestas por delitos graves, cuando sean denegadas por el Poder Ejecutivo”.*⁵⁸

“Constitución de la República, 1885”,⁵⁹ esta Constitución fue dictada por el Congreso Constituyente electo, en la convocatoria hecha por el general Francisco Menéndez y debido a que dicho Congreso entró en divergencias con el Ejecutivo fue disuelto por el mismo dictador, consecuentemente la Constitución elaborada fue frustrada y no tuvo vigencia alguna; “Constitución Política de la República de El Salvador, de 1886, se suprime el sistema Bicameral, ya que éste poder es ejercido por una Asamblea Nacional de Diputados, art. 54.

Si un Diputado había cometido algún delito grave antes de la elección, una vez averiguado el hecho, la Asamblea declaraba nula la elección y sometía al culpable a los tribunales competentes, art. 61 y 65”.

⁵⁸ *“Constitución Política de La Republica de El Salvador. 1 8 8 3.”*, Diario Oficial N° 285; Tomo N° 15, 8 de diciembre de 1883, (Palacio Nacional: San Salvador), Versión pdf.

⁵⁹ *Constitución de 1885*, Asamblea Legislativa, San Salvador 23 de noviembre de 1885, versión pdf.

“*Constitución de 1939*”,⁶⁰ Esta Constitución en cuanto al El Poder Legislativo; retoma el sistema bicameral, es decir que este poder lo ejercen la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, ejercido por una Asamblea Nacional de Diputados y se reunía en la capital de la República, celebrando dos períodos de sesiones ordinarias al año; del 15 de febrero al 15 de mayo y del 15 de octubre al 2 de enero del año subsiguiente.

“*Constitución Política de la República de El Salvador 1950*”,⁶¹ se crea nuevamente el sistema Unicameral; y se crea, en su seno una comisión permanente compuesta de nueve miembros, la cual quedaba funcionando al entrar en receso la Asamblea Legislativa anterior.

A continuación, se describe una breve reseña de dos constituciones políticas emblemáticas de este país dadas en 1962 y 1983, que dieron origen a la que actualmente está vigente, queda de manifestó los cambios trascendentales que tuvieron, y los elementos más importantes que regulaban su contenido.

2.5.1. Constitución Política de la República de El Salvador 1962

Esta constitución tiene su nacimiento de forma inesperada, surge a partir de un fenómeno, que en ese entonces era un poco común, como lo es los golpes de esta militar y los derrocamientos de entidades que ejercían alguna forma de gobierno.

En el cual, “*El 25 de enero de 1961, a través de un golpe militar es derrocada la Junta de Gobierno, que el año anterior había derrocado al presidente José*

⁶⁰ “*Constitución Política De La Republica De El Salvador 1939*”, Palacio Nacional, San Salvador, enero 1939. Versión pdf.

⁶¹ “*Constitución Política De El Salvador De 1950*”; Decreto Núm. 14, Dada en el Palacio Nacional, San Salvador, septiembre 1950, Versión pdf.

María Lemus”.⁶²

Este acontecimiento dejaba en evidencia la lucha de poderes que existía, pero también lo incrustado que estaban los órganos militares en la anhelada búsqueda del poder.

“El Directorio Cívico Militar, convoca a una Asamblea Constituyente, la cual declara vigente la Constitución de 1950 y un año más tarde dicta la Constitución de 1962”,⁶³ que en consecuencia es la misma de 1950, con algunas reformas hechas a propósito para facilitar la llegada al Poder de los que antes de las elecciones “habían sido designados en comicios militares”.⁶⁴

Las reformas a la Constitución de 1962, responden a propósitos personalistas e insustanciales, ya que los puntos reformados son: *“la limitación establecida en el art. 7, en cuanto a los funcionarios que se podían separar de sus cargos en virtud del derecho de insurrección”,⁶⁵* refiriéndose únicamente a los del Poder Ejecutivo; en la Constitución de 1950, el artículo 175, no hacía distinción en cuanto a los funcionarios que se podían separar de sus cargos.

Asimismo, la Constitución de 1950, el artículo 42, prohibía a los Diputados obtener cargos públicos durante el lapso de tiempo para el cual habían sido

⁶² Angélica Beatriz Cardona Ramos, *“Proceso De Reformas Electorales En El Salvador: Incidencia De Las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales En La Construcción De Una Nueva Cultura Política Democrática En El Salvador Hasta El Año 2006”*, (tesis de grado, Universidad De El Salvador Facultad De Jurisprudencia Y Ciencias Sociales Escuela De Relaciones Internacionales, 2009) 15-16.

⁶³ *“Constitución Política De El Salvador De 1962”*; Decreto Núm. 6, Palacio Nacional, San Salvador, Enero 1962. Versión pdf.

⁶⁴ Guevara, “Evolución de Derecho Constitucional Salvadoreño...” 121.

⁶⁵ Victor Manuel Mendoza Vaquedano, *“El Derecho De Insurrección”* (tesis doctoral Universidad de El Salvador, 1965) 2-3.

electos, salvo que se tratara de los cargos de ministros o Sub-Secretarios de Estado, representante diplomático, profesor de enseñanza y cargos profesionales en servicios de asistencia social, esta prohibición fue suprimida en la Constitución de 1962, artículo 43, con la fórmula “excepto aquellas cuya elección corresponda a la misma Asamblea”.

El período presidencial se fijó en cinco años, el cual comenzaría y terminaría el día primero de julio, artículo 63, en la Constitución de 1950, el artículo 201, establecía que la enseñanza sería Laica; en la de 1962 se establece que sería democrática, artículo 200.

Asimismo, en el artículo 226 se establecía que la elección de las autoridades municipales, su remoción o sustitución quedaba bajo el Poder Ejecutivo.

“El artículo 89, numeral 11º establece la supresión del examen de los abogados”,⁶⁶ como requisito previo a la autorización para ejercicio de su profesión, que se había mantenido en la Constitución de 1944.

Esta Constitución al igual que la del 50 mantiene como obligación de todos los centros docentes públicos o privados, la enseñanza de la Historia, la Cívica y la Constitución las cuales deberán ser impartidas por profesores salvadoreños por nacimiento, así mismo se garantiza la libertad de cátedra y

⁶⁶Luis Rodríguez, “El futuro de las profesiones jurídicas en”. El examen del conocimiento de los graduados en Ciencias Jurídicas tiene larga tradición en El Salvador. Fue establecido por primera vez en 1844, conocido con el nombre de “recibimiento”, y existió hasta 1962. Es un hecho bien conocido que la Asamblea Constituyente reunida ese año, con intención de favorecer a uno de sus integrantes, modificó el artículo referente a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia relativas al control profesional (Art. 89 N° 11, uno de las apenas cuatro disposiciones de la Constitución de 1950 que reformó), estableciendo que era atribución del tribunal: “Practicar recibimientos de abogados, sin previo examen y autorizarlos para el ejercicio de su profesión”. Afortunadamente, este desacierto jurídico no se volvió a repetir en la Constitución de 1983, por lo que queda abierta la posibilidad de restablecer el examen de autorización.

se reconoce la “*autonomía de la Universidad de El Salvador*”,⁶⁷ art. 202 y siguientes.

2.5.2. Constitución Política de la República de El Salvador de 1983

La constitución de 1983, es la carta magna con la que actualmente cuenta El Salvador, detallándose la Asamblea Legislativa como un cuerpo colegiado unicameral, que se compone de 84 diputados, todos elegidos por voto popular directo según el sistema de representación proporcional para un período de tres años y son elegibles para la reelección inmediata.

Los 84 Diputados y Diputadas que integran la Asamblea Legislativa de El Salvador, de conformidad a la Constitución “*representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo (...) Son inviolables y no tienen responsabilidad en tiempo alguno por las opiniones o votos que emitan (Art. 125 Cn.)*”.⁶⁸

En tal sentido, los diputados y diputadas son, por mandato constitucional, representantes del pueblo salvadoreño y su voz y voluntad es legítima en la actividad de emitir leyes y ejercer las demás funciones establecidas por la Constitución.

De conformidad con el “*Art. 131, ordinal primero de La Constitución*”,⁶⁹ se decretó el 28 de julio de 2005 el Reglamento Interior de la Asamblea

⁶⁷ Francisco Eliseo Ortiz Ruiz, “Autonomía Universitaria. Estado y Universidad”, *La Universidad* 2, Julio-agosto, (2008):37-38. Durante la discusión en la Asamblea Constituyente de 1950, a petición estudiantil, se especificó que la autonomía comprende los aspectos docente, administrativo y económico.

⁶⁸ “*Constitución de La Republica de El Salvador 1983*”, Asamblea Legislativa, D. Oficial: 234, Tomo: 281.

⁶⁹ “*Constitución De La Republica De El Salvador...*”

Legislativa de El Salvador, con el objeto de regular la organización, el funcionamiento y los procedimientos parlamentarios de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con las facultades establecidas por la misma constitución, cabe mencionar sobre el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, que puede sufrir cambios con cada nueva legislatura, o bien durante el transcurso de la que este en funciones de acuerdo a las circunstancias que se vayan planteando en cada momento.

“La máxima autoridad de la estructura legislativa formal en El Salvador es el Pleno, también conocido como Plenario, es decir la mayoría o la totalidad de los Diputados electos (Art.4 del RIAL), reunidos para deliberar en la denominada Sesión Plenaria”.

En la presente investigación, es importante destacar que de los derechos y obligaciones de un diputado o diputada en El Salvador, están la participación en las *“Comisiones de trabajo”*,⁷⁰ para estudiar y dictaminar sobre los asuntos que son sometidos a su consideración y la asistencia a las Sesiones Plenarias donde se conocen los proyectos de ley y demás solicitudes que ingresan a la Asamblea, los dictámenes que emiten las Comisiones, para que una vez discutidos, puedan ser aprobados o rechazados.

Se deduce de esta participación en Plenaria y Comisiones que las principales facultades que tiene un diputado o diputada salvadoreña son las de brindar iniciativa de ley a los proyectos que estime convenientes, para someterlos a

⁷⁰ Actualmente la legislatura tiene 15 comisiones permanentes así como otros tipo de comisiones como lo señala el (R.I.A.L), se describe a la Comisión Política, de la Asamblea Legislativa como la que: Estudia y dictamina sobre aquellas iniciativas que por su naturaleza requieren de la construcción del consenso político, del más alto nivel, responsables del estudio y análisis de temas sumamente complejos y que surgen de los conflictos entre los miembros de la sociedad o entre el estado y sus nacionales.

consideración del Pleno e iniciar el proceso de producción legislativa, que se realiza en las comisiones generalmente; asimismo el aprobar o rechazar con su voto las leyes, decretos, acuerdos o resoluciones que se presentan a consideración de la Asamblea, o abstenerse de votar en los casos que considere necesario, en ese sentido, es oportuno aclarar el trabajo Parlamentario a partir de los dos espacios estructurales pertinentes: La Plenaria Legislativa y Las comisiones Legislativas.

2.6. El efecto de la Producción Legislativa en El Salvador

Es importante dilucidar que el Órgano Legislativo como tal, es una institución que aunque cuenta con la máxima potestad que la ley le otorga para la producción Legislativa, este en el proceso se encuentra con una serie de dificultades que debe sobrellevar; claro ejemplo es, la sanción del Órgano Ejecutivo; entre otras, pero también se puede decir que otra gama de problemas para la producción de leyes, se encuentran dentro del mismo órgano legislativo, para lo cual otros elementos importantes se ventilan a continuación.

Por producción legislativa se entiende tanto la iniciativa y aprobación legislativa propia, por parte de los legisladores, como la participación en la iniciativa legislativa de otros actores con autoridad legislativa (en forma de enmiendas, reformas, entre otros).

La Asamblea Legislativa es una institución fundamental de la democracia, sin embargo, la misma figura esta entre las instituciones peor valoradas en los actuales sistemas, junto con los partidos políticos que asimismo han una parte de este descrédito se debe a que los ciudadanos se sienten más atraídos hacia instituciones y símbolos que abogan por la “*unidad de la*

Nación”,⁷¹ el Estado o su comunidad local, esto es, en buena parte lo que explica el peligroso atractivo que en ocasiones ejercen los líderes que se presentan a sí mismos "por encima" de los partidos políticos.

La imagen de la Asamblea Legislativa está muy ligada a la de los partidos y los políticos en general, sin embargo y al igual que en el caso de los partidos políticos, las críticas a la Asamblea Legislativa no son reflejo de un “*rechazo a la democracia*”.⁷²

“*El sistema electoral*”,⁷³ está íntimamente asociado con las relaciones entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo, así como con las posibilidades de control político, a menudo la valoración de estos impactos se lleva a cabo por la evaluación de las demandas que se vuelcan sobre el sistema con mayor frecuencia, gobernabilidad y representación el término de gobernabilidad cada vez resulta más ambiguo debido a la multitud de significados con las que se utiliza.

El funcionamiento de los sistemas políticos se explica eficazmente sólo a

⁷¹ Nivaria Ortega Monche, “El Salvador: Retos A Los Partidos Políticos”, *Revista de ciencia política* 34. (2014):24. El Salvador tiene unas campañas electorales prolongadas, la elección del nuevo Presidente en 2014 se enmarca entre dos elecciones asamblearias y municipales distintas, las de 2012 y 2015. La primera vuelta, ocurrida el 2 de febrero de 2014, se celebró en un ambiente marcado por el descubrimiento de casos de corrupción que afectan a los anteriores gobiernos de Arena y a la figura del ex presidente Francisco Flores (1999-2004) y han tenido unas tasas de abstencionismo inusuales. Delincuencia, corrupción, campañas electorales que llevan al cansancio y tregua entre pandillas han marcado la vida política salvadoreña en 2013.

⁷² Luis Rodríguez, “*Las Instituciones Democráticas en*” los miembros de la Asamblea Legislativa en relación con el número de partidos políticos deseado han sido claras. La mayoría de los diputados salvadoreños considera que el sistema de partidos debería ser multipartidista, con más de tres partidos relevantes, el bipartidismo no necesariamente produce más moderación ni más concertación, ni siquiera políticas públicas más eficientes, particularmente en contextos de altos niveles de polarización.

⁷³ Caputo, “La democracia y la idea...”, 26. La participación electoral es una forma de participación política de particular importancia en toda democracia. El Salvador, hasta las pasadas elecciones de 2004, figuraba entre los países de América Latina con niveles más altos de abstención electoral, presentando además la particularidad de un comportamiento electoral diferente en elecciones legislativas con respecto a las presidenciales.

través de las relaciones gobierno-oposición, la clave de un rendimiento democrático eficiente está en la capacidad de cooperación que pueda existir entre el gobierno y los partidos que se encuentran en la oposición.

“Los partidos de oposición”, pueden no ser leales a las reglas de juego y a sus competidores, ser irresponsables e incluso, pueden estar tentados a desarrollar “estrategias anti sistema”, una oposición leal y responsable, sin dudas, garantizará una mayor gobernabilidad para el sistema político, lo contrario, pondrá en peligro la estabilidad, perdurabilidad y calidad del sistema democrático, en el contexto de la forma de gobierno las relaciones de cooperación y conflicto que se establecen entre la oposición legislativa y el órgano ejecutivo.

*“En buena parte, el sistema electoral es una de las variables que determina los incentivos que tiene el representante para sentirse responsable de sus actuaciones ante su partido o ante los electores, en caso de existir conflicto de intereses entre ambos principales”.*⁷⁴

Históricamente, las carreras políticas de los representantes en “*El Salvador han estado controladas por sus partidos, lo que incentiva una falta de receptividad de la Asamblea Legislativa hacia los electores, y, en determinados aspectos, la falta de visibilidad e inactividad*”.⁷⁵

En términos generales, la eficacia y eficiencia son moderadas en El Salvador la trayectoria es muy inestable a pesar de que ni el sistema de partidos, ni los poderes del. Presidente han variado sustancialmente a lo largo del tiempo, el conflicto sucede particularmente cuando se trata de leyes tan importantes

⁷⁴ Giovanni Pasquino, *Manual de Ciencia Política*, (Barcelona: Ariel, 1998) ,97.

⁷⁵ Caputo, “La democracia y la idea...”, 54.

como la de presupuestos, forma parte del juego político y ciertos niveles de conflicto en torno a los mismos, podrían ser valorados de forma positiva si se toma en consideración que el proceso de aprobación de los mismos es una de las formas más importantes de control que los parlamentos ejercen sobre el presidente.

La calidad y producción del trabajo parlamentario y la efectividad de los diputados en el desarrollo de sus funciones dependen asimismo de las reglas, servicios y estructura organizativa interna del parlamento, en este sentido la estructura de las comisiones de la Asamblea Legislativa vigente no corresponde con la de las “*carteras ministeriales de la Presidencia*”.⁷⁶ lo que dificulta las labores de control de aquélla, además que las comisiones parlamentarias tienen cargas de trabajo muy desiguales, por ejemplo actualmente; Hacienda y Legislación, Economía y Agricultura reciben una gran cantidad de expedientes, por contraste con la de la Familia, la de Juventud y Deporte.

En este sentido, es pertinente dilucidar el trabajo parlamentario a partir de los dos pilares estructurales con los cuales funciona este órgano de Estado los cuales son: La Sesión Plenaria Legislativa y Las Diferentes Comisiones Legislativas, presentados en los siguientes cuadros:

“Cuadro 3. Clases de sesiones plenarias en El Salvador; Cuadro 4. Número de plenarias que correspondieron a sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes, realizadas durante las legislaturas 2000–2003; 2003–2006 y

⁷⁶ El Presidente de la República tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus Ministros y Viceministros de Estado, así como establecer la organización de los Ministerios de Estado y las atribuciones que cada uno tiene, el artículo 161 de la Constitución, prohíbe que sean nombrados como Ministros y Viceministros de Estado, los parientes del Presidente de la República, los deudores de la Hacienda Pública, y los contratistas del Estado.

2006–2009; Cuadro 5. Comisiones que se integraron en la asamblea legislativa durante las legislaturas 2000–2003; 2003–2006 y 2006–2009. (Incluyendo permanentes, transitorias, ad-hoc y especiales).”

Cuadro 3. Clases de sesiones plenarias en El Salvador.

Clases de sesiones	Descripción
Ordinarias:	Se celebran durante el período legislativo correspondiente, en el día y la hora que determine la Presidencia de la Asamblea, al hacer la convocatoria respectiva. Es de mencionar que la Presidencia de la Junta Directiva, en consulta con los coordinadores de los grupos parlamentarios, podrá modificar el día y la hora para la celebración de la sesión y comunicará el cambio de la convocatoria oportunamente. Esta es de especial interés porque en ella es que se realiza el procedimiento para recibir y distribuir las solicitudes o mociones legislativas y para emitir finalmente los productos legislativos que les sean atinentes.
Extraordinaria:	Se celebran por convocatoria de la Presidencia de la Asamblea, en fecha previa a la que se había convocado. Su finalidad es tratar uno o varios temas específicos, los cuales se darán a conocer en la convocatoria.
Solemnes:	Se celebran por acuerdo de la Junta Directiva, para actos especiales y con observancia protocolar, según la agenda que se elabore al efecto. En estas sesiones no podrán tratarse temas diferentes a los establecidos por la Junta Directiva en la agenda

FUENTE: Iván Eugenio Rosales Rivera, “el trabajo parlamentario en El Salvador periodo 2000-2009” (tesis doctoral, Universidad Centro Americana José Simeón Cañas, 2011)

Hay que subrayar que las sesiones Plenarias se enumeran en “orden correlativo según su clase”,⁷⁷ y se elabora una versión mecanográfica que se convierte en el “acta de la respectiva sesión”,⁷⁸ durante cada período legislativo de tres años, que inicia según la Constitución de la República el 1º

⁷⁷ Reglamento interior de la Asamblea Legislativa, Asamblea Legislativa, decreto 756, D.O n° 77, 2015. Artículo 64 inciso último, “El día uno de junio de cada año, habrá sesión solemne para recibir el informe anual del presidente de la República, excepto el año en que inicia y termina el período presidencial; en tal ocasión, la sesión será para dar posesión del cargo al Presidente y al Vicepresidente de la República”.

⁷⁸ “Reglamento interior...” Artículo 65.- Enumeración de las sesiones.

de mayo del año de la elección de sus miembros.

Cuadro 4. Comisiones que se integraron en la Asamblea Legislativa durante las legislaturas 2000–2003; 2003–2006 y 2006–2009. (Incluyendo permanentes, transitorias, ad-hoc y especiales).

Legislaturas Comisiones	2000-2003	2003-2006	2006-2009	Total
Permanentes	15	15	15	45
Transitorias	3	3	3	9
Ad –hoc	2	3	7	12
Especiales	12	8	7	27
Totales	32	29	32	93

FUENTE: Iván Rosales “El Trabajo Parlamentario...”.

Se observa que las “*comisiones permanentes*”,⁷⁹ se han mantenido constantes, durante estos tres periodos parlamentarios en este mismo sentido, es de hacer notar que las comisiones transitorias también se han mantenido constantes, refrendándose en cada una de las legislaturas correspondientes el respectivo acuerdo de Junta Directiva, las comisiones, al ser los grupos de trabajo integrados por diputados y diputadas nombrados por la Junta Directiva, tienen a su cargo el conocimiento de los asuntos que competen a la Asamblea y dinamizan el trabajo parlamentario a partir de las “*mociones*”⁸⁰ que activan el sistema de funcionamiento institucional.

⁷⁹ Caputo, “La democracia y la idea...”, 103. Apropósito un indicador institucional es el poder de las comisiones para decidir sobre el archivo o no de los proyectos de ley y sobre la obligatoriedad de sus dictámenes, un sistema de comisiones fuerte es una condición necesaria para que el parlamento sea influyente por tanto se puede sostener que a medida que las comisiones tengan más prerrogativas legislativas la influencia del parlamento sobre la actividad legislativa será superior.

⁸⁰ El poder del presidente en la etapa iniciativa del procedimiento legislativo está determinado entre otros factores por la capacidad de iniciativa exclusiva.

Las funciones y facultades, también conocidas como atribuciones de la Asamblea Legislativa de El Salvador son múltiples y la mayoría de ellas están determinadas en el art. 131 de la Constitución salvadoreña, la Asamblea es el ente que tiene el poder de crear, modificar, “interpretar auténticamente”⁸¹ o “derogar las leyes”⁸² del país, haciendo posible la convivencia democrática en el marco legal correspondiente.

Cuadro 5. Número de plenarios que correspondieron a sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes, realizadas durante las legislaturas 2000–2003; 2003–2006 y 2006–2009.

Años Plenarias	Legislatura 2000-2003	Legislatura 2003-2006	Legislatura 2006-2009	total, en tres periodos continuos
Ordinarias	145	149	145	439
Extraordinarias	4	7	5	13
Solemnes	12	21	20	53
Total, por año / legislatura	161	177	167	505

FUENTE: Iván Rosales, “el trabajo parlamentario...”.

*“Respecto del conocimiento de los dictámenes emitidos por las comisiones legislativas, el RIAL establece en el Art. 69 que el presidente de la Asamblea someterá al conocimiento del Pleno los dictámenes emitidos por las comisiones, a los que deberá agregarse el respectivo proyecto de decreto, acuerdo o pronunciamiento, en su caso”.*⁸³

⁸¹ A propósito de la interpretación auténtica (...) dentro de ella existen algunas que opera bajo pautas precisas de legislación de desarrollo con mandatos explícitos o implícitos de acción sentencia de 3-X-2011, Inc. 20-2006.

⁸² Técnicamente significa dejar sin efecto o suprimir parcialmente una ley. Según nuestra constitución, el procedimiento para derogar un precepto legal, debe ser idéntico al que le dio origen a su vigencia. (Art. 142 Constitución). Una derogatoria puede ser expresa o tácita; siendo tácita, cuando la nueva ley contradice esencialmente a la más antigua.

⁸³ Iván Eugenio Rosales Rivera, “el trabajo parlamentario en El Salvador periodo 2000-2009”

Cabe destacar que aunque las tablas reflejan una mínima variación en los resultados, esto solamente demuestra que siempre se podrá contar con un resultado de Productividad Legislativa, sean cuales sean los obstáculos que pasar, esta institución está en producción constante, quizás para unos sea producción en sentido negativa o producción positiva, pero desde los nacimientos de este Órgano de Estado se ha obtenido una constante productividad.

2.7. El efecto del parlamento en el desarrollo y fortalecimiento de la democracia

El Parlamento en sí, nace para poder establecer y anclar un cambio trascendental en la forma de hacer política y en la forma de cómo se gobernaba haya por el siglo XIX, por lo que en este punto se desarrollara como el nacimiento del Parlamento viene a formar parte importante de la democracia representativa.

*“El Parlamento es la pieza central del sistema representativo y su apertura a las nuevas capas sociales en la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX la clave de la transición del liberalismo oligárquico a la democracia liberal”.*⁸⁴

Su nacimiento principal se da *“Desde la Revolución inglesa hasta finales del siglo XIX, los Parlamentos y Asambleas desempeñaron un papel decisivo en Europa y América. En el Viejo Continente, asegurando la transición del absolutismo al liberalismo y en el Nuevo protagonizando los procesos de*

(tesis doctoral, Universidad Centro Americana José Simeón Cañas, 2011) 56.

⁸⁴Julián Santamaría, “el papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después”, *Estudios Políticos* 84, abril-junio (1994):14.

*independencia que introdujeron, asimismo, el sistema de gobierno representativo”.*⁸⁵

El parlamento viene a ser un componente importante en el régimen democrático, ya que viene a restarle ese autoritarismo del que estaba revestido el gobernante y volviéndose un auténtico guardián del sistema constitucional y la democracia.

En los procesos de transición del autoritarismo a la democracia que empezaron a producirse en los países del sur de Europa a mediados de los años setenta, y se han extendido luego a la mayor parte de los países latinoamericanos y más recientemente a los del este europeo y algunos asiáticos, el papel del Parlamento durante la transición es; por contraste, incierto y depende de muy diversos factores.

⁸⁵Santamaría, “el papel del parlamento...” 19. además, el autor agrega dos ejemplos: 1789 y 1848 en Francia, así como 1812 y 1869 en España.

CAPITULO III
CORRIENTES Y CONCEPTOS TEÓRICOS DOCTRINARIOS
ORIENTADOS A ESTABLECER EL IMPACTO DE LA PRODUCCIÓN
LEGISLATIVA EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En la exposición de este capítulo se identifican conceptos claves que son el objeto de análisis del trabajo, son para el caso gobernabilidad, democracia, gobernabilidad democrática, gobernanza, producción legislativa; y se adopta una postura de cada uno; se analiza el vínculo entre Producción Legislativa y Gobernabilidad Democrática, demostrar que teóricamente existen bases para inferir que entre cada variable existe efectivamente vínculo causal.

3.1. Conceptos claves en el tema de investigación, adopción de una postura

Este es un punto medular, y para comprender mejor la Producción Legislativa y la Gobernabilidad Democrática, no se puede obviar citar algunos autores reconocidos en el tema, y verter los conceptos clave para explicar mejor esta investigación.

Antonio Camou, plantea que la *Gobernabilidad* debe ser entendida como “*un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz*”,⁸⁶ en pocas palabras como una viabilidad efectiva

⁸⁶ Antonio Camou, *Los desafíos de la Gobernabilidad* (México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés, 2001) 45.

entre una petición del solicitante y la efectiva respuesta del sistema a lo petitionado.

De conformidad con lo anterior Joan Prats, establece que la gobernabilidad como *“un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias, es decir, la gobernabilidad es postulada como una cualidad de las sociedades o sistemas sociales, no de sus gobiernos”*,⁸⁷ siendo esta una definición un poco más amplia y completa, esta reviste a lo que es la gobernabilidad de un elemento diferente ya que visualiza a esta como un elemento de la sociedad no del gobierno a cargo del Estado.

Muy diferente lo anterior a lo que establece Ángel Flisfisch, el cual plantea que *“se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones”*.⁸⁸ Inclinando la balanza este autor afijar la gobernabilidad como carácter de encargado de la administración del Estado.

Para Xabier Arbós y Salvador Giner, aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que la gobernabilidad es la

⁸⁷ Joan, Prats, “Gobernabilidad Democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico” N° 10, *Instituciones y desarrollo* 12.

⁸⁸ Ángel Flisfisch Fernández, “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”, vol. 51 n. 3 (1989):113.

"cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".⁸⁹

Este hace una división más estricta de la institución encargada de la administración y dando más libertad a la voluntad del poder ejecutivo.

Finalmente se tiene que para Fernando Calderón, la noción de gobernabilidad está referida *"a la capacidad política de una sociedad y debe ser vista como una construcción de la política"*.⁹⁰

Estableciendo este autor la gobernabilidad como una herramienta de la política.

En este orden de ideas, de acuerdo al análisis de las definiciones del concepto de Gobernabilidad, se considera más acertado el planteado por Joan Prats, ya que él, considera que para que exista una verdadera Gobernabilidad, es importante la participación de todos los actores estratégicos de una sociedad, incluyendo las minorías lo que veremos más adelante como la representación de cada sector en el trabajo parlamentario.

Otro concepto importante es, *Democracia* en el cual según la Concepción de Montiel, la democracia también es conocida como *"un régimen caracterizado por los fines y los valores. Teniendo como eje la libertad, la igualdad jurídica y social, de este modo, la democracia garantiza los derechos sociales y*

⁸⁹ Xabier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad ciudadanía democracia en la encrucijada mundial*, (Madrid: Siglo XXI, 1993), 13.

⁹⁰ Fernando Calderón, "Gobernabilidad, Competitividad e Integración social", n. 57 (1995):16.

políticos brindando seguridad jurídica y social a los actores sociales y económicos".⁹¹ Este autor resalta este término como un conjunto de derechos importantes para todo ser humano, dentro de lo que debe ser un actuar social.

También Norberto Bobbio, en uno de sus trabajos, escribió que la democracia es una de las varias formas de gobierno que existen, concretamente, como *"aquella en la que el poder se encuentra no en las manos de una sola persona o de pocas, sino de todas, o mejor, de la mayor parte, en cuanto tal, se contrapone a las formas autocráticas de gobierno, tales como la monarquía y la oligarquía"*.⁹² Este autor hace una distribución de poder para todas las personas y que por ningún modo el poder debe de residir en una o pocas personas.

Otro es el caso del profesor mexicano Serra Rojas, que define la democracia como *"un sistema o régimen político, una forma de gobierno, en el cual el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones"*.⁹³

Este autor habla de un sistema de gobierno como tal, pero que a su vez se reconoce un gobernante este le da a la función particular al pueblo de elegir e imponer los mecanismos o métodos, herramientas de cómo se integraran o funcionaran las instituciones principales.

⁹¹ Luis Enrique Concepción Montiel. Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana; (Universidad Autónoma de Baja California)" VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno.

⁹² Norberto Bobbio, *El filósofo y la Política. Antología*, (México: Fondo de Cultura 1996), 45.

⁹³ Andrés Serra Rojas, *Ciencia política*. Red tercer milenio s.c. (México: Porrúa, 1988), 59.

Según Suárez-Iñiguez, existen dos sentidos de entender la democracia: “como una forma de gobierno, y otro, como una forma de vida que abarca distintas esferas, ya sean, sociales, económicas, educativas, etc.”.⁹⁴ Este autor divide la democracia en dos aspectos fundamentales para toda sociedad donde se engloban elementos importantísimos para el desarrollo de una sociedad.

Finalmente para Rousseau, “la democracia es antagónica a cualquier sistema representativo. En su obra, la soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; y, expresa que la esencia de la soberanía es la voluntad general, la que no se le puede representar. Según el autor, tan pronto como un pueblo se da representantes, pierde su libertad y deja de ser pueblo”.⁹⁵ Rousseau define la democracia como un elemento característico no de un gobierno si no de una población en el cual este no puede ser delegado a ningún gobernante ya que si esto sucede pierde su esencia y la población que lo delega corre el riesgo de perder su independencia.

De lo antes expuesto, se considera acertado el planteamiento brindado por Rousseau, en el cual reúne la mayoría de elementos importantes en consonancia a lo que se puede entender como una Democracia, que es la participación de todos los sectores.

Cuando se trata de *Gobernabilidad Democrática* se podría llegar a pensar o confundir con el termino antes mencionado pero se debe aclarar que son términos distintos como se verá a continuación:

⁹⁴ Enrique Suárez Iñiguez: “La verdadera democracia: Las características indispensables”, *Revista de Estudios Políticos* 127, (Madrid, enero-febrero 2005):162.

⁹⁵ Juan Jacobo, Rousseau, *Del contrato social*, (Editorial Esposa Calpe, S. A Madrid: Espasa-Calpe, 1968), 68.

Para Fernando Calderón, la Gobernabilidad Democrática, por su parte, “se refiere a la construcción de un orden institucional plural, conflictivo y abierto que implique una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente y de autoridad que tendría que tener el poder ejecutivo frente a los otros poderes y la sociedad misma”,⁹⁶ se trata de una administración donde se pueda tener capacidad de poder sobrellevar una diversidad de opiniones contrapuestas, pudiendo valorar, estudiar y aplicar decisiones un órgano de gobierno frente a la sociedad.

No tan alejado de lo expuesto y con mucha consonancia Norbert Lechner, establece que la Gobernabilidad Democrática, se refiere a “*las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política*”.⁹⁷ Haciendo énfasis este autor de instituciones que sean capaces de dirimir proceso sociales, con los cuales mientras más efectiva sea la resolución a la población, esto matizado con lo que es la política en su funcionamiento.

Según J. Mark Payne, la Gobernabilidad Democrática, se refiere a “*la capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y mantener las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados, que consideran plenamente los puntos de vista, e intereses de los autores políticos y sociales relevantes*”.⁹⁸

⁹⁶ Fernando Calderón Gutiérrez, “Gobernabilidad competitividad e integración social: política y gobernabilidad”, n. 57 (1995): 13.

⁹⁷ Norbert Lechner, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, (México: IFE 1995), 34.

⁹⁸ Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo Flores, Fernando; y Allamand Zavala, Andrés. “La Política Importa, Democracia y desarrollo en América Latina”, *Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la democracia y la Asistencia Electoral* (2003): 52.

Lo expresado por payme viene a fortalecer la hipótesis que en la gobernabilidad democrática se trata de poner en la cúspide la capacidad que tiene todos los órganos de gobierno para poder resolver todo problema social, buscando una serie de opiniones, buscando y ejecutando la que se considere la más apropiada, pero haciendo énfasis que a mayor puntos de vista se expongan estos son confrontados y consensado el mejor; por lo cual se considera el aporte más completo.

Otro elemento importante vendría hacer el termino *Gobernanza* y aunque también se parezca a uno antes citado tienen mucha diferencia por ejemplo para Celedón y Orellana, la gobernanza es, *“La posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación ordenada de estos consensos y garanticen su estabilidad”, lo que implica “recoger demandas, acceso a la información, transparencia de los procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de las políticas públicas”,*⁹⁹ se refiere a un consenso que debe resultar de una serie de demandas o exigencias encaminadas a la buena administración de un gobierno o de un órgano de Estado.

Por otro lado J. P. Olsen, describe la gobernanza como *“los intentos de equilibrar o reconciliar la habilidad de un gobierno de intervenir en la sociedad a través de la construcción de instituciones efectivas, así como los esfuerzos para desarrollar instituciones que proporcionan protección contra la intervención pública arbitraria e inapropiada en las vidas de las personas”,*¹⁰⁰ esto significa una clara manifestación de intervención del Estado por medio de sus instituciones en la sociedad procurando primero

⁹⁹ Carmen Celedón y Renato Orellana, “Gobernación y participación ciudadana en la reforma de salud en Chile: Sociedad Civil y participación ciudadana”, n. 2 (2003): 3.

¹⁰⁰ J. P. Olsen, Political institutions and public policy, Kluwer, Dortrech, trad, *European challenges to the Nation State* B. Steunenbergh and F. Van Vaught (1997), 164.

que esta actúen de forma correcta, justa y equilibrada, para que posteriormente esta le resuelva a la sociedad de igual manera.

Finalmente para Luis F. Aguilar, equivale al “*proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales, y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección*”.¹⁰¹ Este autor se declina por una clara búsqueda de convivencia social en el cual se deben con jugar todos los elementos necesarios para lograr una dirección u administración de la sociedad.

En cuanto a Gobernanza, según lo planteado por J.P. Olsen, se considera la conceptualización más acertada.

Cuando se habla de *Producción Legislativa*, el autor Taylor-Robinson y Christopher Díaz, en su estudio sobre la legislatura hondureña “*apunta a establecer categorías respecto al objetivo político de las leyes emanadas de la legislatura, para la definición del mismo los autores proponen analizar las leyes en dos sentidos: el nivel de agregación de la propuesta y los efectos del proyecto, por nivel de agregación los autores refieren a los sujetos directos a quienes afecta la ley, individuales, locales, sectoriales, regionales o nacionales, el segundo criterio tiene que ver con los efectos del proyecto, o el impacto de la ley sobre el sujeto directo.*

Esta variable tiene cuatro categorías: beneficiosas, contraproducentes, mixtas y neutrales”.¹⁰² En este caso este autor no hace un división entre el

¹⁰¹ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, (México 2006), 90.

¹⁰² María Paula Bertino, “La producción legislativa como variable dependiente”, *apuntes para una agenda de investigación en América Latina*, (2012): 5.

efecto que la ley puede resultar primer en un capo general de aplicación a la población y segundo en el efecto individual o impacto específico a la persona a quien le será aplicada.

En el caso de Amorim Neto y Santos, sobre las variables previamente señaladas los autores *“propone adicionar una tercera variable, referida al tema o tópico de la ley, así proponen distinguir entre ocho categorías los proyectos, a ser: administrativas, económicas, honoríficas, presupuestarias, políticas, sociales, cultural científico-tecnológicas, y medioambientales”*.¹⁰³ Esto trata de dar una categorización a toda esa producción o trabajo legislativo dividiéndolo en categorías según el área de aplicación y así sacar el resultado porcentual de lo que se produce.

Por aparte Mejía Acosta, Pérez Liñan y Saiegh, son otros autores que también retoman el índice de Taylor-Robinson y Díaz para complementarlo, A fin de dar cuenta de cómo los métodos de selección dentro del partido perfilan el comportamiento de los legisladores, los autores apuntan a la: *“actividad legislativa como variable dependiente, señalando que la misma será particularista o general en función del tipo de lista, la magnitud del distrito, las reglas referidas a la reelección el sistema de partidos la frecuencia electoral y la selección de candidatos”*.

Según lo anterior se comenta, entonces, que el rendimiento es un proceso del que surge un resultado o producto, que consigue ser positivo o negativo, creciente o decreciente, eficiente o ineficiente, de acuerdo al estándar de descripción utilizado, el rendimiento de la producción legislativa, es algo que produce provecho en alguna línea o para un sector, o para unas personas,

¹⁰³ Bertino, “La producción legislativa”, *Apuntes para una agenda* (noviembre 2012) 9.

entonces a lo largo de las siguientes líneas se busca describir ese provechó que genera la producción legislativa.

3.2. El Trabajo Legislativo, su tasa de producción y su efecto en la Gobernabilidad Democrática

Antes de entrar a la parte estrictamente legal que es en el siguiente capítulo, se plantea un esbozo académico que permita comprender mejor la importancia de la Producción Legislativa en la Democracia, para más adelante ejecutar una mezcla entre Producción Legislativa y Gobernabilidad Democrática, que para fines de esta investigación, parlamento y asamblea legislativa se entenderá como lo mismo.

Según Álvaro Artiga, "la producción de leyes o de reformas a la misma es el primer indicador de gobernabilidad, en tanto expresa una cierta capacidad para tomar decisiones vinculantes. Sin embargo, que sea el primer indicador a examinar no quiere decir que sea en forma necesaria el más importante. Un sistema político que no puede tomar decisiones es ingobernable. Sin embargo lo contrario no necesariamente es cierto. Podría darse el caso que el sistema político toma decisiones, pero no puede implementarlas. A demás, debe haber algún nivel mínimo de producción de decisiones vinculantes para que la sociedad comience hacer gobernable".¹⁰⁴

El conflicto entre el gobierno y la asamblea es natural, al estar ante un ordenamiento de autoridad compartida, la tensión es también inherente a la política de partidos, y es también normal que tienda a develarse en estas relaciones la cooperación, los problemas en el ejercicio del poder que

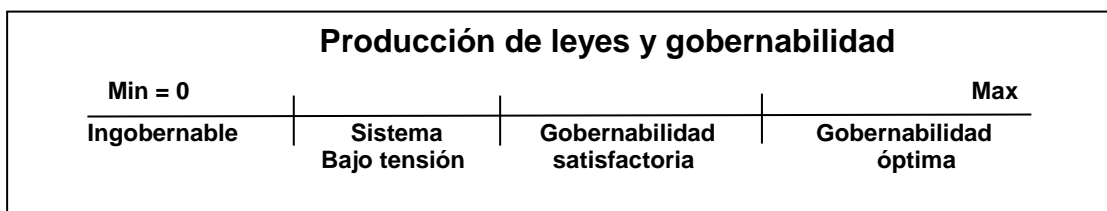
¹⁰⁴ Artiga, "Gobernabilidad Democrática", 250.

generan vulneración al principio de equilibrio del poder, se enmarcan en las disposiciones constitucionales ambiguas e ineficaces, la manera como se desarrolla la actividad electoral, “los periodos en el poder y las reelecciones”.¹⁰⁵

"Ello, no obsta, para que pueda existir problemas de gobernabilidad-tensiones, en términos estonionanos (Easton, 1992)-, aun cuando el sistema sea capaz de emitir decisiones (...) No es lo mejor en términos de rendimiento institucional pero se produce un ambiente de satisfacción en el mismo. En resumen podemos imaginar la producción de leyes como un eje en el que se detectan franjas, márgenes, intervalos o grados de gobernabilidad".¹⁰⁶

A propósito Álvaro Artiga presenta el siguiente esquema:

ESQUEMA 1. Producción de leyes y gobernabilidad



Pero será suficiente medir la producción legislativa para poder determinar qué grado de gobernabilidad existe, o es necesario desglosar en qué consiste la producción legislativa.

¹⁰⁵ Pablo Ernesto Medrano Moreno, “¿Quién debe tomar las decisiones en una sociedad democrática?”, *Revista de Derecho Público* No 28 (2012):19.

¹⁰⁶ Artiga, “Gobernabilidad Democrática”251.

“Según el anuario legislativo publicado por la Asamblea Legislativa de El Salvador la Producción Legislativa incluiría a) reformas a la constitución, b) acuerdos de reformas constitucionales, c) reformas al reglamento interior de la Asamblea Legislativa, d) códigos, e) leyes, f) reformas a códigos, g) reformas a leyes, h) interpretaciones auténticas, i) prorrogas y derogatorias, j) autorizaciones y aprobaciones, k) ratificaciones, l) elecciones, renunciaciones y exoneraciones de funcionarios, m) títulos y distinciones honoríficas, n) decretos varios.

Medir la producción legislativa implicaría hacer un recuento de los productos arribas inventariados”.¹⁰⁷

Pero se debe aclarar que aunque el anuario antes mencionado por Artiga, establezca esa diversidad de variables en este trabajo se hará un esfuerzo para buscar y enlistar todas aquellas variables que están íntimamente ligadas con una producción legislativa de mediana a mayor eficacia, puesto que solo el examen de los decretos emitidos en cada año por la asamblea legislativa como medida de gobernabilidad es un indicador muy débil ya que solo indica el producto final que podría denominarse producto positivo en tanto está ahí como legislación, por ejemplo.

Por lo tanto en este tema sobre la producción legislativa se necesita una medida que compare la producción positiva anual con la demanda.

A esta última se puede aproximar con las piezas de correspondencia que ingresan a la Asamblea Legislativa o con las que ingresan a las diferentes comisiones legislativas, para hacer este análisis, siguiendo a Álvaro Artiga se

¹⁰⁷ Artiga, “Gobernabilidad Democrática”, 252.

retoma la siguiente fórmula para hacer una (tasa de producción legislativa) calculada según el siguiente planteamiento:

ESQUEMA 2. Fórmula para medir la tasa de producción legislativa

$P_L = (D / C) \times 100$	
Dónde:	P_L = producción legislativa (en las comisiones) D = dictámenes emitidos C = piezas de correspondencia que entran a las comisiones

Antes de seguir adelante conviene detenernos a reflexionar sobre los diferentes escenarios con los que en el transcurso de este tema nos encontraremos, como primer punto podría resultar al considerar todos los dictámenes emitidos en las comisiones sin importar que clase de dictámenes estamos considerando es decir si son favorables o no favorables, pensemos en una situación en donde el total de dictámenes favorables es igual al total de piezas de correspondencias recibidas en la misma unidad de tiempo, se tendrá una producción legislativa del 100 por ciento, en apariencia este resultado estaría en la zona optima de gobernabilidad conforme al cuadro anterior que Álvaro Artiga presenta pero que parece ir contra sentido ya que el rechazo a todas las iniciativas de ley o de reformas a las ya existentes generaría más bien mayor tensión al sistema.

"La no aprobación de iniciativas podría considerarse como una no decisión".¹⁰⁸

Ahora bien en una situación opuesta se estaría frente a que toda pieza de correspondencia es dictaminada de manera favorable, por lo que es de

¹⁰⁸ Artiga, "Gobernabilidad Democrática", 255.

preguntarse si la aprobación de toda pieza de correspondencia admitida en las comisiones tensiona en lugar de llevarlo a una óptima gobernabilidad.

Se ha llegado entonces a una situación en la que se deben considerar tanto los dictámenes favorables como los desfavorables porque las situaciones extremas no se dan en la práctica, es decir ni todo se dictamina de forma favorable, ni todo es rechazable, siendo este nuestro indicador de producción legislativa.

3.3. Producción Legislativa y Gobernabilidad Democrática su vínculo y el efecto

Despejado en el punto anterior lo relativo a la Producción Legislativa, donde ya se estableció un método o fórmula a utilizar para medir la Producción Legislativa, antes que nada se debe dejar bien claro el sentido con el cual vamos a tomar el término Gobernabilidad Democrática y para eso vamos a retomar la definición que adoptamos como más acertada.

En este mismo capítulo en la parte de conceptos claves ya correspondiente a J. Mark Payne, para quien la gobernabilidad democrática representa *“la capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y mantener las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados, que consideran plenamente los puntos de vista, e intereses de los autores políticos y sociales relevantes”*.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo Flores, Fernando; y Allamand Zavala, Andrés. “La Política Importa, Democracia y desarrollo en América Latina”, *Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la democracia y la Asistencia Electoral* (2003): 53.

Posterior a eso, el objetivo primordial es establecer ese vínculo que puede existir entre la Producción Legislativa y la Gobernabilidad Democrática.

Para tales efectos se tiene que *“El Estado Constitucional se basa en el principio de la distribución del poder y éste existe cuando varios detentadores del poder independientes entre sí, participan en la formación de la voluntad estatal y las funciones asignadas se encuentran sometidas a un control que es ejercido a través de los otros detentadores del poder”*.¹¹⁰

Resulta necesario entonces examinar una serie de factores, para determinar la incidencia en las relaciones que se dan entre el Gobierno y la Asamblea Legislativa, influenciadas por un sistema electoral y de partidos que sin duda repercuten en lo que se denomina la gobernabilidad que es el término que enmarca las relaciones entre éstos dos órganos de poder.

De acuerdo con algunos politólogos hay dos escenarios que nos permiten enmarcar la gobernabilidad como evidencia de relaciones de cooperación y colaboración armónica entre los dos poderes.

El primer escenario se configura cuando los partidos que conforman el poder legislativo, son del mismo grupo o coalición del gobierno, lo cual permite una mayor eficiencia en la actividad legislativa y en la gestión gubernamental, lo que depende a su vez sin duda de la existencia de partidos fuertes, disciplinados, permanentes, ante la ausencia de estas especificidades, partidos fraccionados, que no respondan a una estructura fuerte, con *ideología determinada*¹¹¹.

¹¹⁰ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (Barcelona España 1982), 201.

¹¹¹ Zizek Slavoj, *El espectro de la ideología un mapa de la cuestión*, (2008), 10-11.

Funcionarían como partidos débiles minoritarios, que no realizan eficazmente ni coalición gubernamental ni oposición seria.

El segundo escenario se presenta cuando el partido mayoritario o la coalición de partidos que dominan en la asamblea es diferente a aquel al que pertenece el Presidente, evento que puede provocar un constante poder dividido, un obstáculo a la gestión gubernamental, conflicto entre Congresistas, entre bancadas y el gobierno, que pueden generar en tiempos de crisis parálisis institucional, un Gobierno así debilitado, para poder sacar adelante sus proyectos y políticas de gobierno, se ve obligado a negociar y formar alianzas forzadas, lo cual debilita en sí mismo el sistema político, genera crisis institucional, deslegitimidad y pérdida de credibilidad.

En cualquiera de los dos escenarios presentados se vulnera necesariamente el principio constitucional de equilibrio en el ejercicio del poder político, en la medida en que se privilegian uno u otro, Gobierno o Congreso, con la ya conocida consecuencia de incapacidad de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía y carencia de gobernabilidad.

Para concluir se toma a bien presentar un ejemplo de fácil comprensión de lo que se puede entender entre el vínculo de producción legislativa y gobernabilidad democrática, así como el impacto que se produce de esto.

Seguido a la anterior introducción se plantea el siguiente ejemplo en el cual se presenta pieza de correspondencia a la Asamblea Legislativa solicitando la aprobación de un préstamo internacional de parte del órgano ejecutivo a través del Ministerio de Defensa, para que sea aprobado, esto con el objetivo de combatir la delincuencia en el país, en el cual se va a valorar que según las referencias anteriores se cuenta con una Producción Legislativa óptima,

es decir que todas las piezas de correspondencia que se presentan ante este órgano de estado por el ejecutivo son discutidas y debidamente aprobadas, dictaminado de forma eficiente.

Claro esto, lo siguiente a valorar es el impacto que este va a generar una vez ejecutado (pensando que este se ocupó para reforzar la Policía Nacional Civil en compra de armas y demás implementos y la contratación y capacitación de un buen número de elemento Policiales) y aquí hipotéticamente como se ha venido haciendo, se ha obtenido un resultado positivo en la seguridad social ya que se logró reducir los homicidios de 15 a 7 diarios, obviamente este caso planteado tiene un resultado altamente positivo en donde se cuenta con una eficacia optima

Pero no se debe de olvidar que la situación puede ser a la inversa en donde brevemente se puede decir que la pieza de correspondencia ingresa a la Asamblea Legislativa y esta a su vez pasa a la comisión de hacienda, pero resulta que por falta de consenso y desacuerdo políticos esta puede llegar a pasar años en esta sin ser resuelta o dictaminada o en su caso hasta podría llegar hacer archivada, en este caso no se le estaría cumpliendo con lo que la sociedad necesita y los homicidio en vez de bajar siguen aumentando.

Asimismo siguiendo las ideas principales de Álvaro Artiga González es importante para dilucidar una gobernabilidad democrática, calcular el número de dictámenes producidos por las comisiones legislativas, en el sentido de cuantas peticiones ingresan, cuantas son resueltas y en cuanto tiempo, también aquellos dictámenes que tiene verdadera trascendencia política y afectan directamente de manera positiva o negativa en el conglomerado ya con todo esto estaremos en mejores condiciones para sostener que existe o no gobernabilidad democrática.

CAPITULO IV

MARCO NORMATIVO JURÍDICO, CONFORMACIÓN DE PODERES DE ESTADO, EL ÓRGANO LEGISLATIVO SU FUNCIONABILIDAD Y REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LO INTEGRAN

En la exposición de este capítulo, se identifica el marco jurídico aplicable al problema, según la base constitucional, los tratados internacionales, las legislaciones secundarias y otras fuentes de derecho aplicables para el caso, asimismo a nivel centroamericano cómo se regula el tema de la producción legislativa en su vinculación con la democracia, y la relación entre ambas variables.

4.1. Aplicación material de la Constitución Salvadoreña, división de poderes y sus funciones

Debe entenderse que una de las principales instituciones normativas en cargadas de regular; regir el funcionamiento de un Estado y establecer los entes encargados para su funcionamiento, así como de establecer una separación de poderes y limitar cada una de sus funciones es la Carta Magna o Constitución de la Republica.

De acuerdo al *“Art. 86 de la Constitución vigente de El Salvador: “Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.”*¹¹²

¹¹² Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

Este artículo tiene su raíz constitucional desde la independencia del reino de España, otorga a El Salvador la facultad para organizarse, y para establecer su propio estado, libre de toda injerencia.

Asimismo el *Art. 85* regula “el Gobierno es republicano, democrático y representativo”¹¹³ por lo que El Salvador es una “República”,¹¹⁴ el gobierno es ejercido por varios órganos, “democrático”,¹¹⁵ por cuanto el poder, no reside en una sola clase militar, social o económica, sino en el pueblo; es “representativa”,¹¹⁶ porque el pueblo delega el poder en ciertos ciudadanos; en ese sentido los gobernantes son delegados del pueblo, asimismo “presidencialista”.¹¹⁷

Ya que el Presidente de la República tiene el impulso legislativo; es el Comandante General de la Fuerza Armada; ejerce la diplomacia; el ejecutivo ejerce el poder financiero, asimismo el presidente funciona con mayor poder, a pesar de que el texto constitucional pareciera dárselo a la Asamblea

¹¹³ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

¹¹⁴ Maribel Valdivia Hernández, *La República y el Sistema Constitucional (En México 3ª ed., 2006)*, 6. República (del latín res publica, ‘la cosa pública’), es considerada una forma de Estado basada en el concepto de que la soberanía reside en el pueblo, quien delega el poder de gobernar en su nombre a un grupo de representantes elegidos.

¹¹⁵ Maribel Hernández, *La República y el Sistema*, 9. La democracia se forma del griego, demos, ‘pueblo’ y kratein, ‘gobernar’, lo que significa, una forma de gobierno mediante la cual el pueblo de un Estado ejerce su soberanía mediante cualquier forma de gobierno que haya decidido establecer.

¹¹⁶ Maribel Hernández, *La República y el Sistema*, 10. Al establecer la Constitución que es una *república representativa*, significa que el pueblo va a nombrar, a través de los instrumentos político-electorales establecidos, a un grupo de personas que serán sus representantes, que tomarán por él las decisiones estatales, que en su nombre crearán normas jurídicas, que lo «representarán» en la gestión pública; es decir, que mediante el fenómeno de la representación lo harán “presente al momento de formar la voluntad estatal.

¹¹⁷ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América latina*, (Buenos Aires, Paidós, 2002). 18-19. Los rasgos fundamentales del presidencialismo cualesquiera sean las variaciones que existan entre sus diversos tipos son el origen separado (es decir, la elección popular del Ejecutivo) y la supervivencia separada (o sea, que ni el Ejecutivo ni el Legislativo pueden recortar el mandato del otro). Estos dos rasgos definitorios del presidencialismo generan una matriz de dos por dos.

Legislativa; sin embargo, jurídicamente hablando, no existe preeminencia entre los “órganos de Estado”.¹¹⁸

El mismo Art. 86 de la Constitución de El Salvador determina que “*el poder público emana del pueblo*” y que “*los órganos del gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes, las atribuciones de los órganos del gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas*”.¹¹⁹

La Asamblea Legislativa está integrada por 84 diputados, estos estaban integrados con sus respectivos suplentes; hasta julio de 2016, fecha en la cual la Corte Suprema de Justicia a través de la Sala de lo Constitucional emitió la “*Sentencia con referencia 35-2015*”, en la que declara que: “*La falta de legitimación democrática directa de los diputados suplentes que votaron para obtener el quórum requerido, al no haber sido elegidos por el voto directo de los ciudadanos.*

“Así como las personas consideradas como diputados suplentes, declaradas como tales por el TSE, no podrán continuar supliendo a los diputados propietarios, por carecer de legitimación democrática popular, es decir, por no haber recibido el voto directo del electorado; en consecuencia, la actual legislatura sólo podrá integrarse y funcionar con sus diputados propietarios.

¹¹⁸ Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo y democracia*, (38-99). Los sistemas presidencialistas carecen de los medios para asegurar que el presidente cuente con el apoyo de una mayoría parlamentaria. Dado que los presidentes son elegidos en forma independiente de la asamblea, y debido a que las cualidades personales con frecuencia son decisivas en las campañas presidenciales, el ganador no necesita provenir de un partido mayoritario si es que hay alguno. fácilmente conducir a amargas luchas entre el Ejecutivo y el Legislativo.

¹¹⁹ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

*Para que en las próximas legislaturas el Órgano Legislativo pueda contar con diputados suplentes legitimados democráticamente, éstos deberán surgir del voto directo del cuerpo electoral, en las respectivas elecciones”.*¹²⁰

Así las cosas en la legislatura 2016-2018 no se contara con diputados suplentes, pero en el objeto de estudio sí estuvieron contemplados es decir en el periodo 2009-2015, continuando permanecen en sus cargos por 3 años y pueden ser reelegidos así como lo establece el “*Art. 124 de la Constitución de la Republica de El Salvador.*”¹²¹

Hay tantas circunscripciones electorales como departamento en que se divide el territorio de la república para la administración de la república, se establece un cociente nacional de población resultante de dividir el número de habitantes según el último censo nacional de población entre el número de diputados y diputadas que conforman la Asamblea Legislativa.

Para establecer el número de diputados por circunscripción se divide el número de habitantes de cada circunscripción entre el cociente nacional de población, de acuerdo al último censo nacional de población las circunscripciones electorales quedan conformadas de la siguiente manera: San Salvador 24; Santa Ana 7; San Miguel 6; La Libertad 10; Usulután 5; Sonsonate 6; La Unión 3; La Paz 4; Chalatenango 3; Cuscatlán 3; Ahuachapán 4; Morazán 3; San Vicente 3; Cabañas 3; para hacer un total de 84 diputados”, la constitución en el Art.124, estipula que los ochenta y cuatro diputados, elegidos popularmente a través de los partidos políticos para integrar la Asamblea Legislativa: "se renovarán cada tres años y podrán ser

¹²⁰ *Sentencia de Inconstitucionalidad* 35-2015.

¹²¹ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

reelegidos. *“El período de sus funciones comienza el primero de mayo, del año de su elección, entre los derechos y obligaciones de un diputado o diputada en El Salvador están la participación en las Comisiones de trabajo en las que pertenece, para estudiar y dictaminar sobre los asuntos que son sometidos a su consideración y la asistencia a las Sesiones Plenarias donde se conocen los proyectos de ley y demás Solicitudes que ingresan a la Asamblea, los dictámenes que emiten las Comisiones, para que una vez discutidos, puedan ser aprobados o rechazados”*.¹²²

Según el art. 1 del Código Civil: *“Ley es una declaración de la voluntad soberana, que manifestada en la forma prescrita por la constitución, manda, prohíbe o permite”*.

4.2. Código Electoral y su función reguladora de los Partidos Políticos

El pueblo ejerce la soberanía por medio de los funcionarios del gobierno que son sus delegados y que no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley, por ello es importante recalcar que la Constitución de El Salvador circunscribe a los partidos políticos como la expresión del pluralismo democrático representativo, de manera que no permite que otra clase de instituciones con distintas finalidades, asuman la representación popular y la *“participación en el trabajo estatal”*.¹²³

Al revisar la “Exposición de Motivos de la Constitución de la República de 1983”, la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución rechazó como incompatible con el sistema democrático “la existencia de un partido único

¹²² Iván Rosales, “El trabajo parlamentario en El Salvador periodo 2000-2009” (Tesis de Maestría, Universidad José Simeón Cañas, 2011), 48.

¹²³ Mateucci Nicola, *Organización del poder y libertad historia del constitucionalismo moderno*, (Editorial Trotta S.A., 1998, Madrid), 213.

*oficial, que en forma abierta o disfrazada, pueda llegar a institucionalizarse como el único rector y artífice de la formulación, ejecución control de las decisiones políticas”. Por ello, se denomina al Grupo Parlamentario que reúne a los diputados y diputadas que llegaron cobijados por la bandera del partido político en el gobierno como de la fracción de gobierno, y a los demás como de las fracciones de oposición”.*¹²⁴

Por lo expuesto anteriormente la pregunta sería, ¿cómo se forman los partidos políticos?, y la Ley de Partidos Políticos que da parte de la respuesta en su “Artículo 6.- *Para constituir un Partido Político se requiere la voluntad de por lo menos cien ciudadanos capaces para ejercer el sufragio, domiciliados y con residencia en el país, lo cual se hará constar en el acta de constitución. Dicha acta deberá protocolizarse ante Notario o consignarse en escritura pública con la comparecencia de los mismos ciudadanos que la hubieren suscrito*”.

¹²⁵

El anterior artículo de la ley de partidos políticos, también enumera un total de 9 requisitos que debe contener el acta de constitución, en el cual cumplidos estos, el art. 9 expresa que extiende una autorización para poder realizar proselitismo político, y ya revisados los libros donde consta el número de afiliados que en primer momento exige la ley, estos podrán por todos los medios convocar a la recolección de las 50,000 mil firmas que exige el “Art. 10 *Los Partidos Políticos para inscribirse deberán contar con al menos cincuenta mil ciudadanos afiliados; la adhesión al Partido formulada por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectiva*”.

¹²⁶

¹²⁴ Rosales, *El Trabajo Parlamentario*, 43.

¹²⁵ Ley de Partidos Políticos, (El Salvador, Asamblea Legislativa, Decreto N° 307, 2013).

¹²⁶ Ley de partidos políticos, 2013.

Una vez aprobada la presentación de los libros con las firmas solicitadas y sin ninguna observación por el Tribunal Supremo Electoral y luego de realizadas las publicaciones en los diarios de mayor circulación, “el partido político en organización quedara inscrito y se le reconocerá la personería jurídica.

Legalmente inscrito y reconocido como tal, el partido político, tiene como siguiente paso la creación de sus estatutos internos los cuales serán los que los van a regir, y en los cuales plasmaran su organismo de dirección, el cual estos serán vigilados por el tribunal supremo electoral.

Luego de materializado lo anterior, solo se puede decir que todo queda en manos del partido político, por medio de su dirigencia de escoger y decidir cuáles son aquellos candidatos que serán lanzados en las campañas políticas, y es aquí donde la población entra a jugar un papel importante al poder con su voto decidir quiénes son los que forman la Asamblea Legislativa.

4.3. Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa organización, funcionamiento y procedimientos parlamentarios y su Aplicabilidad en torno a la Producción Legislativa

Las leyes son normas de conductas obligatorias, decretadas por el Órgano Legislativo y tienen un proceso para su formación, establecido en la Constitución.

Pero es este mismo órgano de Estado el encargado de crear una normativa encaminada a la auto regulación y funcionamiento, por lo cual nace el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL), según lo establecido

en el “Art. 131 numeral 1 de la Constitución de la República”,¹²⁷ y en el Art. 1 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL) donde establece el objeto de este cuerpo de ley “*El presente Reglamento tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y los procedimientos parlamentarios de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con las facultades que le otorga la Constitución, en este Reglamento, la Asamblea Legislativa también podrá denominarse la Asamblea*”.¹²⁸

Posterior a establecer el objeto de este Órgano de Estado resulta necesario ventilar la naturaleza de este, en el que en su Art. 2 literalmente expone: “*La Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado, compuesto por Diputados y Diputadas, electos en la forma prescrita por la Constitución y la ley; le compete, fundamentalmente, la función de legislar...*”¹²⁹

Los diputados y diputadas son elegidos por mecanismos de elección popular, como bien nos remite el artículo anterior que está establecido en la constitución y en donde es la población la encargada de elegir la propuesta que para su gusto sea más acertada, pero como se conforman estos al momento de llegar al primer órgano de Estado, a eso hace referencia “*Artículo 34.- Conformación de los grupos parlamentarios.*

Al inicio de la legislatura, los Diputados y las Diputadas conformarán grupos parlamentarios, los cuales deberán estar integrados por los Diputados y las Diputadas del partido político por medio del cual fueron electos”.¹³⁰

¹²⁷ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

¹²⁸ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, (El Salvador, Asamblea Legislativa, Decreto N° 756, 2005).

¹²⁹ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, 2005.

¹³⁰ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa 2005.

Como son los partidos políticos, uno de los medios principales para poder acceder a integrar este Órgano de Estado, resulta normal dicha conformación de grupos ligados a un mismo cuerpo político, formándose bloques políticos, realizando estos al momento de llevar a aprobación o no de cierta propuesta de ley.

Pero lejos de la anterior agrupación política que se realiza dentro de la Asamblea Legislativa, el Art. 37 del mismo reglamento establece otra, pero esta, ya sin similitudes políticas entre los miembros, denominándolas Comisiones Legislativas, en el cual literalmente establece. “Art. 37 Integración, objeto y número de miembros de las comisiones.

Las comisiones serán integradas por Diputados y Diputadas propietarios, con el objeto de estudiar y dictaminar las iniciativas legislativas, que les encomiende el Presidente de la Asamblea al distribuir la correspondencia en las sesiones plenarias. Estarán compuestas por el número de miembros que determine la Junta Directiva, con base en la proporcionalidad de la composición de la Asamblea”¹³¹

Y aunque el artículo no lo diga pero estas comisiones estarán integradas por miembros de distintos cuerpos políticos que conforman la Asamblea Legislativa.

Y son estas Comisiones legislativas, las encargadas de recibir las piezas de correspondencia concernientes a su función o naturaleza, realizar su estudio por parte de la presidencia de la comisión y darle trámite si este lo considera pertinente según el Art. 51 del mismo cuerpo de ley.

¹³¹ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, 2005.

Posterior al estudio antes mencionado, dicha comisión esta debe resolver o elaborar lo que se denomina dictamen en el cual plasmaran sus acuerdos y propuestas y los argumentos o razones por los cuales dictaminan de esa manera. “Art. 52 *Las comisiones emitirán dictámenes por resolución de la mayoría de sus miembros, razonando sus acuerdos y propuestas.*

Los dictámenes contendrán como requisitos mínimos: el nombre de la comisión, el número de expediente, el número correlativo de dictamen, la fecha de emisión, la relación del asunto que se trata, la relación del trabajo realizado, los argumentos y las razones por las que se dictamina”...¹³²

Una vez se haya cumplido con los requisitos y formalidades que exige el artículo anterior el dictamen deberá ser enviado a la Junta Directiva para que ésta lo incluya en la propuesta de agenda de la sesión plenaria, según lo establecido por el inciso segundo del mencionado artículo.

Y finalmente el art. 69 y 70 del mismo cuerpo de ley el que establece que el Presidente someterá al conocimiento de la Asamblea los dictámenes emitidos por las comisiones, a los que deberá agregarse el respectivo proyecto de decreto, acuerdo o pronunciamiento, en su caso; sin este requisito no podrá ser aprobado, requiriendo obligatoriamente que este vaya firmado por al menos la mayoría de los integrantes de la comisión para que pueda ser del conocimiento de la asamblea, en el cual se leerán los dictámenes; lo resuelto en este y será sometido a discusión por el pleno.

En este apartado se ha hecho mención de los pasos más relevante de cómo se conforma la Asamblea Legislativa y de cómo produce este, parte de su

¹³² Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, 2005.

trabajo legislativo, será en el siguiente capítulo donde se ofrecerá esta producción de manera cuantitativa y en porcentajes.

CAPÍTULO V

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA, EL EFECTO DE SUS INDICADORES Y VARIABLES, COMO FUENTE DIRECTA EN EL DESARROLLO DE UNA EFICIENTE O NO, ADMINISTRACIÓN DE GOBIERNO

El propósito de este capítulo, es el resultado de la problemática planteada, de acuerdo a los indicadores y variables, en el trabajo legislativo; donde se determine un resultado positivo; el cual contiene una recopilación y tabulación de Dictámenes Legislativos, la conformación de mayorías legislativas de los periodos en estudio, controles inter orgánicos, sentencias relevantes de la Sala de lo Constitucional y un estudio de casos relevantes para la investigación.

5.1. Indicadores y variables, el Trabajo Legislativo

Para efectos de análisis, en el presente capítulo de resultados se identifica y definen las variables, con sus respectivos indicadores y un estudio de casos. En un primer momento al estudiar la Producción Legislativa, se puede observar el resultado de la labor de la oposición y por consiguiente de la fracción del gobierno en turno, que representaría más no automáticamente al Órgano Ejecutivo.

Este indicador se retoma en la presente investigación para dilucidar el trabajo que se realiza en la Asamblea Legislativa de El Salvador, distinguiendo mociones y resultados; es decir, quienes dan iniciativa a las piezas de correspondencia que ingresan a la Asamblea Legislativa y cuál es el

producto de la operatividad y estudio de las mismas al interior de las comisiones legislativas.

Otro punto de importancia es la relación de cada una de estas iniciativas con sus variables políticas tales como gobernabilidad y democracia, puesto que al final de cuentas, más allá de la cuantificación estadística y sistematización documental, es en esta relación donde se visibiliza el aporte de cada instrumento jurídico aprobado por la Asamblea Legislativa al sistema político salvadoreño de ahí la importancia los temas desarrollados en, creación de leyes secundarias, elección de funcionarios de segundo grado, reformas constitucionales, aprobación del presupuesto general del estado, finalmente acuerdos políticos.

El estudio de estos temas ha sido concatenado con entrevistas realizadas a actores políticos quienes directamente han participado en el proceso de la gobernabilidad.

5.2. Recopilación y tabulación de Dictámenes legislativos

Para realizar un mejor desempeño en cuanto al trabajo legislativo, los diputados y diputadas de un parlamento se integran en comisiones, las cuales se denominan según su especialidad en las distintas áreas del trabajo legislativo.

En este sentido, de acuerdo al numeral 8º del Art.12 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador (RIAL), compete a la Junta Directiva *“nombrar a los diputados y Diputadas que integrarán las comisiones permanentes establecidas en este Reglamento, con base en la integración*

*proporcional de la Asamblea, previa consulta con los coordinadores de los Grupos Parlamentarios”.*¹³³

Además, el Pleno Legislativo puede nombrar Comisiones Especiales, para la investigación de asuntos de interés nacional. Éstas se abordan más adelante en este trabajo.

De conformidad a lo expuesto, se puede considerar al otorgamiento de iniciativa a una solicitud de ley, reforma u otro producto, así como el estudio, la promulgación y sanción o veto de dicha solicitud como los pasos de un proceso político, que conforman el trabajo parlamentario.

El paso más importante del proceso de formación de ley a nivel legislativo, es cuando el dictamen o proyecto resulta aprobado en el Pleno por la totalidad o la mayoría de diputados electos, es decir, cuando se convierte en decreto legislativo.

Sin embargo, dicho decreto legislativo no resulta suficiente porque según la Constitución, en su *“Art. 135 todo proyecto de ley después de discutido y aprobado se trasladará a más tardar dentro de diez días hábiles al Presidente de la República y si este no tuviere objeciones le dará su sanción”*...¹³⁴

En este apartado del capítulo se hace un acercamiento a las dimensiones estructurales y funcionales del trabajo parlamentario que realizó la Asamblea Legislativa de El Salvador, específicamente en el período de estudio 2012 –

¹³³ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa”, 2005.

¹³⁴ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

2015, para obtener una mejor perspectiva para el abordaje de los productos resultantes del trabajo parlamentario.

Partiendo de los hallazgos encontrados a efecto de dar respuesta a las 2 variables planteadas para la investigación: Producción legislativa y Gobernabilidad democrática

Para comprender de mejor manera esta dimensión estructural, se procedió entonces a denotar los indicadores siguientes: *Los Dictámenes Legislativos, Conformación de mayorías legislativas del periodo en estudio y Los controles inter orgánicos que existieron (2009-2015)*

Actividades que muestran la estructura del Pleno y de las comisiones legislativas, para la realización del trabajo parlamentario.

Respecto de la dimensión funcional del trabajo parlamentario, se estudió específicamente la función de “Iniciativa de ley”, al ser ésta una de las principales atribuciones mandatadas a la Asamblea Legislativa de El Salvador. Siendo así el primer indicador: *Dictámenes legislativos*.

Datos generales: Como se delimitó en el marco teórico doctrinario que se utilizaría como indicador del trabajo en las comisiones legislativas la tasa de capacidad de producción (T Cp. Prdn).

Esta sirve para cuantificar la capacidad de producción legislativa del trabajo parlamentario realizado por la Asamblea Legislativa de El Salvador, a través de sus comisiones, durante cada una de las legislaturas en estudio asimismo según esta capacidad se define otros factores.

Se obtiene a partir de la división de los dictámenes legislativos (DL) en consideración de cuándo fueron emitidos sobre el total de expedientes de cada período legislativo en estudio (EXP), multiplicado por cien.

Si es en una misma legislatura, es decir la legislatura actual de cada período (DL act) denota una mayor capacidad de producción, si es una legislatura diferente (DL dif), expresa que existe una mora legislativa resuelta.

Asimismo se mencionó en el Capítulo III, Artiga González propone que se consideren las fechas de apertura de expediente y de dictamen, porque cuán distantes estén esas fechas entre sí será un indicador de la capacidad de producir dictámenes y en esa medida de la capacidad de producción legislativa.

Entonces, se considera además si el tiempo de discusión es mayor de un año para su emisión (DL >1), para reflejar que existe una distancia específica, en razón de la dinámica parlamentaria y por tanto una menor capacidad de producción. Cuanto más cercanas estén ambas fechas es un indicador de una mayor capacidad para producir dictámenes y viceversa.

El siguiente cuadro muestra los datos absolutos de expedientes recibidos en comisión y de dictámenes emitidos, detallando si estos fueron producidos en una misma legislatura, en otra legislatura o si el proceso de emisión tardó más de un año calendario.

Donde se pudo obtener como resultado la eficacia o eficiencia del Órgano Legislativo en la producción legislativa

Cuadro 6. Capacidad de dictaminar en las comisiones legislativas

Comisión legislativa	Legislatura 2009 - 2012				Legislatura 2012 - 2015			
	Exp.	D.L. Act.	D.L. Dif.	D > 1 año	Exp.	D.L. Act.	D.L. Dif.	D > 1 año
Política	55	55	-	-	50	50	-	-
Legislación y Puntos Constitucionales	186	141	45	29	86	74	12	15
Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior	126	125	1	30	101	101	-	5
Justicia y Derechos Humanos	46	20	26	27	23	23	-	3
Cultura y Educación	199	186	13	82	95	95	-	1
Obras Públicas, Transporte y Vivienda	86	71	15	62	63	63	-	13
Asuntos Municipales	84	66	18	8	2	2	-	-
Economía y Agricultura	13	1	12	12	1	1	-	1
Hacienda y Especial del Presupuesto	514	495	19	33	396	367	29	34
Defensa	13	9	4	4	3	3	-	-
Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad	7	1	6	6	23	23	-	1
Salud	13	13	-	-	3	3	-	-
Medio Ambiente y Cambio Climático	10	10	-	-	3	3	-	-
La Familia, la Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor	27	17	10	15	10	10	-	-
Trabajo y Previsión Social	2	0	2	2	2	2	-	1
Agropecuaria	18	0	18	18	27	25	2	6
Reformas Electorales y Constitucionales	78	58	20	20	45	45	-	3
Financiera	18	11	7	8	10	10	-	-
Turismo, Juventud y Deporte	27	18	9	5	9	9	-	-
Totales	1522	1297	225	361	952	909	43	83

Fuente: elaboración propia con base en el Archivo Legislativo

Exp.: Expedientes abiertos durante la legislatura, los cuales se encontraban en el Archivo Legislativo al momento de realizar la investigación

D.L. Act.: Dictámenes emitidos por la respectiva Comisión sobre expedientes abiertos durante la Legislatura vigente.

D.L. Dif.: Dictámenes emitidos en una Legislatura diferente por la respectiva comisión sobre expedientes abiertos durante la legislatura actual

D > 1 año: Dictámenes que necesitaron más de un año para emitirse.

Dictámenes Legislativos objetivo: Observar los resultados obtenidos del procesamiento de los dictámenes que produjeron las comisiones legislativas durante el período en estudio 2009-2015.

Para clasificar los productos legislativos del trabajo parlamentario realizado por la Asamblea Legislativa de El Salvador, durante cada año de las legislaturas en estudio.

Análisis: al observar los resultados obtenidos del procesamiento de los dictámenes que produjeron las comisiones legislativas durante el período en estudio (que totalizan 5,392) se obtiene un aproximado del trabajo parlamentario al que se puede denominar como favorable, es decir que el proceso que tuvo la pieza de correspondencia introducida mediante la iniciativa correspondiente, fue favorable, alcanzando entonces su cometido en el sistema.

Asimismo se observa que en el período de legislaturas comprendido entre los años 2009 – 2015, la mayoría de comisiones no poseen un patrón similar de capacidad de producción.

Sin embargo se pueden mencionar las comisiones que tienen una cierta tasa de capacidad de producción superior a las demás, como lo fueron: legislación y puntos constitucionales; cultura y educación; hacienda y especial del presupuesto; en las legislaturas 2009-2012.

Resulta interesante acotar que estas mismas comisiones que venían con una tasa de capacidad de producción relativamente alta, encontraron en la legislatura 2012 – 2015 un descenso sustancial, asimismo se puede apreciar que, las comisiones que denotan una mayor distribución de trabajo en razón de los expedientes abiertos.

En ambas legislaturas son las de Hacienda y Especial de Presupuesto; Relaciones Exteriores; Cultura y Educación y la de Obras Públicas, las comisiones que cargaron con menos expedientes durante el período en estudio son las comisiones de la seguridad pública y combate a la narcoactividad, trabajo y previsión social, medio ambiente y cambio climático.

Este dato cuantitativo es para ilustrar únicamente el porcentaje de expedientes que recibe cada comisión, en razón que los temas de cada una son tan diversos que se deben observar cuales son los productos solicitados y cuáles son los emitidos para realizar una valoración respecto de los resultados del trabajo parlamentario de la Asamblea Legislativa de El Salvador, durante el período en estudio.

Finalmente en la etapa constitutiva se estudiaron más de cinco mil productos legislativos positivos.

Estos productos se clasificaron en las categorías propuestas dentro del marco para el análisis de este trabajo, mostrando que la producción legislativa se concentra mayoritariamente en la promulgación de leyes, reformas, prórrogas, derogatorias y ratificaciones, es decir que los decretos con mayor carácter vinculante son la mayoría, sin embargo es de prestar atención al tiempo y recursos que se utilizan para emitir el resto de decretos, del trabajo parlamentario.

5.2.1. Conformación de mayorías legislativas del periodo en estudio. (Primer periodo legislativo 2009 2012)

Datos generales: La experiencia dicta, que al ser los partidos políticos el único canal para acceder al poder en El Salvador, son estos mismos partidos los que alcanzan a integrar los grupos parlamentarios al interior de la Asamblea Legislativa, pero cabe mencionar que se han conformado en estas últimas dos décadas, grupos parlamentarios de diputados disidentes, tráfugas, e incluso expulsados del partido a través del cual llegaron al curul, el presente análisis tiene por finalidad observar el escenario de gobernabilidad que se ha recompuesto sobre una base diversificada de fuerzas políticas en la Asamblea Legislativa de El Salvador.

del periodo en estudio, desde la legislatura 2009-2012; y 2012-2015 siendo la perspectiva de relaciones de Ejecutivo- Asamblea Legislativa, ya que como hemos acotado anteriormente el éxito que puede tener un gobierno está condicionado por la eficacia de sus políticas públicas, que solo pueden lograrse bajo un marco de gobernabilidad.

Objetivos: observar las mayorías legislativas del periodo en estudio, encontrados en la incidencia de formación de ley, haciendo un análisis cuantitativo formando valoraciones objetivas y precisas del contexto.

El periodo legislativo 2009-2012 presenta un escenario político particular, el cual se observaron diversos *cambios* en la correlación de fuerzas, de acuerdo con los resultados electorales las elecciones legislativas de enero 2009 estaba configurada de la siguiente manera.

CUADRO 7. Composición original de la Asamblea Legislativa (Resultados electorales 2009)

Partido	Diputados
FMLN	35
ARENA	32
CD	1
PCN	11
PDC	5
TOTAL	84

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, Memoria Especial Elecciones 2009, elección de diputados p.60

Pero el primer cambio ocurrió el 19 de marzo de 2009, el diputado Orlando Arévalo paso a ser independiente tras ser expulsado de su partido PCN, si bien solo se trató de un diputado su separación implico que los votos de arena y del PCN ya no sumarian los 43 que hacen mayoría simple.

*“El doce de octubre de 2009, doce diputados de ARENA se desvincularon de la dirección del partido y se constituyeron como un grupo parlamentario independiente formando el movimiento Gran Alianza por la Unidad Nacional GANA después fue inscrito formalmente como partido político en mayo 2010”.*¹³⁵

Los movimientos en ARENA continuaron con los diputados, Eduardo Gomar y Rodrigo Samayoa en abril de 2010, renunciando a ARENA para incorporarse a GANA, el siguiente cuadro muestra como finalizo ese periodo legislativo 2009-2012.

¹³⁵ Luis Mario Rodríguez, “Primer año de gobierno del Presidente Funes Apreciación General”, FUSADES, Departamento de Estudios Políticos, (junio 2010): 29.

Cuadro 8. Composición de la A.L de mayo 2010 a final de periodo 2012.

Partido	Diputados
FMLN	35
ARENA	18
GANA	14
CD	1
PCN	10
PDC	1
INDEPENDIENTE	1
TOTAL	84

Fuente: (FUSADES) "Primer año de gobierno del Presidente Funes Apreciación General" fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social, Departamento de Estudios Políticos, (DEP) junio 2010. Pág. 29

Análisis: Este nuevo espectro de legislativo genera una nueva plataforma de gobernabilidad y mayores alternativas de correlación de fuerzas, esto puede verse de manera positiva, pero también como una nueva fracción en este caso GANA, no elegida en urnas se quedan con una llave a tal punto que permite al ejecutivo, tomar iniciativas con este.

Asimismo se puede apreciar, la distribución de los escaños legislativos en El Salvador durante el período en estudio se concentró mayoritariamente en dos partidos, como son ARENA y FMLN, de escaños.

Las nuevas correlaciones legislativas diversificaron las posibilidades del ejecutivo para lograr mayorías dentro de la Asamblea Legislativa, en donde como fruto del transfuguismo, quien pierde es el partido que sufre de este fenómeno, ya que los partidos políticos se quedan sin representantes en las diferentes comisiones legislativas y se ven afectados por carecer de credibilidad y confianza por el electorado, a tal grado de terminar con la carrera política del diputado tráfuga.

En la medida que el transfuguismo político busque intereses personales, es completamente negativo para el proceso democrático del país, el cual se manifiesta como inseguridad, desconfianza y pérdida de credibilidad en el sistema democrático.

A partir de lo anterior, se puede afirmar que en algunos casos puede favorecer a aquellos diputados tránsfugas que poseen gran simpatía por el electorado.

Ya que independientemente el partido que los cobije, contarán con los votos necesarios para mantener su escaño en la Asamblea Legislativa.

Caso contrario, con aquellos diputados que lograron el escaño por residuo o que no cuentan con el apoyo suficiente de parte del electorado, para conseguir los votos necesarios para lograr un lugar en la Asamblea Legislativa, en pocas palabras sería el fin de la carrera política de dicho diputado tránsfuga.

Administrativamente hablando, la Asamblea Legislativa también se ve afectada por el transfuguismo político, al existir cambio de correlaciones o la conformación de nuevos grupos parlamentarios, en el sentido que el Órgano Legislativo tiene la obligación de otorgar los recursos necesarios mínimos para su desempeño.

5.2.2. Conformación de mayorías legislativas del periodo en estudio (segundo periodo legislativo 2012- 2015)

En El Salvador la mayoría de los miembros de la Asamblea es suficiente para deliberar, para tomar resolución se requiere al menos el voto favorable de la

mitad más uno de los Diputados electos, salvo los casos que requieren mayoría especial (Calificada o calificadísima).

*“El 11 de marzo de 2012, se llevaron a cabo elecciones legislativas y municipales en todo el país, ARENA se posicionó en primer lugar con 33 diputados, siguiéndoles el FMLN con 31, GANA con 11, CN con 7 y PES y CD con un diputado cada uno”.*¹³⁶

Cuadro 9. Composición de la Asamblea Legislativa al 1 de junio de 2012

BANCADA	DIPUTADOS
ARENA	33
FMLN	31
GANA	11
CN	6
PES	1
CD	1
CN/PES	1

FUENTE: Tribunal Supremo Electoral.

Según este cuadro se puede apreciar que ARENA reconquistó el poder de negociación perdido tras la deserción de 14 de sus 32 diputados en 2010 en 2012, el partido opositor obtuvo 33 diputados y por ende sus votos eran

¹³⁶ Rodríguez, “Tercer año de gobierno”, 23.

A propósito los diputados independentistas son una tendencia actualmente dada como un fenómeno que asimismo conlleva los riesgos de ser patrocinados estas candidaturas con dinero producto de ilícitos.

indispensables en decisiones que requirieran mayoría calificada (56 votos), sin embargo, los casos de disidencia reaparecieron en el con la deserción expresa de cinco de los 33 diputados que ARENA había obtenido en los últimos comicios legislativos.

Cuadro 10. Recomposición de la Asamblea Legislativa al 21 de mayo de 2013 hasta su final de periodo en 2015.

Bancada	Diputados
ARENA	28
FMLN	31
GANA	11
PCN	7
UPES	5
PDC	1
CD	1

Fuente: (FUSADES) "cuarto año de gobierno del Presidente Funes Apreciación General" fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social, Departamento de Estudios Políticos, (DEP) junio 2013. Pág. 25

Análisis: la nueva correlación legislativa diversifico las posibilidades del Ejecutivo para lograr mayorías dentro de la Asamblea Legislativa.

Asimismo el transfuguismo político, como reflejo de una débil institucionalización del sistema de partidos políticos, manifiesta prioritariamente la crisis de disciplina y cohesión interna al interior de estos institutos políticos. Como efecto directo en la aritmética legislativa se da la alteración en los niveles de fragmentación, lo cual a su vez distorsiona el ejercicio e intensidad de las funciones del Parlamento, como fenómeno presente en muchas democracias, el transfuguismo ha sido objeto de análisis de las ciencias sociales, mediante los cuales se advierte que es más

frecuente en sociedades con poca tradición democrática como es el caso de El Salvador, aunque también puede ocurrir en democracias maduras.

En los últimos tiempos las motivaciones de los tráfugas se han incrementado, apareciendo en cuanto al surgimiento de diversas hegemonías en la Asamblea Legislativa, por falta de controles institucionales eficaces.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de Inconstitucionalidad Ref. 66-2013, comenzó a cerrar puertas al transfuguismo político, enmarcando los límites de la relación entre el candidato que es electo como Diputado, y el partido político que lo integró en sus listas y que lo presentó dentro de su oferta electoral; declarando *“inconstitucional por conexión el Acuerdo de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa N° 1722, de 24-IV-2013, por el que se reconoce a los Diputados propietarios Manuel Rigoberto Soto Lazo,(...) como nuevo grupo parlamentario denominado “Unidos por El Salvador”, (...)careció de legitimidad constitucional por haber alterado la configuración parlamentaria resultante de la voluntad popular”*¹³⁷.

5.2.3. Controles Inter-orgánicos (2009-2015)

Datos generales: El ejercicio de controles inter-orgánicos y el posicionamiento legislativo ante los mismos determinan, en buena medida, la relación entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo, al observar el funcionamiento de estos controles del periodo en estudio para facilitar, dilatar o impedir la entrada en vigencia de un decreto aprobado por la Asamblea Legislativa.

¹³⁷ Inconstitucionalidad Ref. 66-2013.

*“Normalmente el ejecutivo sanciona, promulga y publica en el Diario Oficial; mientras que cuando se decide dilatar o impedir sus efectos, puede observarse o vetarse el decreto”.*¹³⁸

Primer Periodo 2009-2012.

Observaciones: realizadas entre el uno de junio de 2011 y el 31 de mayo de 2012, en tres años el ejecutivo observó ocho decretos legislativos, de las ocho observaciones, dos fueron aceptadas en su totalidad, tres de manera parcial, dos más rechazadas y una todavía se encuentra pendiente de análisis en la comisión legislativa respectiva.

Análisis: Una primera apreciación cuantitativa indica que hubo un alto nivel de consensos a priori, y algunos temas muestran una trascendencia política mayor a las demás observaciones. (Ejemplo tarjetas de crédito)

Vetos: realizadas entre el uno de junio de 2011 y el 31 de mayo de 2012, el Presidente Funes vetó 12 Decretos Legislativos entre junio de 2011 y mayo de 2012, la mayoría de decretos vetados fueron aprobados por más votos que los 56 que se requieren como mayoría calificada para superar un veto presidencial. Sin embargo, solo en el caso de la Ley para el Control del Tabaco, se superó este control interrogantico.

CUADRO 11. Vetos Periodo 2011-2012

Decretos de Ley	Votos a favor	Razón del veto	escenario de superación
Reforma a la Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agrarias y Agropecuaria	73	Inconveniencia	Con posibilidad de haberse superado

¹³⁸ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

Ley para el Control del Tabaco	64	Inconveniencia	Fue superado
Reforma transitoria a la Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento Industrial y de la Corporación Salvadoreña de Inversión	64	Inconveniencia	Con Posibilidad de haberse superado
Reforma a la Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública	65	Inconveniencia	Con posibilidad de haberse superado
Reformas al Código Electoral	44	Inconstitucionalidad	Sin posibilidad de haberse superado
Disposiciones de opción de pago para personas que obtuvieron financiamiento para adquirir acciones de ingenios privatizado	60	Inconveniencia	Con posibilidad de haberse superado
Reforma transitoria a las opciones de pago en las disposiciones especiales para personas que obtuvieron financiamiento para adquirir acciones de ingenios privatizados	55	Inconstitucionalidad	Con posibilidad de haberse superado
Reforma al artículo 28 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	73	Inconveniencia	Con posibilidad de haberse superado
Reforma al artículo 36 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	48	Inconveniencia	sin posibilidad de haberse superado
Reforma al artículo 26 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	46	Inconveniencia	sin posibilidad de haberse superado
Interpretación auténtica del artículo 1 del decreto 295, del 4 de marzo de 2010, que sustituyó al artículo 8 de la Ley de Telecomunicaciones	45	Inconveniencia	sin posibilidad de haberse superado
Reforma a la Ley de Protección de Personas Sujetas a Seguridad Especial con el propósito de extender beneficios de seguridad a diputados que haya concluido su período	64	Inconveniencia	Con posibilidad de haberse superado

Fuente: (FUSADES) "cuarto año de gobierno del Presidente Funes Apreciación General" fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social, Departamento de Estudios Políticos, (DEP) junio 2013

Análisis: Contrario a lo establecido para el caso de las observaciones, ya que el número de vetos se ha incrementado año con año mostrando que existen menos sintonía a priori entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Los vetos realizados y los vetos superados durante los estos tres años del constituyendo la superación del veto a la Ley para el Control del Tabaco la única registrada en su período como mandatario.

Vetos entre junio de 2013 y mayo de 2014, en lo último del periodo el ejecutivo ha vetado seis decretos legislativos; tres por razones de inconstitucionalidad y tres por inconveniencia. Pese a que dos de los seis decretos vetados fueron aprobados con más de 56 votos, ningún veto fue superado. En el cuadro 4 se enlistan los decretos mencionados.

Cuadro 12. Vetos Periodo 2013-2014

Decreto vetado	Votos aprobante	Razón del veto P	Posibilidad de superarse	Respuesta legislativa
Disposiciones transitorias que prohibían la crítica a los candidatos presidenciales	55	Inconstitucionalidad	Sin posibilidad de superarse	aceptado
Suspensión de artículo de la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público del Transporte Colectivo de Pasajero	48	Inconveniencia	Sin posibilidad de superarse	aceptado
Reforma a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial para el pago del pasaje en efectivo	46	Inconstitucionalidad	Sin posibilidad de superarse	aceptado
Reforma a la Ley de Presupuesto 2013 respecto al Registro Nacional de las Personas Naturales	47	Inconstitucionalidad	Sin posibilidad de superarse	aceptado

Interpretación Auténtica sobre disposiciones aplicables a la Ley de Simplificación Aduanera	74	Inconstitucionalidad	Con posibilidad de superarse	aceptado
Suspensión de seis meses a la tasa establecida por el artículo 12-B de la Ley de Simplificación Aduanera	79	Inconstitucionalidad	Con posibilidad de superarse	aceptado

Fuente: (FUSADES) "Quinto año de gobierno del Presidente Funes Apreciación General" fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social, Departamento de Estudios Políticos, (DEP) junio 2014

Análisis: En el caso del Decreto 412 que buscaba prohibir las críticas a los candidatos presidenciales, la opinión pública.

A favor de la libertad de expresión fue un factor determinante en la decisión del gobernante para vetarlo por razones de inconstitucionalidad.

Sin embargo y respecto a otros vetos, la posición del Ejecutivo probablemente se distanció de la opinión pública.

Como sucedió en el tema de la nueva tarjeta prepago para el transporte público o la imposición del cobro de US\$18 en aduanas por operaciones de comercio internacional, al apreciar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y en relación al margen de maniobra del primero, cabe destacar también el caso del veto al D.L. 572, este veto se debió, según la Presidencia de la República, a que la Asamblea se había "excedido en sus atribuciones"

al aprobar una reforma que incrementaba el presupuesto del Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN).

5.2.4. Algunas sentencias relevantes de la Sala de lo Constitucional

Cuando la Sala resolvió que el sistema de listas que obligaba a votar por bandera fuera sustituido por otro en el que los electores eligieran directamente a los candidatos de su preferencia y además abrió la posibilidad a las candidaturas independientes en el caso de las elecciones legislativas, los partidos expresaron su total desacuerdo y amenazaron con tomar medidas contra esa instancia judicial. De hecho, ARENA, GANA, PES y CN aprobaron, con dispensa de trámites, el decreto legislativo N° 743.

*“Mediante estas disposiciones, se reformaba la Ley Orgánica Judicial al elevar el quórum necesario de la Sala de lo Constitucional para resolver recursos de inconstitucionalidad de cuatro a cinco votos, es decir, obligaban al tribunal a resolver por unanimidad”.*¹³⁹

En abril de 2012 la Asamblea Legislativa, a pocas semanas de terminar su mandato, eligió un tercio de magistrados de la CSJ y removió al presidente de la Sala de lo Constitucional, Belarmino Jaime, de acuerdo a la Constitución, esa elección correspondía llevarla a cabo a la siguiente legislatura que inició sus funciones en mayo de 2012, pues la interpretación correcta de la ley fundamental es que a una legislatura corresponde una magistratura, a los diputados del período 2009-2012 les correspondió la elección de un tercio de la CSJ y en consecuencia estaban inhibidos para nombrar a un tercio adicional de los integrantes de ese Órgano de Estado.

¹³⁹ Rodríguez, “Tercer año de gobierno”, 29.

En ese mismo acto se nombró al Fiscal General de la República con el mismo vicio en el procedimiento, ambas designaciones fueron declaradas inconstitucionales por la Sala.

*“El incumplimiento de esas sentencias marcó el inicio de la crisis institucional”.*¹⁴⁰ Las resoluciones provocaron una serie de actuaciones por parte del bloque oficialista y del presidente Funes que se describen con mayor detalle en los apartados que documentan el compromiso con la democracia y la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo.

En resumen, el gobernante ordenó que no se publicaran en el Diario Oficial varias sentencias de la Sala de lo Constitucional; sancionó con sorprendente celeridad el decreto legislativo que contribuyó a limitar las facultades del presidente del Órgano Judicial; evitó la intervención policial ante la toma violenta de las instalaciones de la CSJ por parte de los sindicatos quienes contribuyeron al ingreso de los abogados cuyo nombramiento como magistrados fue declarado inconstitucional; y apoyó la participación de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) a solicitud del bloque oficialista que demandó la ilegalidad de las sentencias de la Sala ante esa instancia regional.

Cuadro 13. Sentencias relevantes de la Sala de lo Constitucional

Sentencia	Fecha de resolución	Contenido
Inconstitucionalidad No. 61-2009	29 de julio de 2010	Permite el sistema de votación a través de listas cerradas y no bloqueadas y las candidaturas independientes.
Inconstitucionalidad	25 de agosto	Elimina la posibilidad de trasladar el dinero no utilizado por

¹⁴⁰ Luis Mario Rodríguez, “Crisis institucional: antecedentes, actores y efectos políticos”, Departamento de Estudios Políticos, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES, Departamento de Estudios Políticos, (abril de 2013):12.

1-2010/27-2010/28-2010	de 2010	instancias del Órgano Ejecutivo hacia la partida de gastos imprevistos
Inconstitucionalidad No. 11-2005	29 de abril de 2011	Ordena al TSE inicie el proceso de cancelación del PCN y PDC
Inconstitucionalidad No. 7-2011	13 de mayo de 2011	Invalida la elección de los Magistrados del TSE Julio Eduardo Moreno Niños y Óscar Morales Herrera (propietario y suplente, respectivamente).
Inconstitucionalidad No. 6-2011	25 de mayo de 2011	Obligatoriedad de presentar la planilla a diputados en el número completo de candidatos que se establece para cada circunscripción
Inconstitucionalidad No. 10-2011	24 de octubre de 2011	Invalida algunos requisitos establecidos por el D.L 555, para candidaturas no partidarias.
Inconstitucionalidad No. 15-2011/38-2011.	04 de noviembre de 2011	Establece que el Consejo de Ministros no tiene habilitación constitucional para hacer transferencias de recursos entre diferentes Unidades Primarias de Organización del Ejecutivo, sin autorización del Legislativo
Inconstitucionalidad No. 57-2011	7 de noviembre de 2011	Invalida disposiciones del CE que mantenían preeminencia del orden de lista fijado por el partido
Inconstitucionalidad No. 19-2012/23-2012	05 de junio de 2012	Declara inconstitucional la elección de los Magistrados de la CSJ 2006 y 2012
Inconstitucionalidad No. 29-2012	12 de julio de 2012	Declara inconstitucional la elección del Fiscal General de la República
Inconstitucionalidad No. 49-2011	23 de enero de 2013	Declara inconstitucional la elección de los magistrados de la Corte de Cuentas de la República

Fuente: Recopilación propia.

5.3. Estudio de Casos

En este apartado se presenta un breve marco para el análisis del trabajo parlamentario.

El punto de partida ha sido ubicar temas de impacto coyuntural dónde se encuentra circunscrito este objeto de estudio, denotándose que es dentro de la comunidad política, entendida como el espacio o lugar de adopción de las decisiones que afectan la distribución de valores sociales lo anterior debido a que es en este nivel del sistema político donde se deciden aquellas materias

que afectan al conjunto de connacionales y además es donde se incluyen a los actores nacionales representados en los órganos ejecutivo y legislativo, junto con sus respectivas actuaciones y decisiones, es decir su trabajo funcional.

Consiguientemente, el trabajo parlamentario puede ser entendido como las actividades parlamentarias enmarcadas dentro la institucionalidad formal o informal de un parlamento, que realizan los parlamentarios de manera individual o colectiva, en el ejercicio de sus funciones de legislación, control o representación, con el objeto de generar un resultado.

5.3.1. Creación de Leyes Secundarias

Introducción: el transfuguismo modificó a las dos legislaturas que abarcaron el período en estudio, y en el sistema de representatividad el que por muchos años había sido el principal partido de oposición no ejerció el control acostumbrado debido al fenómeno ya mencionado.

Al cierre de esta apreciación, la Sala lo constitucional también jugó un papel como ya vimos atrás fundamental (Sentencias relevantes de la Sala de lo Constitucional), a continuación se observara materialmente como se desarrolló la creación de leyes secundarias en casos concretos.

Objetivo: Con el objetivo de observar el impacto que todo esto ha generado en la gobernabilidad, con respecto al tema de leyes secundarias.

Datos: *“En octubre de 2013, la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad el Presupuesto General de la Nación para el período de 2014, que asciende a US \$4,669,517.670, si bien el presupuesto fue aprobado sin mayores*

*retrasos al igual que en el resto de años de la administración en estudio, el de 2014 ha sido el único presupuesto respaldado por ARENA”.*¹⁴¹

En relación con la contratación de empréstitos, se contrató más de US\$152 millones y se autorizó la suscripción de préstamos que suman US\$120 millones, La contratación de empréstitos es un tema central en la relación Ejecutivo – Legislativo, en la mayoría de legislaturas, los gobiernos de ARENA necesitaron de los votos del FMLN para sumar la mayoría de 56 diputados, requerida para aprobar tales proyectos, por el contrario, durante la administración en estudio, el gobierno contó, por lo general, con la mayoría calificada tras la deserción de diputados del principal partido opositor, *“Al fin del quinquenio, se registra un monto total de US\$2, 743, 158,276.62 en materia de préstamos ratificados”.*¹⁴²

Entre las iniciativas del Ejecutivo con apoyo en la Asamblea Legislativa se encuentran el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, la Ley de Desarrollo y Protección Social y la Ley de Creación del Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), todas estas iniciativas contaron con el aval generalizado de las bancadas legislativas.

Finalmente, al cierre de esta apreciación se registraron dos hechos destacables: *“una nueva propuesta de emisión de bonos por la suma de US\$1,150 millones y un nuevo paquete de reformas tributarias presentado a pocas semanas de terminar el período presidencial”.*

¹⁴¹ Luis Mario Rodríguez, “Quinto año de gobierno del presidente Funes: apreciación general”, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES, Departamento de Estudios Políticos, (2014): 157-159.

¹⁴² Rodríguez, “Quinto año de gobierno”, 10.

Análisis: La disciplina partidista se muestra como una característica crucial para la comprensión del funcionamiento de la actividad parlamentaria salvadoreña, particularmente en los momentos en los que el presidente no conto con mayoría legislativa o necesita negociar con otros partidos para obtenerla, del periodo en estudio.

La disciplina de partido puede actuar, también, como un elemento que dificulta el control de la actividad política, así como las negociaciones, pudiendo incluso llegar a producir bloqueos, especialmente si la polarización ideológica es elevada, no obstante, en términos generales, no parece haber indicios de crisis de gobernabilidad en El Salvador.

*“Terceras fuerzas políticas en un contexto de extrema polarización juegan un papel crucial en estos procesos”.*¹⁴³ Los niveles de cooperación son altos en comparación con otros países latinoamericanos y así lo reflejan tanto los datos de rendimiento efectivo como los datos de corte actitudinal de los legisladores.

En términos generales, el análisis de los datos revela un contexto de cooperación, eficacia y eficiencia moderadas en El Salvador, *“La trayectoria es muy inestable”*¹⁴⁴ a pesar de que ni el sistema de partidos, ni los poderes del presidente han variado sustancialmente a lo largo del tiempo.

¹⁴³ Iván Rosales, “El transfuguismo político y el nacimiento de terceras fuerzas”, (entrevista, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 07 de diciembre del 2017). A propósito en relación a este fenómeno consultado con actores de la A.L. lugar donde se llevaron a cabo los hechos del transfuguismo, y el nacimiento de terceras fuerzas con las que el ejecutivo en el periodo en estudio cabildeo.

¹⁴⁴ Bonner Jiménez, Diputado por el departamento de la paz, (entrevista) partido político ARENA. A propósito ¿qué impacto ha tenido el transfuguismo político en el escenario legislativo? *Pues muy negativo, porque el pueblo vota por el funcionario, es decir su rostro, pero también por una bandera política, si alguien tiene interés en correr como independiente, también existe esa posibilidad, pero debemos de respetar la voluntad del pueblo salvadoreño, que se identifica con un tipo de pensamiento, una ideología clara, y que si nosotros cambiamos de partida político, rompemos esa voluntad que el pueblo tubo, y*

El conflicto, particularmente cuando se trata de leyes tan importantes como la de presupuestos, forma parte del juego político y ciertos “*niveles de conflicto en torno a los mismos*”,¹⁴⁵ (aún y cuando las repercusiones negativas de su injustificado rechazo son evidentes), podrían ser valorados de forma positiva si se toma en consideración que el proceso de aprobación de los mismos es una de las formas más importantes de control que los parlamentos ejercen sobre el presidente.

5.3.2. La elección de funcionarios de segundo grado

Introducción: Las instituciones y los mecanismos de representación han sido parte vital en la presente investigación para analizar la calidad de la gobernabilidad democrática y ahora toca analizar las percepciones y actitudes de los actores políticos fundamentales sobre estos mismos aspectos que pasa por ver la dinámica con que se eligen a los funcionarios que están al frente de estas instituciones vitales para la gobernabilidad ahí la importancia de este apartado.

“Elección indirecta (o de segundo grado): Aquella en que la generalidad de los ciudadanos designa cierto número de representantes o compromisarios, que escogerán a las personas que deban desempeñar un cargo. Se

rompemos esa decisión, esa acuerdo que existía entre el pueblo y el elegido, en ese caso, de ser consecuente con una serie de principios y valores determinados, ideológicamente por una bandera o un partido político..

¹⁴⁵ Iván Rosales, “Relación ejecutivo legislativo respecto a la aprobación, reforma y derogación de proyectos de ley en los últimos años”, (entrevista, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 07 de diciembre del 2017). *ley en los últimos años? Fue mi tesis de posgrado y mantengo mi posición que la relación ejecutivo-legislativo, si bien es cierto durante el año que yo investigue se demuestra claramente que existió una alta gobernabilidad pues que todas las decisiones del ejecutivo o legislativo alcanzaban luz verde para ser tomadas como ley implementadas como políticas públicas, actualmente se han implementados, todas o bien la mayoría que ha solicitado el ejecutivo.*

*denomina también de segundo grado, debido a que no los elige directamente el pueblo, sino los delegados de éste”.*¹⁴⁶

En El Salvador la Asamblea Legislativa elige a, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Corte de Cuentas, Procurador General de la República, y desde luego Fiscal General de la República entre otros funcionarios públicos, establecidos por la Constitución, la existencia de instituciones independientes es indispensable para la existencia de un Estado de derecho fuerte, cuyo funcionamiento se basa en la separación de poderes y el sometimiento a la ley.

Sin embargo, este ideal no puede ser alcanzable sin la existencia de funcionarios independientes

Objetivo: observar El funcionamiento eficiente de las instituciones públicas que también resulta más factible si quienes las dirigen no solo cumplen formalmente con los requisitos establecidos en las leyes para el caso de la Corte Suprema de Justicia, en la Constitución, sino que poseen una serie de cualidades particulares que les permiten desempeñar mejor el cargo.

Datos: Respecto del modelo vigente en El Salvador, en algunos documentos y “*estudios de FUSADES*”,¹⁴⁷ se ha expresado que el mecanismo actual de selección es producto de reformas realizadas a la Constitución en 1991, como parte de las modificaciones introducidas previo a la firma de los Acuerdos de Paz de 1992, la cual a la fecha ha tenido 8 procesos de

¹⁴⁶ Glosario Legislativo, Asamblea Legislativa de El Salvador, versión PDF 2017, 12.

¹⁴⁷ Luis Mario Rodríguez, Estudios sobre el Fortalecimiento de la justicia 2014 Parte I: Reforma del proceso de elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia Septiembre de 2014, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES, Departamento de Estudios Políticos, (2014): Pág. 7.

elección de magistrados de la CSJ realizados con base en este formato: 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012.

En el año 2012, *“la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucionales las elecciones de los magistrados de la CSJ para los periodos 2012-2021 y 2006-2015”*,¹⁴⁸ por haber sido realizadas ambas por la misma legislatura que había electo a los magistrados del periodo.

En estas sentencias de inconstitucionalidad, la Sala desarrolló importantes criterios para configurar una elección basada en el mérito de los candidatos y a través de una elección bien fundamentada y transparente.

En 2013, la Sala declaró *“inconstitucional el nombramiento del Presidente del Órgano Judicial, CSJ y Sala de lo Constitucional por su afiliación político-partidaria”*.¹⁴⁹ Por resultar contraria a la jurisprudencia y estéril a las asociaciones de abogados proponer a militantes o afiliados a partidos políticos, para el cargo de magistrado de la CSJ, ya que este vínculo es declarado incompatible con el cargo para el máximo intérprete de la Constitución.

“La afiliación partidaria crea un vínculo jurídico obligatorio y un nexo ideológico entre el afiliado y el partido, que impide actuar con la independencia exigida en este tipo de entidades. La afiliación partidaria constituye un obstáculo para el ejercicio independiente y adecuado de las funciones de fiscalización, ya que el vínculo jurídico e ideológico que crea en el afiliado puede producir decisiones orientadas a beneficiar a un instituto político y no al interés general”.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Sentencias de inconstitucionalidad 19-2012 y 23-2012, ambas del 5 de junio de 2012.

¹⁴⁹ Sentencia de inconstitucionalidad 77-97-2013, del 14 de octubre de 2013.

¹⁵⁰ Sentencia de inconstitucionalidad 49-2011, del 23 de enero de 2013.

En la jurisprudencia constitucional relativa a las elecciones de segundo grado y al ejercicio de cargos públicos, se ha establecido que las condiciones óptimas de ejercicio imponen el deber de representar a todo el pueblo y no solo a una parte o sector, tal como establece el artículo 125 Cn.

Que prohíbe el mandato imperativo, la Sala de lo Constitucional establece que la independencia en el ejercicio del cargo debe garantizarse desde el procedimiento de elección, ya que todos los funcionarios públicos son representantes del pueblo y deben orientar su mandato al cumplimiento de fines de interés general y a la tutela de los derechos fundamentales.

Asimismo en materia de incompatibilidad la sala se pronunció entre el ejercicio de la judicatura y la afiliación o militancia político partidaria, especialmente en el máximo tribunal de control constitucional.

No obstante tratarse del caso de la elección del magistrado presidente del Órgano Judicial, CSJ y Sala de lo Constitucional, el máximo intérprete de la Constitución estableció importantes principios que deberán respetarse en toda elección de magistrados de la CSJ.

Sin que se haya señalado jerarquía alguna, en primer lugar, la Sala de lo Constitucional estableció que debe preservarse el principio de independencia judicial de todo riesgo que podría afectarlo, haciendo referencia al art. 26 de la Ley de la Carrera Judicial que prohíbe la afiliación partidaria de los jueces de la República y al art. 172 Cn, asidero constitucional de la independencia judicial.

Luego se refiere al art. 85 Cn., el cual impone la existencia de controles independientes que aseguren el régimen republicano establecido en la Carta

Magna, por lo que debe evitarse elegir a personas que presenten vínculos de dependencia con partidos políticos, ya que ello afecta el principio de independencia judicial exigido y garantizado por la Constitución.

Finalmente, en la jurisprudencia citada se reconoce la posible pugna entre dos derechos de rango constitucional, pero se concluye que el derecho a optar a cargos públicos del art. 72 Cn. Cede en casos de afiliados partidarios que optan a cargos en entidades de control. El derecho a afiliarse a partidos políticos es una opción incompatible en casos de elección en entidades de control, como la CSJ.

Análisis: La línea jurisprudencial de la Sala que establece que el concepto de idoneidad para un cargo en entes contralores lleva implícito el requisito de independencia política partidaria es clara, ya que la vinculación con un partido político limita la independencia y la imparcialidad necesarias para que un funcionario público adopte una decisión, sobre todo en cargos en los cuales sus titulares ejercen jurisdicción.

El procedimiento para la elección de los magistrados de la CSJ de El Salvador esencialmente único en su género, puede parecer admirable por ser altamente participativo, dividido en varias etapas y con competencia de una pluralidad de actores, su regulación es tanto constitucional como infra constitucional.

En el pasado, en esta etapa se ha dado un proceso de negociación política, caracterizado por dos rasgos. En primer lugar, ha sido común que ciertos candidatos hacen lobby a través de reuniones a puerta cerrada para recabar el apoyo de alguno de los partidos políticos con influencia decisiva en la votación.

En segundo lugar, los partidos negocian entre ellos la distribución de cuotas práctica “conocida como *“lottizzazione”* o *“spartizione”*, que significa cuoteo o reparto, y ampliamente utilizada en el pasado en la experiencia italiana”¹⁵¹ con miras a alcanzar la mayoría calificada requerida para la elección.

“El problema medular no es que el elemento político esté presente, puesto que los Órganos Legislativos son en esencia órganos políticos y este factor se encuentra presente en muchos procesos de elección de magistrados de altas cortes en el mundo”.¹⁵²

Sin embargo, en otras latitudes, la capacidad, la honorabilidad, la trayectoria profesional, entre otros, han superado la mera conveniencia política de determinadas candidaturas, el problema en El Salvador es que el apoyo o afinidad con los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa ha pesado más que cualquier otro factor al momento de elegir a los magistrados de la CSJ.

5.3.3. Las Reformas Constitucionales en El Salvador

Objetivo: Se debe entender que con esta variable se busca dejar de manifiesto aquella Producción Legislativa relacionada a toda reforma que le es realizada a la Carta Magna o Constitución de la Republica, impulsada por el Órgano Ejecutivo, y como ha sido, el apoyo brindado por los

¹⁵¹ A propósito, del modelo italiano de elección de la Corte Constitucional, en el cual durante 40 años prevaleció el reparto de cuotas partidarias al momento de designar a los 5 magistrados que compete elegir al Parlamento de ese país.

¹⁵² Iván Rosales, catedrático de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, (entrevista) 07/12/2017. A propósito, ¿Cuál es el impacto que se genera en el trabajo legislativo, de la asamblea legislativa, la sala de lo constitucional al ejercer control sobre funcionarios de segundo grado? *bueno en este caso la corte suprema de justicia con sus diferentes salas incluida en ella la sala de lo constitucional pueden ejercer control sobre las otras instancias de gobierno para el caso, la asamblea también ejerce control pues sobre estos órganos de estado, pues con comitentes de primer orden dentro de la constitución(..).*

Parlamentarios para su aprobación, en función que estas reformas busquen el anclaje de un proyecto social en la Carta Magna.

En un primer momento antes de hablar de que se trata específicamente este tema, es importante, establecer una serie de preguntas las cuales se irán respondiendo en el desarrollo del mismo, las cuales son: ¿Qué es la Constitución de la república?; ¿para qué sirve?; ¿para que se reforma?; ¿Cómo se reforma?; ¿Qué ley regula el procedimiento de la reforma?, aunque se aclara que para este tema el punto primordial o central será la reforma a la Constitución.

Para el Órgano Legislativo o Asamblea Legislativa, se debe entender la Constitución como: *“El conjunto sistematizado de leyes fundamentales que determinan la organización del Estado y el funcionamiento de sus instituciones, se denomina Constitución Política, sus principios norman la vida de un pueblo jurídicamente organizado, estableciendo la forma de Estado y de Gobierno, y un régimen de obligaciones, derechos y garantías que permiten la instauración y el mantenimiento de un orden jurídico, apto para propiciar el bienestar individual y colectivo. Las normas constitucionales emanan indirectamente de la voluntad popular en el Estado democrático, a través de la función legisladora que, en El Salvador, desarrolla una Asamblea Constituyente”*.¹⁵³

Por lo cual se debe entender la constitución como la Carta Magna, en el cual se encuentran los ejes principales de funcionamiento de esta, además de establecer derechos y garantías universales de la población.

¹⁵³ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

*“La ley Constitucional debe reflejar la voluntad de todo el pueblo en un momento dado y como tal contiene una aspiración, aunque se sepa históricamente imposible, de permanencia. Como tal, la Constitución está constituida por las reglas básicas del juego social en un Estado determinado, el referente al cual debe supeditarse toda actuación del Estado y los particulares con la finalidad de preservar el orden que es necesario para la convivencia ciudadana”.*¹⁵⁴

Una vez entendido que es la Constitución, y teniendo en cuenta que es una ley jerárquicamente superior a todas las leyes aplicables en la República de este país, se debe entender que al igual que toda ley, esta debe ser actualizada con el paso del tiempo, por la misma mutación que la sociedad sufre y al suponer que este debe ir en concordancia con la ley, pero en muchos casos las reformas Constitucionales aprobadas o acordadas con posterioridad a los Acuerdos de Paz no han respondido por lo general a demandas ciudadanas ni a necesidades Nacionales.

En este caso resulta necesario invocar la Constitución en su. *“Art. 248. La reforma de esta Constitución podrá Acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos.*

Para que tal reforma pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará a publicar en el Diario Oficial.

La reforma únicamente puede ser propuesta por los Diputados en un número no menor de diez, no podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta

¹⁵⁴ Rodríguez, Las Instituciones Democráticas, 7.

*Constitución que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República”.*¹⁵⁵

El anterior es el único artículo en el que la Constitución de 1983 se refiere a las futuras reformas que la misma pueda tener con posterioridad a su promulgación.

En contraste con la mayoría de las anteriores constituciones que han regido nuestro país, el texto no tiene una mención a un cambio total de Constitución o la convocatoria a una Asamblea Constituyente e incluye cláusulas pétreas.

*“En efecto, desde 1871, las Constituciones salvadoreñas han incluido un esquema de reforma que hace que se les catalogue entre las constituciones rígidas, es decir, que requieren un trámite dificultoso para su reforma; a diferencia de las constituciones flexibles, que no exigen un trámite distinto al de las leyes ordinarias para su modificación, tal esquema requería la aprobación de la reforma por dos Asambleas Legislativas ordinarias, tras lo cual debía ser convocada una Asamblea Constituyente que adoptara definitivamente las reformas, aun si éstas trataban de cambios menores”.*¹⁵⁶

La excepción era la Constitución de 1939 que permitía la reforma de ciertas partes de la Constitución por la aprobación de dos Asambleas Legislativas ordinarias y la reforma del resto o el cambio de toda la Constitución por una Asamblea Constituyente convocada ordinariamente cada veinticinco años con el propósito expreso de revisar el texto constitucional o

¹⁵⁵ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

¹⁵⁶ La excepción era la Constitución de 1939 que permitía la reforma de ciertas partes de la Constitución por la aprobación de dos Asambleas Legislativas ordinarias y la reforma del resto o el cambio de toda la Constitución por una Asamblea Constituyente.

extraordinariamente por plebiscito, la reforma constitucional es algo inevitable a largo plazo, pero no es deseable normalmente, que no debe ser tomada a la ligera, es algo que constantemente nos advierten los estudiosos del derecho político y constitucional.

En el estudio presentado por FUSADES en el año 2005, titulado: *“Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento”*, elaborado junto con la Universidad de Salamanca, se señaló que: *“Sólo cuando los resultados alcanzados exijan inequívocamente modificaciones o cambios en el nivel de la legalidad constitucional, se estudiará la conveniencia de formular propuestas articuladas de reforma.*

*Una elemental aplicación del principio de división del trabajo, junto a un correcto entendimiento de la necesaria economía de medios legales de los que dispone todo ordenamiento jurídico, avala la propuesta de no tocar en principio la normatividad legal”.*¹⁵⁷

Como lo establece el mexicano Jorge Carpizo, quien recientemente participo en el coloquio Evolución de la Organización Político Constitucional de Centroamérica México.

“Reformar por reformar sin una profunda reflexión, sin conocimiento amplio de la realidad jurídica, política, social y económica de una comunidad, constituye un verdadero desaguizado, porque para los cambios políticos-jurídicos no existen ‘recetas’, sino que los instrumentos del derecho y de la política comparados nos otorgan ideas, nos sugieren caminos que debemos

¹⁵⁷ Rodríguez, “Las Instituciones Democráticas”, 375.

*meditar para poder ponderar cuáles de ellos pudieran ser útiles a la realidad concreta de un determinado país”.*¹⁵⁸

Como ejemplo concreto las Reformas Constitucionales de los Artículos 24, 56, 47 y 48 de la Constitución de 1983, referentes, en su orden numérico, a la interferencia e intervención de las telecomunicaciones, a la gratuidad de la educación media cuando la imparta el Estado, a la sindicación de empleados públicos y al reconocimiento del derecho de los trabajadores a la huelga, salvo en los servicios públicos esenciales determinados por la ley, por medio de los decretos 33, 34, 35 y 36, de fecha 27 de mayo de 2009.

Acuerdos de reformas constitucionales adoptados por la legislatura anterior, es decir, por la Asamblea que fungió del 1 de mayo de 2006 al 30 de abril de 2009, validados y aprobado por la asamblea posterior que estuvo vigente del 1 de mayo del 2009 al 30 de abril del 2012, decretos de fecha el 12 de junio de 2009.

En el trabajo se hará énfasis en el decreto número 35 concerniente de la reforma del Art. 56, inciso 2 °, en el cual se estableció de la siguiente manera: *Art. 1. Reformase el inciso segundo del Art. 56, de la siguiente manera: “La educación parvularia, básica, media y especial será gratuita cuando la imparta el Estado”.*¹⁵⁹

Considerando que es una obligación del Estado “propiciar las condiciones indispensables para que sus habitantes procuren un desarrollo integral, a

¹⁵⁸ Jorge Carpizo, *¿Sistema Presidencial o Parlamentario?*, en Temas Constitucionales, (Editorial Porrúa, México, D.F., 2003), 21.

¹⁵⁹ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

partir de promover y difundir la educación como un elemento esencial en la vida del ser humano.

Análisis: En ese mismo orden de ideas de todos es el conocimiento que entre tanta reforma que se le pueden realizar a la Constitución de la Republica hay unas que vendrán a tener mayor impacto en la sociedad, por lo cual se toma como variable la reciente Reforma Constitucional donde se incluyó como Ley de la Republica el proyecto social de la entrega de útiles escolares; zapatos; uniformes; y la alimentación en las escuelas a los estudiantes, pero vale preguntar.

Con respecto a la enmienda constitucional referente, a la gratuidad de la educación media, y a programas sociales como dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares.

¿Considera que contribuye a disminuir la pobreza en el país?, no olvidando que el derecho a la educación solo es uno de los tantos derechos que todo niño, niña o joven tiene, y que aunque este es un derecho fundamental para el desarrollo primeramente de carácter personal, luego familiar y posteriormente social, no viene a ser un eje decisorio entre la pobreza o estatus social de clase media, de una persona o familia.

Para el diputado Juan Carlos Mendoza del partido FMLN es del criterio, *“que los programas sociales contribuye de alguna manera a solventar los problemas, pero no a eliminar la pobreza, pues usted si a la gente le da un pescado se lo come, pero no es como darle la varita y que aprenda a pescar a enseñarle a trabajar, al desarrollo, a salir adelante, a impulsar la economía, eso es diferente, pero a esto muchos lo tildan de asistencialismo”*.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Diputado Juan Carlos Mendoza, partido FMLN, (Entrevista).

En lo cual a criterio de este legislador, este programa social pese a ser una ayuda de gran utilidad para la sociedad más necesitada, esto no viene a solventar la problemática de la pobreza

En el país, ya que no se está brindando, ni las herramientas, ni apoyo, ni el estadio propicio para que la gente puede tener más poder adquisitivo, y así poder garantizar por sus propios medios de sus insumos necesarios para el desarrollo educativo entre otros, porque se debe tomar en cuenta y valorar que tan posible en el tiempo puede ser estos programas sociales.

En este mismo tema de desarrollo de país, referente a las deficiencias con que podría contar la constitución, y posibles reformas de trascendencia que los legisladores podrían visualizar y pensando que mediante una reforma constitucional buscar un mejor bienestar social, y la búsqueda de un país encaminado al desarrollo.

El Diputado José Santos Melara Yanes, “primero es que hay que tomar en cuenta que la constitución fue construida aun en la guerra, esta constitución es del 83, todavía en medio de la guerra, las reformas que produjo los acuerdos de paz, dejaron una deuda, que es la deuda económica, el tema económico no se abordó porque ya no dio la correlación de fuerza para eso, entonces el tema económico quedo al libre

Al que gobernare en esos momento, entonces lo que ha pasado es que el neoliberalismo, entonces aquí hay que revertir todas las medidas neoliberales que se tomaron para poder construir un estado social, un estado popular, que permita introducir la perspectiva del más pobre para poderlo sacar más adelante, aquí hay que revertir todo lo que paso en la década del 90, todas las privatizaciones, porque, está claro que las privatizaciones no

*eran para solventar el tema de la pobreza, era para acumulación de riqueza en pocas palabras”.*¹⁶¹

Está claro que ciertamente se necesitan reformas la Constitución, reformas trascendentales que puedan llevar un impacto positivo a la sociedad en su totalidad y más a las más desprotegidas, solo habría que estudiar que tan acertada sería un reforma en el tema económico y cual sería el apoyo que brindaría el órgano legislativo al momento de tomar este tipo de medidas.

5.3.4. Aprobación de Presupuesto General del Estado Salvadoreño

Objetivo: Esclarecer que es un presupuesto general de la nación, su normativa, como está compuesto y establecer el impacto positivo y negativo a la falta de consensos al momento de la aprobación del Presupuesto General de la Nación, y como repercute esto en la Gobernabilidad de un Estado.

El presupuesto general del Estado o de la Nación, se encuentra regulado en los Art. 167 y del 226 al 229 de la Constitución de la República, así como en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y su Reglamento, donde se establece que *“el ente garante del cumplimiento de las finanzas públicas este el órgano ejecutivo por medio del ramo correspondiente”*¹⁶² la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado en su *“Artículo 28”*,¹⁶³ establece que es competencia del Ministro de Hacienda elaborar la Política Presupuestaria, estipulando además, que el proceso de formulación del

¹⁶¹ Diputado José Santos Melara Yanes, (entrevista).

¹⁶² Constitución de la República de El Salvador (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

¹⁶³ Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, (El salvador, Asamblea Legislativa Decreto Legislativo, Nº: 516 Fecha: 23/11/1995, D. Oficial: 7 Tomo: 330 Publicación DO: 11/01/1996).

presupuesto gubernamental se inicia cuando el Consejo de Ministros aprueba la Política Presupuestaria.

Las instituciones al finalizar la elaboración de su proyecto de presupuesto lo envían al Ministerio de Hacienda para analizarlo y comprobar el cumplimiento de la Política Presupuestaria y las Normas de Formulación Presupuestarias, proceso que conlleva integrarlo en un sólo documento.

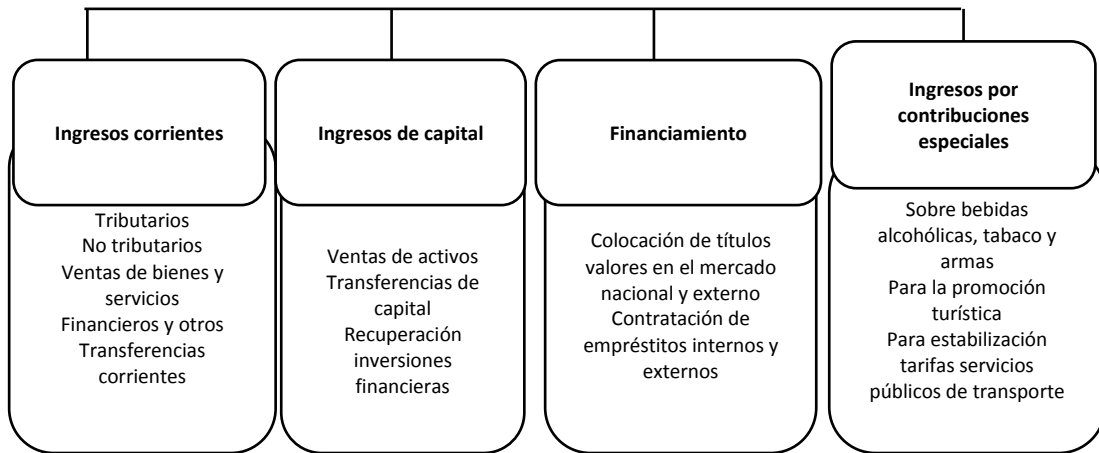
“El Presupuesto General del Estado es el instrumento por excelencia para implementar las políticas públicas que promuevan el desarrollo económico y mejoren el bienestar social de la población, por lo tanto, nos afecta directa o indirectamente ya sea en el ámbito personal o profesional.

*El PGE tiene efectos en la economía del país, ya que incide en el nivel de empleo, la tasa de inflación y el crecimiento económico; por ejemplo, un presupuesto cuyas estimaciones de ingresos no se cumplan y tenga que recurrir por préstamos al sistema financiero nacional o internacional puede hacer que las tasas de interés aumenten, por tanto el crédito se encarece, la inversión y la producción bajan y aumenta la inflación, castigando de esta manera el poder adquisitivo de la población, con lo cual tendríamos que comprar menos bienes y servicios con más dinero de lo normal”.*¹⁶⁴

El presupuesto también puede afectar indirectamente el empleo; por ejemplo, si constantemente se están reorientando recursos para afrontar emergencias o situaciones de contingencias, sin existir la suficiente capacidad fiscal, entonces la inversión privada nacional o extranjera, podría desestabilizarse y no generar las fuentes de trabajo tan necesarias para el país.

¹⁶⁴ Ministerio de Hacienda, Dirección General del Presupuesto, División de Integración y Análisis Global, Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano, ejercicio fiscal 2015.

ESQUEMA 3. Ingresos del Presupuesto General del Estado



Fuente: GUÍA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA EL CIUDADANO 2015

*“¿Cuáles son los Ingresos en el Presupuesto General del Estado?, Son todos los recursos que obtiene el Gobierno durante un ejercicio fiscal y que son consignados en la Ley de Presupuesto, los cuales provienen especialmente de la aplicación de impuestos, tasas y derechos, venta de bienes y servicios, venta de activos, transferencias de capital por donaciones recibidas, captación de préstamos externos y por contribuciones especiales que se orientan a financiar actividades de beneficio público. En la siguiente ilustración se expone la clasificación de los ingresos públicos”.*¹⁶⁵

Cuando la Ley de Presupuesto es aprobada por la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda emite la normativa respectiva a efecto de realizar los ajustes que sean necesarios. Pero; ¿qué sucede si el presupuesto no es aprobado al iniciar el ejercicio fiscal?, la respuesta a esta interrogante la tenemos regulada en el “Artículo 38 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado”,¹⁶⁶ si la Asamblea Legislativa no aprueba el proyecto de Ley de Presupuesto y de Salarios en el plazo establecido, se iniciará el

¹⁶⁵ Ministerio de Hacienda, *Guía del Presupuesto General del Estado*.

¹⁶⁶ Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, D. Oficial: 7 Tomo: 330.

nuevo ejercicio fiscal aplicando el presupuesto y salarios vigentes del año anterior.

Se tiene claro todo lo anterior, vale aclarar que aunque en el periodo en estudio, no se cuenta con el retraso de forma significativa de los presupuestos del Estado, se puede concluir con un factor importante dentro de estos.

“Pese a que los presupuestos de la Nación aprobados en 2011, 2012 y 2013, así como lo proyectado para 2014, reflejan un incremento, lo asignado para inversión pública es menor, según el desglose de los rubros.

A esto se suma que la constante ha sido el retraso en la ejecución de dichos fondos al final de cada ejercicio fiscal. Solo 2012 reflejó una asignación para inversión pública mayor que la proyectada incluso para 2013, esto pese a que el presupuesto aprobado ese año fue menor en comparación con 2011”.

Por lo cual se puede decir que no basta el simple hecho de la aprobación de un presupuesto si no que ese vaya de manera equilibra donde se garantice tanto el cumplimiento de las obligaciones así como la inyección a la inversión públicas, proyectos sociales así como un buen presupuesto para las instituciones encargadas de la seguridad de la población.

Análisis: Como eje principal y siendo que el tema es la probación o no del Presupuesto General de la Nación y las repercusiones que este implicaría en la gobernabilidad del país, el impacto que genera en la gobernabilidad, el no aprobar a tiempo para el año fiscal, el presupuesto general de estado, en el entendido que al hablar del presupuesto estamos en presencia del combustible que pone en marcha todo el andamiaje estatal o gubernamental,

dejando de lado que la ley ya establece un modo de proceder en estos casos.

Se estaría en presencia de un bloque político, ya que a pese que se tiene entendido por parte de los órganos involucrados las consecuencias, no se cuenta con un consenso por parte de las fracciones políticas, por intereses meramente propios y políticos, tal como lo deja entrever el diputado Bonner Jiménez, *“la no aprobación del presupuesto que genera un impacto negativo, ya que el gobierno no tiene los insumos y recursos para salir adelante, nosotros no estamos dispuestos a brindar nuestros votos por un presupuesto mentiroso, el gobierno debería de ser sincero con el pueblo salvadoreño, no con los diputados de oposición, y brindar un presupuesto real de los gastos e ingresos que tiene el estado”*.¹⁶⁷

Pero, como se espera, estos impactos no solo recaen en el gobierno en si, por que paralelamente sufre las consecuencias muchos agentes de la sociedad y la sociedad en si misma desde los más pobres hasta la clase media, como bien lo establece el diputado *Juan Carlos Mendoza*, *“esto desfasa mucho a las instituciones, sus pagos a proveedores puede afectar en el salario de los empleados, tener lo necesario, los insumos para su buen funcionamiento, son varios factores que influye”*.¹⁶⁸

De igual opinión es el Diputado José Santos Melara Yanes manifestó: *“Es un impacto grave, y mire que no solamente muchos creen que el gobiernos sale afectado, políticamente si podríamos decir eso, que el gobierno sale afectado por que pierde popularidad baja digamos su nivel de aceptación, pero los más fregados son los agentes económicos, mire si aquí la presión que han*

¹⁶⁷ Diputado Bonner Jiménez, fracción política de ARENA, (Entrevista).

¹⁶⁸ Diputado Juan Carlos Mendoza, (entrevista).

tenido los que se han opuesto aprobar el presupuesto son enormes y aquí han venido empresarios grandes que viven de los contratos que el Estado proporciona con él, porque usted paraliza el presupuesto y deja tirado gran cantidad de contratos que deben de continuarse y que ante la imposibilidad de poder aprobar el presupuesto se ven ellos mermados de continuar su contrato”.¹⁶⁹

En esto si es evidente una gran consonancia, ya que a todas luces se puede observar que las opiniones se enrumban a lo mismo a la grave afectación que tiene el gobierno para ejercer una gobernabilidad efectiva al no poder ejecutar los diversos proyectos sociales.

Resultando esto en afectación directa a la sociedad, afectando además a empresas que contratan con el gobierno y se imposibilita realizar pago de servicios ya adquiridos, siendo de forma indirecta la afectación para el gobierno en turno pero de forma directa a la población en general.

Pese a que como se dijo, la ley ya franquea una salida alterna al momento de estar en presencia de la imposibilidad por A o B motivo de la no aprobación del presupuesto.

La Especialista, Licenciada Alma Dinora, Docente de la Universidad de El Salvador, de la Facultad de Ciencias Jurídicas, en la cátedra de Fundamentos Sociológicos y Económicos del Derecho, va más allá en el tema donde establece que: *“Hay un impacto negativo pues si bien es cierto, pero que la misma constitución establece que cuando no hay un acuerdo de aprobación debe de operar con el anterior, el problema es que hay procesos*

¹⁶⁹ Diputado José Santos Melara Yanes, (entrevista).

hay productos que están en proceso y que requieren de inversiones nuevas que van a fluir en el siguiente año.

Entonces, la producción no puede ser la misma de este año porque ya hay proyecciones de trabajo, que están pendientes para poner algo; en obras públicas la construcción del bay pass de San Miguel, hay una fase que se está ejecutando ahora, pero, la siguiente fase que es la más fuerte, y es el otro año y ya está corto ¿y si no hay aprobación? Tendrían que trabajar con este presupuesto, y ese que es ahora ya NO se podría hacer porque, que tiene que ser exactamente igual".¹⁷⁰

Por aparte un elemento importante el cual no se pudo pasar desapercibido es la partida presupuestaria referente a los pagos de subsidios que el gobierno hace a muchas entidades.

Que brindan servicios a la población, para las cuales se pueden mencionar, el pago de subsidio al transporte colectivo, subsidio al gas licuado, subsidio a la energía eléctrica, entre otros, en lo cual lo primordial en esto ya no es la creación o mantenimiento del subsidio.

Sino más bien, el mecanismo que se está utilizando por parte del ejecutivo de focalizar estos subsidios, como un medio de apoyo social a la población que más lo necesita y a la vez como método de reajuste del erario público ya que lo que se ahorra por la focalización del subsidio puede ser reorientado a otro proyecto social, o más bien para cubrir otra necesidad estatal.

¹⁷⁰ Licenciada Alma Dinora Aguirre, Docente de la Universidad de El Salvador, de la Facultad de Ciencias Jurídicas, en la cátedra de Fundamentos Sociológicos y Económicos del Derecho, (entrevista).

Pero ¿realmente la focalización de los subsidios se podría tomar como un mecanismo de defensa económica para el gobierno y a la vez un método para ejercer mejor gobernabilidad para la población?

La verdad es que hoy por hoy se ha venido focalizando casi todos los subsidios que el gobierno brinda, y no se refleja que esto venga a aportar un soporte económico mayor para que el gobierno pueda ampliar su ejecución de proyectos sociales, o por lo menos que estos recursos sean bien ejecutados en otras áreas, como lo manifiesta El *diputado Bonner Jiménez*, *yo no sé si será una medida acertada la focalización de los subsidio, para combatir las necesidades del país, ¿son importantes los subsidios? Si, como le decía, vivimos en un país pobre, donde la mayoría de la población, hoy por hoy no tiene empleo, no tiene un empleo formal al menos, si son importantes, pero creo que más importante es generar la oportunidad para que estas personas tengan acceso a un empleo, para que no necesiten un subsidio para salir adelante*".¹⁷¹

Lo que si no se puede negar es que estos subsidios son de mucha ayuda para la sociedad más necesitada, que igual no les viene a cambiar radical la vida, pero sirve de una ayuda momentánea para salir adelante día con día, como bien lo dice el diputado *Juan Carlos Mendoza*.

"es algo muy acertado, porque hay población muy necesitada y que por medio de los subsidios y programas sociales se les puede ayudar a la familia, pero dejando claro que esto no va a mejorar el desarrollo del país, pero si va a mejorar un poco la economía de esta familias más pobres".¹⁷²

¹⁷¹ Diputado Bonner Jiménez, partido ARENA, (entrevista).

¹⁷² Diputado Juan Carlos Mendoza, (entrevista).

En ese sentido, aunque los legisladores tienen su discrepancia entre si establecen que si es una medida acertada ya que busca mejor la economía de la sociedad más necesitada, siendo un programa social.

El diputado arenero llega más lejos de eso al establecer que para un pleno desarrollo social son otros elementos que deben ser garantizados por el gobierno, como producción de empleos, educación y salud de calidad, ya que si se logra cumplir con estos tres elementos que manifiesta, los subsidios vendrían a resultar innecesarios ya que la población podría cubrir cualquier servicio a su costo normal, resultando muy acertada la opinión de este legislador, pero en fin, en lo que sí lograron unificar criterios fue, que para lograr el desarrollo de país, no se lograra con la implementación de subsidios, en el cual es más, un país desarrollado no está sometido a subsidios, por la capacidad adquisitiva que la sociedad tiene.

En el cual la Especialista, Licenciada Alma Dinora, deja claro que *“los subsidios están encaminados a favorecer a las personas o familias de escasos recursos, entonces, no es general, sin embargo, las disminuciones de esos subsidios no están ayudando en el desarrollo del país, yo más bien creo que el problema del presupuesto no va por el lado del gasto sino que por el lado del ingreso”*¹⁷³

5.3.5. Los Acuerdos Políticos en la Asamblea Legislativa

Objetivo: Dejar en evidencia los claros problemas de acuerdos políticos que aquejan a la estructura política salvadoreña, tanto como partidos políticos y como fracciones dentro de la Asamblea Legislativa y como estos pueden

¹⁷³ Licenciada Alma Dinora Aguirre, Universidad de El Salvador, (entrevista).

bloquear el camino del Órgano Ejecutivo para la ejecución de proyectos gubernamentales.

Las mayores dificultades para los acuerdos políticos no proceden tanto del modo como se relaciona con los principios, sino de una razón estructural de nuestra cultura política, hay una oposición estructural entre hacer campaña y gobernar; actitudes que sirven para lo uno dificultan lo otro.

Esta contradicción se agudiza cuando se hace campaña con un estilo que dificulta los futuros (e inevitables) acuerdos, como hacer promesas incondicionales o desacreditar a los rivales, la retórica de las campañas forma parte de nuestras prácticas democráticas, pero gobernar es algo diferente, que obliga a pactar y hacer concesiones; lo que hace pensar que quien gobierna necesita oponentes con los que colaborar y no tanto enemigos a quienes desacreditar en todo momento.

Por lo que también se puede llegar a decir que quien gobierna está obligado a tener en cuenta todas las promesas de campañas que realizó o a lo que se comprometió en campaña política. Pero el sistema se ha desequilibrado y gobernamos con el mismo espíritu de la campaña, con sus actitudes y vicios. La campaña permanente ha borrado casi por completo la diferencia entre estar de campaña y estar gobernando. Dicho de otra manera: los políticos hacen demasiada campaña y gobiernan demasiado poco.

“Las democracias que logran el progreso y la transformación de la sociedad en todos sus aspectos, son aquellas en las que los ciudadanos participan plenamente, en la medida de sus posibilidades, en el devenir de los asuntos públicos porque se sienten responsables desde el momento en que han elegido a sus representantes políticos, es decir, las democracias participativas, no las pasivas.

*En éstas la democracia es una fachada, una excusa, donde el poder de decisión sigue exclusivamente en manos de unos pocos. En cambio, en la democracia participativa, los acuerdos, los pactos, los convenios entre los diversos sectores sociales forman un entramado social democrático, cuya razón de ser está en el hecho de que todos los ciudadanos tienen derechos y deberes”.*¹⁷⁴

De lo anterior se puede deducir que en este tema sería un error quedarnos con la simple idea que debemos entender acuerdo políticos como meramente aquellas decisiones que son consensadas por partidos políticos o grupos parlamentarios siendo que en esto puede estar inmerso decisiones de entidades sociales no partidarias porque si estudia el trasfondo del acuerdo en discusión este puede recaer en consecuencia para la sociedad por lo cual puede verse vincula un ente exterior a lo político.

Por otra parte no perdiendo de vista la primera postura se puede decir que *“Una democracia, más que un régimen de acuerdos, es un sistema para convivir en condiciones de profundo y persistente desacuerdo. Ahora bien, en asuntos que definen nuestro contrato social o en circunstancias especialmente graves los acuerdos son muy importantes y vale la pena invertir en ellos nuestros mejores esfuerzos. Los desacuerdos son más conservadores que los acuerdos; cuanto más polarizada está una sociedad menos capaz es de transformarse. Ser fiel a los propios principios es una conducta admirable, pero defenderlos sin flexibilidad es condenarse al estancamiento”.*¹⁷⁵

¹⁷⁴ Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *Los textos de los acuerdos: Democracia pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia*. 2004, (Colombia 2004), 97-98.

¹⁷⁵ Juan Ramón de Páramo Argüelles, *Convivencia Democrática Inclusión y cultura de paz*, (Universidad de Castilla-La Mancha, España, 1992), 54

Los pactos y los acuerdos de todo tipo, y en especial en los asuntos más importantes, como la salud y la educación por ejemplo, están cada vez más presentes en las democracias más avanzadas, como una señal del progreso hacia la unidad y la integración, en un mundo cada vez más interdependiente e interrelacionado.

El principal objetivo ha de ser siempre el bien común de toda la sociedad, para lo cual el trabajo en equipo, frente al trabajo aislado e individual es fundamental y forma parte de la participación y la responsabilidad de los ciudadanos, por eso, el diálogo y la cooperación tienen que sustituir a los conflictos y las confrontaciones, el interés de todos ha de sustituir a los intereses mezquinos y partidistas de unos pocos. Los personalismos, los sectarismos y partidismos son indignos, impropios de una democracia, la destruyen.

*“La institucionalidad de la democracia sienta sus bases en la capacidad real de la ciudadanía de participar de manera activa. Esta capacidad supone que las personas se expresan con libertad, escuchan con respeto, tienen espacios formales e informales de diálogo y logran alcanzar acuerdos de país. La democracia va aparejada a la capacidad de diálogo y consensos para garantizar desarrollo humano”.*¹⁷⁶

Por ejemplo se puede pensar en Los Acuerdos de Paz, firmados en 1992 para poner fin al conflicto armado que duró 12 años, que siguen siendo el más grande ejemplo de la capacidad de diálogo de las y los salvadoreños, pero el esfuerzo por llegar a consensos que permitan enfrentar grandes

¹⁷⁶ Centro Regional de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe “Diálogo y consensos en democracia Una experiencia salvadoreña posconflicto El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (Mayo de 2015): 32.

problemas como la inseguridad ciudadana, la desigualdad y exclusión social y la falta de oportunidades, sigue vigente.

“En septiembre del año pasado (2014) se creó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia y en 2015 se ha instalado una mesa de diálogo de los partidos políticos presentes en la Asamblea Legislativa, así como el Consejo Nacional de Educación. Las reuniones preparatorias para la creación de un Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad ya han comenzado.

*El PNUD y otras agencias de Naciones Unidas, junto a la OEA, la Unión Europea y otras entidades, acompañamos estos esfuerzos como Secretaría Técnica. Los consejos nacionales reúnen a entidades de gobierno, autónomas, diputados, iglesias, empresa privada, tanques de pensamiento, organizaciones no gubernamentales, academia, municipalidades, medios de comunicación, representantes de la sociedad civil, partidos políticos y comunidad internacional. Los Consejos, a su vez, abren y lideran espacios de diálogo en las comunidades, con mecanismos como mesas técnicas, consultas ciudadanas o sectoriales”.*¹⁷⁷

En fin La democracia necesita instituciones que moderen el peso que las campañas ejercen sobre el Gobierno, el cinismo y la mutua desconfianza que generan, en todo caso, para que haya una buena cultura política es preciso economizar el desacuerdo, no exagerarlo, defender las propias posiciones de un modo que no necesariamente implique rechazar las posiciones diferentes. Suponer las peores intenciones en quienes se nos oponen puede ser a

¹⁷⁷ Centro Regional, “Diálogo y consensos en democracia”.

veces psicológicamente gratificante, pero erosiona las bases del respeto mutuo que es necesario para construir compromisos en el futuro.

Como caso concreto se puede retomar el publicado por el diario digital el faro de fecha Domingo, 30 de agosto de 2015, en el cual los “Representantes de los partidos GANA, ARENA, PDC, PCN y FMLN se reunieron el 26 y 27 de agosto con representantes del gobierno en un hotel de Ataco para discutir medidas para combatir la inseguridad. El encuentro contó con la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Por parte de los partidos políticos estuvieron presentes Jorge Velado, presidente del COENA, Medardo González del FMLN, Manuel Rodríguez del PCN, Rodolfo Parker del PDC, Andrés Rovira por parte de GANA y Hato Hasbún, representante del gobierno. Esta reunión se da en el contexto del mes que ha registrado una cantidad de asesinatos histórica, agosto ha registrado ya un promedio de 28 homicidios diarios de hecho, el 27 de agosto se cometieron 51 homicidios.

Al final de la reunión, los representantes de los partidos y del gobierno acordaron un pacto que contiene 10 compromisos que ayudarán a combatir la criminalidad. El primer compromiso en materia de seguridad que fue acordado en la reunión contempla la conformación de un comité interpartidario que “facilite la creación de un marco legal relativo a la prevención, readaptación, reinserción y rehabilitación”.

Los partidos y el gobierno también acordaron estudiar la creación de un Instituto de Criminalística e Investigación Científica del Delito y solicitar a la Corte Suprema de Justicia, específicamente a la Sala de lo Constitucional,

que agilice la resolución sobre los \$900 millones para contratación de préstamos y colocación de bonos. La Sala de lo Constitucional admitió una demanda de inconstitucionalidad en junio de este año en donde se cuestionaba el proceso de aprobación del decreto de los \$900 millones.

Lo anterior ocasionó una avalancha de críticas por parte de funcionarios del gobierno y por miembros del FMLN a la Sala de lo Constitucional debido a que en ese paquete de préstamos se encontraba un monto destinado para medidas de combate a la criminalidad. En junio de 2015, los homicidios alcanzaron un promedio de 26.1. El presidente Salvador Sánchez Cerén incluso achacó a los magistrados de la Sala el aumento de la violencia en el país.

En conclusión se puede decir que puede haber consenso entre todos los actores políticos y entidades ajenas a este, en busca de soluciones a muchas problemáticas sociales y de extrema relevancia, solo se necesita un poco de interés y de voluntad que es lo que hace falta ya que los actores políticos de este país, se enfrascan en problemáticas meramente políticas y no sociales.

Análisis: Consecuentemente, no importando en qué tipo de escenario político-social, se estuviera si contáramos con una Asamblea Legislativa donde todas las Fracciones Políticas buscaran un mismo objetivo o siguieran un mismo un rumbo, en caminata a apoyar y fortalecer proyectos de importancia para la sociedad, impulsados por cualquier Órgano de Estado en énfasis en el Poder Ejecutivo.

Claro está, que esto solo es un anhelo que cualquiera puede tener, porque es claro que el apoyo que se pueda tener de un lado hacia el otro, va segado

por una corriente política, resultando de por medio el interés de una cúpula, asegurando una premisa ya conocida y plateando que la falta de acuerdos políticos estanca el desarrollo, de el Salvador.

Pero, qué se debe hacer, para lograr acuerdos eficaces en materia de, Previsión social, fiscal, y de seguridad, la sociedad civil puede tener su opinión, enumerando una serie de propuestas que para ellos pueda ser efectiva, pero que piensan lo actores principales.

Según el Diputado Lic. Bonner Jiménez.

*“Lo primero que se debe hacer es frenar la corrupción, tenemos un gobierno voraz, que cada vez es el gobierno que más ha recaudado impuestos, que más dinero ha tenido, pero es voraz, nunca se llena como dicen en mi pueblo un barril sin fondo, claro que nosotros creemos importante lograr acuerdos entre las diversas fuerzas políticas, tender puentes, no a destruirlos como están acostumbrados ellos, me refiero a los miembros del gobierno y del partido oficialista”.*¹⁷⁸

Lo anterior deja claro que estamos muy lejos de poder lograr que las distintas fracciones legislativas se pongan de acuerdo, mientras se busque un interés de colores y no en pro de la sociedad.

De igual manera lo deja claro el Diputado José Santos Melara Yanes *“hay que decirlo de esta manera el país vive un Estado de equilibrio de fuerzas, eso hace una polarización encarnizada, y eso bloquea a ambas fuerzas, hay que decirlo de esa manera, bloquea ambas fuerzas, la fuerza de la derecha bloquea a la fuerza de la izquierda, y la fuerza de la izquierda bloquea a la*

¹⁷⁸ Diputado Bonner Jiménez fracción de ARENA, (entrevista).

*fuerza de la derecha, y entonces lo que se produce es un impase en la gobernabilidad”.*¹⁷⁹

A diferencia del representante de la oposición o partido de derecha este último parlamentario se encarrilan por dejar vista una clara polarización que el país vive, en el cual solo se cuenta con fuerzas políticas que deben decidir, en el cual se piensa, una tercera fuerza que venga a romper esa polarización que existe, ya que de esta manera no se estaría en manos de unos o de otros, no serían solo dos entes políticos los encaminados a decidir si, o a bloquear, por otro lado el parlamentario Jiménez es del criterio que solo hace falta transparencia y frenar la corrupción para que pueda haber entendimiento entre las cúpulas partidarias.

En relación a lo anterior y de forma discordante se tiene la opinión de un Especialista del tema Licenciado Iván Rosales, catedrático de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, se está en presencia de *“lo que la voz populi llama el desgaste de las fuerzas tradicionales que nuestro medio tienden a estar en extremos polos de una auto ubicación ideológica, pero el hecho de que haya extrema polarización no significa que no se puedan tomar decisiones, porque históricamente ha habido extrema polarización en el país y no por eso se dejaron de tomaron decisiones...”*¹⁸⁰

Dicho profesional deja de entrever que realmente el problema no debe ser achacado a una supuesta polarización ya que realmente este sistema político siempre ha contado con una gran variedad de partidos políticos inscritos, los cuales han tenido que cumplir con ciertos requisitos para su

¹⁷⁹ Diputado José Santos Melara Yanes, (entrevista).

¹⁸⁰ Licenciado Iván Rosales, catedrático de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, (entrevista).

existencia, *“de hecho el tribunal supremo electoral tiene 10 o 12 partidos políticos inscritos, y para que estén inscritos deben de cumplir una serie de requisitos de supervivencia, sino quedan expulsados del sistema, y a si ha habido otros partidos por eso que no han alcanzado requisitos que van desde un gran mínimo de votos, de recurso, de personal de presencia de en las instituciones parlamentarias en este caso no, hay diputados que tiene bancadas que tienen un diputados y eso les permite tener su partido vigente, hay partidos que tienen una alcaldía y con eso tienen su partido vigente, hay partidos que esa en coalición en otra alcaldía y con esa coalición están vigentes”*.¹⁸¹

Por supuesto lo interesante e importante aquí no vendría ser si existe una polarización o no, sino más bien que se cuente con un consenso de todas las fracciones legislativas al momento de la aprobación de proyectos importantes para la gobernabilidad.

El tema de acuerdos políticos es un tema trascendental, tal es el caso que sin este, se afecta todo el funcionamiento gubernamental o Estatal, afectando de forma directa a la sociedad en su totalidad, impactando y afectando más en unos que en otros pero siempre afectando.

Pero la pregunta esencial es ¿Por qué no se ponen de acuerdo los partidos políticos, o que se debe la falta de interés del mismo? Licenciada Catia Castillo responsable de Coordinar el Área de Asuntos Legales de la Secretaria de Gobernabilidad, *“El hecho que el FMLN haya llegado al poder del ejecutivo, nunca significó una pérdida del poder para la derecha, o sea, ellos estaban bien posicionado en Asamblea Legislativa el poder económico*

¹⁸¹ Entrevista Licenciado Iván Rosales.

lo siguen representando ellos en este país, y sólo tener uno de esos dos, es como una razón que le respalda...”¹⁸²

En consecuencia se tiene una diversidad de posturas, pero lo que si queda claro es que los partidos políticos siempre tienen razones suficientes para buscar oponerse o estar en contra uno del otro, y que al final las consecuencias recaen en la población, dirigiéndose a tintes políticos y no intereses sociales para poder buscar un consenso, en cual podríamos estar en presencia de un extrema polarización, pero si la lucha de los partidos políticos fueran el desarrollo social y la ejecución de una buena gobernabilidad, se estaría en presencia de otra realidad.

¹⁸² Licenciada Catia Castillo, responsable de Coordinar el Área de Asuntos Legales de la Secretaría de Gobernabilidad, Gobierno del Salvador 2017, (entrevista).

CONCLUSIONES

Gobernabilidad democrática es un concepto demasiado amplio para poder abordarlo en una sola tesis de grado, se tendrán que preparar tomos y volúmenes completos para poder afrontar cada una de sus variables.

En esta investigación se ha dado cuenta que hablar de gobernabilidad es hablar de, acuerdos políticos cabildeos, negociaciones, las cuales incluyen intereses partidarios, intereses particulares, intereses nacionales e internacionales, primeramente entre actores políticos, negociaciones, muchas veces se hacen tras bambalinas pero que no se deben menospreciar pues su impacto es general sea este positivo o negativo. Para algunos y otros.

La producción legislativa entre tanto, se puede afirmar que es la más importante y central de los parlamentos, porque ella implica la aprobación, la modificación y la derogación de las leyes de un país, y en ese sentido fortalecer esta función conlleva una especialización en relación con los temas o problemas que enfrenta la sociedad.

Se comentan brevemente algunas conclusiones en torno a cada uno de los objetivos específicos que se desprendieron del objetivo general:

Respecto de “Analizar la iniciativa de ley, tanto a nivel normativo como político práctico para impulsar políticas gubernamentales” se puede comentar que los resultados de esta observación incluyeron, documentos, informes de labores de los periodos en estudio y entrevistas con los actores políticos, primeramente podemos comentar la Propuesta de Anteproyecto de Ley de la Función Pública por parte de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la

Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, el interés de esta ley era Ordenar el servicio civil, generar condiciones, que permitieran desarrollar la carrera administrativa en el primer periodo presidencial de la izquierda en la historia de El Salvador.

Con el tema de ascensos e ingreso a la carrera de manera transparente que sea por méritos, luego tenemos la propuesta del nuevo Código procesal de trabajo, leyes tan importantes y trascendentales en la vida cotidiana de los salvadoreños pero que todavía no han podido ser aprobadas.

Con respecto al tema de seguridad existe el “plan el Salvador Seguro” donde participan medios de comunicación, empresa privada.

Partidos políticos, representantes de la sociedad civil y de la comunidad internacional, traído a mención ya que de acuerdo a este plan los diferentes sectores se tendrían que poner de acuerdo en un solo sentido a solucionar el problema de la violencia en el Salvador, pero que la alta polarización de los partidos políticos no ha permitido observar en esta investigación resultados trascendentales manteniéndose así altos índices de mortalidad por violencia.

En cuanto a Identificar el nivel de efectividad legislativa, respecto a proyectos de gobierno presentados por el Órgano Ejecutivo, en relación a su aprobación en el escenario legislativo se obtiene que:

En comparación con períodos anteriores, el quinto año es el que presenta la menor oposición en ese sentido, es posible asegurar que durante el quinto año de gestión se muestra un mayor grado de consensos a priori al disminuir al número de observaciones.

En otras palabras, existieron mayores coincidencias entre el gobierno y la Asamblea antes de emitir decretos que probablemente hubiesen sido observados.

Respecto las observaciones como de los vetos, el Ejecutivo contó con el respaldo de la Asamblea Legislativa al recibir una tan sola superación de ambos controles y pese a que, en la mayoría de casos examinados, se contó con los votos suficientes para hacerlo.

En términos generales, el análisis de los datos revela un contexto de cooperación, eficacia y eficiencia moderadas en El Salvador.

En cuanto a *Analizar en qué medida en el periodo en estudio las dediciones políticas han dado avances en la gobernabilidad democrática*. Se demuestra claramente que existió una alta gobernabilidad las decisiones del ejecutivo o legislativo alcanzan luz verde para ser tomadas como ley implementadas como políticas públicas.

En el periodo de estudio, en ningún año se ha quedado sin presupuesto y es el reflejo que si ha habido relación Ejecutivo-Legislativo favorable tanto como gobierna arena como cuando gobierna el FMLN.

Que ha habido mayor tención en estos días es olvidarnos de la visión histórica de la oposición tanto de ARENA y el FMLN que fue fuerte oposición cuando tenía la mayoría para detener los procedimientos.

En cuanto a *determinar en qué medida los productos del sistema político, Legislativo - Ejecutivo, atienden a los intereses de los diversos grupos sociales en El Salvador en el periodo en estudio*.

Se observó que las iniciativas de ley que provienen del legislativo son las mayoritarias, sin embargo es de recordar que esta es una valoración a partir de las cifras totales, en donde también se debe valorar que su iniciativa de ley es más amplia.

Se puede visualizar la participación más específica del Órgano Legislativo en la actividad de producción parlamentaria, denotándose la importancia de la aritmética Legislativa, en razón de los escaños obtenidos por los partidos políticos, durante las dos legislaturas de estudio; puesto que la participación de las fracciones de oposición en la generación de decisiones y productos legislativos es determinante.

La tasa de producción, al relacionar los productos emitidos respecto de la producción total de cada año correspondiente, refleja una serie de datos interesantes: en un primer momento la producción de instrumentos jurídicos de carácter vinculante (Reformas constitucionales, códigos, leyes, así como reformas, prórrogas y derogatorias de éstos) representan en su conjunto aproximadamente más de la mitad del total del trabajo que realiza la Asamblea Legislativa.

El otro menos del 40% restante corresponde a elecciones de funcionarios, entrega de títulos, distinciones honoríficas, condecoraciones y decretos varios.

Si bien no se puede comparar el peso que tienen emisiones o reformas de leyes respecto de la entrega de reconocimientos dentro del sistema político. Asimismo es pertinente mencionar que el trabajo que conlleva la emisión de los segundos puede provocar que la discusión y producción de temas de mayor impacto en la sociedad se vean retrasadas, en razón del tiempo,

utilización de recursos, etc., que implica la emisión de un Producto Legislativo.

Es importante mencionar el rol preponderante de las comisiones legislativas en el trabajo parlamentario, pues éstas cumplen un papel trascendental en el proceso legislativo, tanto como espacio de discusión como de mejora técnica. Por tanto se debe prestar especial atención a esta parte estructural, que dinamiza sin lugar a dudas el trabajo que compete a los parlamentos.

Otra conclusión derivada del presente estudio es la denotación de la importancia de la formación de un problema para su inclusión en la agenda política, puesto que en muchos casos, la activación del sistema político para la elaboración de un instrumento jurídico debe seguir un proceso formal y en algunos momentos informales, para ser tomado en consideración.

Por tanto, se constata que el proceso del trabajo Legislativo, coincide plenamente con el análisis sistémico propuesto en el presente estudio, debido a que desde la perspectiva sistémica de funcionamiento la política, es en los actores donde está la fuerza motriz para introducir temas de interés.

Asimismo, que la caja negra encargada de procesar estas demandas, al responder a factores que se encuentran dentro del sistema político, llámense intereses – debe también considerar los efectos de sus resultados y por consiguiente escuchar estas diversas demandas que lograron ingresar.

Pero esta convergencia sólo puede lograrse a través de la negociación e inclusive presión, por parte de los interesados. Asimismo, la función de los medios es de destacar, debido a que ponen – o imponen en algunos casos – los temas, y por lo tanto su labor debe regirse por criterios éticos y

profesionales, así como debe existir una fiscalización por parte de los ciudadanos, ya que la función social de los medios, no solo se remite a la difusión de información, sino también a la formación de opinión, y ésta es una gran responsabilidad que debe diligenciarse como tal.

Finalmente se debe destacar la labor institucional que se realiza desde la Asamblea Legislativa para la formulación e introducción de problemas al sistema, por lo tanto, debe prevalecer el respeto a la institucionalidad jurídica y política, así como una transparencia en su labor, porque no debe ser únicamente una caja de resonancia de las necesidades de la población, sino una ejecutora de acciones que vienen a solucionar necesidades.

Por ultimo al Analizar la capacidad institucional de la Asamblea Legislativa con el Órgano Ejecutivo para tomar decisiones políticas y de implementarlas, para que exista una gobernabilidad democrática.

El rendimiento legislativo puede entenderse en esta investigación como el proceso resultante del ingreso de piezas de correspondencia (demandas ciudadanas) a la Asamblea Legislativa, que son discutidas al interior de estas y que producen en algunos casos un dictamen (resultado), el cual podría ser o no el respaldo de la ciudadanía, seguido de una comparación simple de la cantidad de piezas de correspondencia que ingresaron versus los dictámenes producidos durante el periodo de estudio y así obtener valores que permitieran observar cuantas de esas demandas ingresan y cuantas de esas demandas reciben respuestas y cuantas de esas mismas inciden en la democracia.

En términos generales, se puede decir que pese a que la investigación arrojo resultados positivos, donde queda de manifiesto que se cuenta con una

Producción Legislativa y, que efectivamente el Órgano Legislativo está realizando su trabajo de forma eficaz, se debe decir también, que pese a contamos con mucho producto Legislativo, habría que realizarse un estudio paralelo donde se entraría a conocer elementos que por lo amplio de la investigación no podían ser desarrollados en este trabajo, en el cual lo primero sería evaluación del fondo del producto, para determinar la importancia de este para la Gobernabilidad Democrática.

En segundo determinar si este al momento de su aprobación y ejecución conlleva un resultado directo o indirecto para la población, ya que no podemos decir que todo lo producido por la Asamblea Legislativa genera un efecto de beneficio para la sociedad o para la democracia, pudiendo citar el caso de la aprobación de la reforma monetaria realizada en tiempo del fallecido expresidente Francisco Flores, donde se cambió el colon por el dólar, resultando esto un efecto negativo en la población, al igual que muchos otros casos donde si efectivamente la Asamblea Legislativa dio resultado de su trabajo, pero fue de forma negativa para la población, en el cual ya con estos dos elementos valorados se podrá decir concretamente si el Producto Legislativo es de forma positiva o negativa.

RECOMENDACIONES

Crear mecanismos para poder llevar a opinión de la población todo aquel proyecto de ley que quiera ser aprobado, o todo decreto que deba ser aprobado por el presidente, dando a conocer primero de manera pública el fondo del decreto y el resultado de este al momento de su materialización, para buscar la opinión popular de la conveniencia que conlleva lo que se pretende implementar.

Así pudiendo tener de primera mano la aceptación o desacuerdo de la sociedad, dándole mayor importancia a lo que la población considera que es más conveniente para las mayorías, y desechando por este medio toda aquella iniciativa que la población considere que pueda afectar el bien común o que lleve como objetivo el beneficio de un grupo de interés reducido.

Al órgano ejecutivo respecto a los decretos observados y los vetados que se creen los mecanismos idóneos para brindar un informe públicamente de todo decreto que sea vetado, sancionado u observado, las razones que fundamentan la decisión del presidente de la república del por qué resuelve o toma ese criterio.

Crear controles inter-orgánicos más efectivos que los mencionados en este trabajo, para implementar como filtro para que todo decreto o iniciativa que quiera ser llevado a aprobación y ejecución no afecte el interés colectivo o que no conlleve un efecto negativo en la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

Libros

Artiga González, Álvaro. Gobernabilidad Democrática en El Salvador: Bases teóricas y metodológicas para su medición. UCA Editores-PNUD, San Salvador El Salvador: 1° edición, 2007.

Bobbio, Norberto. El filósofo y la Política. Antología, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1a. Edición. Estudio (1996)

Calzada Patrón, Feliciano. El Poder Constituyente; Derecho Constitucional México: Harla, 1990

Camou, Antonio. Los desafíos de la Gobernabilidad. México: Flacso /IISUNAM/Plaza y Valdés, 2001

Cañas Dinarte, Carlos. Historia del Órgano Legislativo de la República de El Salvador: 1824-2006. San Salvador: Asamblea Legislativa-Albacrome, 2006

De Páramo Argüelles, Juan Ramón. Convivencia Democrática Inclusión y cultura de paz. Universidad de Castilla-La Mancha, España, 1992

García- Pelayo, Manuel. Las transformaciones del estado contemporáneo. Madrid: Primera edición, Alianza Editorial, 1977

González Encinar, José Juan. La Constitución Y Su Reforma. Madrid, 1985.

Larde, Jorge y Larin. Historia Militar de el Salvador. El Salvador: tomo I, 1994

Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona España. Ed. Ariel. 1982.

Maravall, José María. El control de los políticos. Madrid: 2003

Mateucci, Nicola. Organización del poder y libertad historia del constitucionalismo moderno. Madrid: Editorial Trotta S.A., 1998

Millas, Jorge, Filosofía del Derecho. Santiago: Editorial Publibex, 1970.

Olsen, J. P. *European challenges to the Nation State.* B. STEUNENBERG y F. VAN VAUGHT (eds.): Political institutions and public policy, Kluwer, Dortrech: 1997. (traducción)

Pellet Lastra, José Arturo. El Poder Parlamentario: su origen, apogeo y conflictos. Argentina: Abeledo Perrot, 2005.

Planas Silva, Pedro. Derecho Parlamentario. Ediciones Forenses, Primera Edición. Mexico: 1997,

Rousseau, Juan Jacobo. Del contrato social. Madrid: Espasa- Calpe, 2001.

Ruiz Dueñas, J. Jorge. Eficacia y Eficiencia de la empresa pública mexicana, análisis de una década. San Salvador: Primera Edición, Editorial Trillas, 1982

Ruiz Granadino, Santiago. Clases Sociales; enfoque de la teoría de conflicto Cap. VI, en El Salvador Sociología General (realidad nacional – realidad informacional). San Salvador: 2ª Ed Nuevo Enfoque. 2011

Serra Rojas, Andrés. Ciencia política. México: Porrúa, 1988.

Solano, Mario Antonio. Estado y Constitución. Corte Suprema de Justicia: diciembre 1998.

Solórzano Martínez, Mario. Guatemala. Autoritarismo y Democracias” San José: Editorial Universitaria de Centroamérica y FLACSO, Costa Rica. (1987).

Valdivia Hernández, Maribel. La República y el Sistema Constitucional en México”. Mexico: 2006.

Xabier Arbós y Salvador Giner. La gobernabilidad. Ciudadanía democracia en la encrucijada mundial. Madrid, Siglo XXI. 1993.

Tesis

Balbino Antonio Guevara y otros. “Evolución de Derecho Constitucional Salvadoreño”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 1992

Cardona Ramos Angélica Beatriz y otros. “Proceso de Reformas Electorales en El Salvador: Incidencia de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales en la Construcción de una Nueva Cultura Política Democrática en El Salvador hasta el año 2006”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2009

Cortés Zambrano, Sonia Patricia. “La producción legislativa y el control político ¿hacia dónde se inclina la balanza del equilibrio del poder político?”. Tesis Doctoral, Universidad Externado de Colombia 2010

Huiza López, Ronald Enrique y otros. “EL TRANSFUGUISMO POLÍTICO: CAUSAS E IMPLICACIONES EN EL ESCENARIO LEGISLATIVO EL SALVADOR 2002 – 2012”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2015

Mendoza Vaquerano, Víctor Manuel. “El Derecho De Insurrección”. Tesis doctoral, Universidad de El Salvador, 1965

Rodríguez Rodríguez, David Armando. “Ejercicio institucionalizado de la oposición política en el presidencialismo Colombiano Elementos para el debate desde el derecho comparado” Trabajo de grado, Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, 2011.

Rosales Rivera, Iván Eugenio. “El Trabajo Parlamentario en El Salvador periodo 2000-2009” Tesis de Maestría, Universidad José Simeón Cañas. 2011.

Sibrian, Carlos Antonio. “Los Efectos Jurídicos en El Sistema Político Salvadoreño y en La Constitución de la República, por la Jurisprudencia de La Sala de lo Constitucional Referente al Surgimiento de las Candidaturas Independientes, El Desbloqueo y Apertura de las Listas de Votación.” Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2016

Ureña Chávez, José Andrés. “Régimen de nombramiento e inmunidades de los diputados del parlamento Centroamericano” Tesis de grado, Universidad de Costa Rica, 2009.

Legislación

Constitución de 1885. San Salvador 23 de noviembre de 1885.

Constitución de la Republica de El Salvador 1983. D. Oficial: 234, Tomo: 281

Constitución de la Republica de El Salvador. San Salvador 1841

Constitución de la República Italiana. 21 de diciembre de 1947.

Constitución de la Republica Salvadoreña 1864. Dada en San Salvador a los diez y nueve días del mes de marzo de mil ochocientos sesenta y cuatro.

Constitución Política de El Salvador 1871. Dada en el Palacio Nacional de San Salvador, a los diez y seis días del mes de octubre de mil ochocientos sesenta y uno.

Constitución Política de El Salvador 1871. Dado en el Palacio Nacional de San Salvador, a los diez y seis días del mes de octubre de mil ochocientos sesenta y uno.

Constitución Política De El Salvador De 1950. Decreto Núm. 14; Dada en el Palacio Nacional: San Salvador, a siete de septiembre de mil novecientos cincuenta.

Constitución Política de El Salvador de 1962. Decreto Núm. 6; Dada en el Palacio Nacional: San Salvador, a los ocho días del mes de enero de mil novecientos sesenta y dos.

Constitución Política de la Republica de El Salvador 1939. Palacio Nacional: San Salvador, enero veinte de mil novecientos treinta y nueve.
Constitución Política de la Republica de El Salvador. 1883. Diario Oficial N. °

285; Tomo N.º 15 de fecha 8 de diciembre de 1883, Palacio Nacional: San Salvador, diciembre 6 de 1883.

Constitución Política de la República de El Salvador. Decretada por El Congreso Nacional Constituyente de 1886, Con Las Leyes Constitutivas Y Ley De Extranjería, Palacio Nacional: San Salvador, agosto trece de mil ochocientos ochenta y seis.

Constitución. Española (Boletín Oficial Del Estado Gaceta De Madrid 1978) TITULO III, De las Cortes Generales, capitulo primero, De las Cámaras.

Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. D. Oficial: 7 Tomo: 330

Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto Legislativo, N.º: 516 Fecha: 23/11/1995, D. Oficial: 7 Tomo: 330 Publicación DO: 11/01/1996

Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. Asamblea Legislativa, Decreto 756, D.O N° 77, 2015

Jurisprudencia

Improcedencia de 19-VII-2005, emitida en el proceso de Inc. 24-2005

Sentencia de Inconstitucionalidad 35-2015

Sentencia de inconstitucionalidad 49-2011, del 23 de enero de 2013

Sentencia de inconstitucionalidad 77/97-2013 del 14 de octubre de 2013

Sentencia de inconstitucionalidad 77-97-2013, del 14 de octubre de 2013.

Sentencias de inconstitucionalidad 19-2012 y 23-2012, ambas del 5 de junio de 2012.

Revistas

Abellán, Manuel Ángel. “Notas Sobre La Evolución Histórica del Parlamento y de la Representación Política” Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, Núm. 92 (1996).

Aguilar Villanueva, Luis F. “Gobernanza y gestión pública”, México (2006).

Ajenjo Fresno, Natalia. “EL PAPEL Y LA FUNCIÓN DE LOS PARLAMENTOS CENTROAMERICANOS: CUATRO CASOS COMPARADOS” European University Institute, Florencia, octubre del 2004

Alcántara, Manuel. “De la gobernabilidad”, Revista América Latina Hoy N° 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.

Ayala Figueroa, Luis Eduardo. “Gobernabilidad Democrática: Dimensiones Instituciones y sistémico sociales”, Revista de Derecho, Departamento de Ciencias Políticas de La Universidad de El salvador

Bertino, María Paula. “La producción legislativa como variable dependiente. Apuntes para una agenda de investigación en América Latina”, noviembre

Cáceres Chávez, Carlos Enrique. “GUÍA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA EL CIUDADANO, ejercicio fiscal 2015” Ministerio de Hacienda, Dirección General del Presupuesto, División de Integración y Análisis Global, 2015.

Calderón, Fernando. “Gobernabilidad, Competitividad e integración social”. Revista de la CEPAL, 57, diciembre de 1995.

Celedón, Carmen; Orellana, Renato “Gobernación y participación ciudadana en la reforma de salud en Chile” (2003).

Enrique Suárez Iñiguez. “La verdadera democracia: Las características indispensables”, Revista de Estudios Políticos (nueva época) 127, Madrid, enero-febrero (2005)

Flisfisch, Ángel. "Gobernabilidad y consolidación democrática" Revista Mexicana de Sociología. N° 3. Julio-septiembre de 1989.

Herrera, Alejandro. “Tendencias actuales en la Administración Pública: retos y perspectivas”, Revista del Senado de la República (México), volumen 3, número 6, enero-marzo 1997

Lechner, Norbert. “Cultura política y gobernabilidad democrática” IFE, México 2001

Medrano Moreno, Pablo Ernesto. “¿Quién debe tomar las decisiones en una sociedad democrática?”, Revista de Derecho Público, Universidad de los Andes Facultad de Derecho, No 28, 2009

Miranda Baires, Danilo Alberto. “La contribución de las alianzas a los poderes del presidente” (UCA), El Salvador, artículo, ECA, volumen 61; número 696

Ortega Monche, Nivaria. “El Salvador: Retos A Los Partidos Políticos” Revista de ciencia política. (Santiago) vol.34 no.1 Santiago 2014

Ortiz Ruiz, Francisco Eliseo. “Autonomía Universitaria. Estado y universidad” Julio: Memoria Histórica de la UES

Ortiz, Rubén. “La Construcción de la Gobernabilidad Democrática Bases conceptuales y opciones de acción” (enero de 1999)

Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo Flores, Fernando; y Allamand Zavala, Andrés. “La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina”. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). (2003).

Prado Maillard, José Luis, “La Voluntad Soberana en El Ejercicio del Poder” s/f. 441.

Prats, Joan "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". Instituciones y desarrollo, N° 10. IIG/PNUD/ Generalitat de Catalunya (2001).

Rodríguez, Luis Mario (Dir.) “Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento Fundación Salvadoreña”. Boletín de estudios políticos. (2015)

Rojas Aravena, Francisco. "Revista de Ciencias Políticas", papeles N°86, (Chile 2004).

Tommasi y Stein. "La política de las políticas públicas", Política y Gobierno. Número 2, Segundo semestre, (2006).

Valencia Escamilla, Laura. "La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas". Ciencia Política vol.8 no.16 (Monterrey ago. dic. 2012).

Vargas C. Jean-Paul y otros. "Políticas Públicas Desde La Arena Parlamentaria" Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 41-42, Zaragoza, España 2013

Congresos

Concepción Montiel, Luis Enrique. "Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana" ;(Universidad Autónoma De Baja California) VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno 2002

Concepción Montiel, Luis Enrique. "Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana"; (Universidad Autónoma De Baja California)" VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno. 2005