

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



**TEMA DE INVESTIGACIÓN  
“LAS COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN: EL FUNCIONAMIENTO  
DEL CONTROL LEGISLATIVO EN EL MARCO DE LA INSTITUCIONALIDAD  
DEMOCRÁTICA SALVADOREÑA. PERIODO: 2018-2021”**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
MAESTRA EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

**PRESENTADO POR:  
ODALY LISSETTE SÁNCHEZ DE RODRÍGUEZ**

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

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO DE 2022**



**AUTORIDADES UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

MSc. Roger Armando Arias Alvarado

**RECTOR**

PhD. Raúl Ernesto Azcúnaga López

**VICERRECTOR ACADÉMICO**

Ing. Juan Rosa Quintanilla

**VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

Ing. Francisco Antonio Alarcón Sandoval

**SECRETARIO GENERAL**

**AUTORIDADES**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

**DECANA**

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco

**VICEDECANO**

Dr. José Miguel Vásquez

**DIRECTOR DE UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

## **DEDICATORIAS**

A Dios por ser mi guía y sostén en cada reto al que me enfrento.

A mi esposo por ser la ayuda idónea.

A mis padres, hermanos y familia por su apoyo incondicional y disfrutar de mis triunfos.

A mi alma mater, que me brinda la oportunidad de especializarme una vez más.

A mi asesor, por retarme a la superación.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	x
“LAS COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN: EL FUNCIONAMIENTO DEL CONTROL LEGISLATIVO EN EL MARCO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA SALVADOREÑA. ....	xii
PERIODO 2018-2021.....	xii
CAPÍTULO 1 EL CONTROL LEGISLATIVO Y SUS EFECTOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA: PROBLEMATIZACIÓN Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA .....	13
1.1 El encuadre del problema relativo al funcionamiento de los controles legislativos.....	17
1.1.1 Planteamiento del Problema y Situación Problemática.....	19
1.2 Objetivos y Fundamentos de la Investigación .....	25
1.2.1 Objetivos.....	25
1.2.2 Fundamento de la Investigación .....	26
1.2.3 Marco contextual.....	30
1.3 El abordaje metodológico de la investigación.....	38
CAPÍTULO 2 MARCO DOCTRINAL: TEORÍA DEL CONTROL EN LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.....	43
2.1. Fundamento Histórico .....	44
2.1.1 Constitucionalismo.....	44
2.1.2 Teoría de la Separación de Poderes .....	47
2.1.3 Parlamentarismo .....	51
2.2 Marco Conceptual .....	54
2.2.1 Constitución .....	54
2.2.2 División de poderes en los órganos del Estado .....	57
2.2.3 Institucionalidad Democrática .....	60

2.3 Comisiones Legislativas .....	67
2.3.1 Evolución y definición .....	67
2.3.2 Tipos de Comisiones .....	73
<b>CAPÍTULO 3 MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL CONTROL LEGISLATIVO A TRAVÉS DE COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN EN EL SALVADOR.....</b>	<b>76</b>
3.1 Panorama Constitucional de los Órganos de Gobierno Salvadoreño. .....	76
3.1.1 Funciones del Órgano Ejecutivo .....	80
3.1.2 Funciones del Órgano Legislativo.....	84
3.1.3 Funciones del Órgano Judicial.....	91
3.2 Comisiones Especiales de Investigación en El Salvador .....	96
3.2.1 Fundamento constitucional y legal.....	96
<b>CAPÍTULO 4 ESTUDIO DE CASOS: ANÁLISIS DE COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN EN LA LEGISLATURA 2018-2021 .....</b>	<b>104</b>
4.1 Modelo de análisis de casos.....	105
4.2 Aplicación al Estudio de Casos .....	108
4.2.1 Caso I: Comisión Especial de Investigación ante el Golpe de Estado Fallido contra la Asamblea Legislativa, el 9 de febrero de 2020.....	108
4.2.2 Estudio de caso con base en el modelo de análisis de la investigación .....	120
4.2.3 Caso II: Comisión Especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la Pandemia.....	125
4.2.4 Estudio de caso con base en el modelo de análisis de la investigación .....	131
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>137</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>140</b>

ANEXO 1 Dictamen N° 23 de la comisión política de creación de la comisión especial para investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del golpe de estado fallido contra la asamblea legislativa, el 9 de febrero del año 2020.	142
ANEXO 2 Dictamen N° 47 de la comisión política de creación de la comisión especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del órgano ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia....	145
ANEXO 3 Entrevista semi estructurada .....	150
ANEXO 4 Entrevista semi estructurada .....	162
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	170

## LISTA DE TABLAS

TABLA 1. Atribuciones constitucionales del Órgano Ejecutivo.....	82
TABLA 2. Atribuciones constitucionales de la Asamblea Legislativa .....	87
TABLA 3. Atribuciones constitucionales de la Corte Suprema de Justicia. ...	94
TABLA 4. Regulación del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa sobre comisiones legislativas. ....	98
TABLA 5. Modelo de análisis .....	105
TABLA 6. Expedientes evaluados por la comisión.....	110
TABLA 7. Audiencias de la comisión especial para todos los hechos acaecidos antes, durante y después del golpe de estado fallido contra la AL, el 09 de febrero del año 2020 .....	112
TABLA 8. Audiencias de la comisión especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del órgano ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia.....	128

## **LISTA DE ILUSTRACIONES**

FIGURA 1. Crisis del COVID.....	64
FIGURA 2. Cuadro de características de las comisiones legislativas .....	72
FIGURA 3. Comisiones Especiales de Investigación .....	103

## INTRODUCCIÓN

La investigación que se presenta a continuación busca brindar un panorama académico sobre la figura de las Comisiones Especiales de Investigación, entendiendo que las mismas poseen una importancia dentro del mundo político, específicamente en el trabajo legislativo frente a otros órganos del Estado como el Ejecutivo. De igual forma, se incorpora dentro de la temática una parte más específica, como lo es, el funcionamiento del control legislativo en el marco de la institucionalidad democrática salvadoreña, con el fin de dar un salto al análisis de las comisiones legislativas y poder ahondar en la práctica legislativa como una figura de “control”, que está enmarcada de manera institucional para poder realizar investigaciones a partir de la búsqueda del Interés nacional.

Esta investigación, tiene una relevancia teórica, debido a la falta de doctrina sobre el tema, ya que es poco tratado a nivel latinoamericano, y sumarle a la propuesta doctrinal un panorama práctico, que llevará al lector a la posibilidad del análisis democrático de la figura de las Comisiones Especiales de Investigación, específicamente en el caso salvadoreño. La investigación cuenta con cuatro capítulos, el primero denominado “El control legislativo y sus efectos en la institucionalidad democrática: problematización y estrategia metodológica, el cual busca situar al lector en un encuadre del problema que es el control legislativo a través de las Comisiones Especiales de Investigación. Posteriormente se presenta un planteamiento del problema y la situación problemática que brindan finalmente un enunciado del problema específico. También en este capítulo se encuentran los objetivos y el fundamento de la investigación, que sitúan y delimitan el análisis; a partir de ello se brinda el cómo de la investigación enmarcado en el abordaje metodológico utilizado “una investigación de carácter cualitativo”.

Una vez solventada la parte metodológica, se inicia en el capítulo dos con un marco doctrinal sobre la teoría del control en los órganos del Estado, siendo el punto de partida para presentar un fundamento histórico del constitucionalismo, la teoría de

separación de poderes y el parlamentarismo, para posteriormente comprender el marco conceptual presentado, que radica en términos como: constitución, la división de poderes en los órganos de estado, la institucionalidad democrática y las comisiones legislativas.

Al tener, una base doctrinal sólida, el lector podrá pasar al capítulo tres que establece un marco constitucional y legal del control legislativo a través de la figura de estudio que son las Comisiones Especiales de Investigación, pero orientadas y circunscritas al panorama salvadoreño; es decir, que el estudio se encuentra a ese nivel de la investigación en presentar un panorama constitucional de cada órgano de gobierno salvadoreños; y finalmente, la regulación específica de las Comisiones Especiales de Investigación en el país. Después de la parte teórica, como último capítulo, se encontrará un estudio de casos sobre dos comisiones especiales en la legislatura de 2018 al 2021 en El Salvador, presentando un modelo de análisis creado por la autora para ser puestos en práctica en la realidad, concretamente en el caso de la Comisión Especial de Investigación ante el Golpe de Estado Fallido contra la Asamblea Legislativa, el 9 de febrero de 2020,<sup>1</sup> y Comisión Especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la Pandemia.<sup>2</sup>

Es así, como la investigación está estructurada para llevar al lector a un análisis de la figura de las Comisiones Especiales de Investigación a nivel doctrinal, constitucional y legal de El salvador y una mirada práctica para estudiantes y profesionales de la Ciencia Política.

---

<sup>1</sup> Denominada por la Asamblea Legislativa en el Dictamen 23 como: *“Comisión especial para investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del golpe de estado fallido contra la asamblea legislativa, el 9 de febrero del año 2020”*, y mediáticamente llamada: “Comisión del 9F”.

<sup>2</sup> Denominada por la Asamblea Legislativa en el Dictamen 47 como: *“comisión política de creación de la comisión especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del órgano ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia”* y denominada mediáticamente “Comisión de la Pandemia”.

**“LAS COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN: EL FUNCIONAMIENTO  
DEL CONTROL LEGISLATIVO EN EL MARCO DE LA INSTITUCIONALIDAD  
DEMOCRÁTICA SALVADOREÑA.  
PERIODO 2018-2021**

**POR**

**ODALY LISSETTE SÁNCHEZ DE RODRIGUEZ**

**RESUMEN**

La investigación realizada se enmarca en la búsqueda de lograr que la Ciencia Política estudie elementos innovadores y reales del quehacer de las instituciones del Estado, como es el caso de uno de los órganos del gobierno salvadoreño en su interrelación con los demás y sus potestades de control en el marco de la búsqueda de la institucionalidad democrática. Es así, que la investigación gira en base al desarrollo de la figura de las Comisiones Especiales de Investigación, una figura muy utilizada en el ámbito jurídico y político que pasa desapercibida en los libros de texto, pero que lleva grandes connotaciones en el quehacer del Estado, los panoramas electorales y la opinión pública de los funcionarios y partidos políticos.

La investigación se esquematiza en conocer la figura en un ámbito doctrinario, percibir el manejo constitucional y legal de las Comisiones Legislativas en El Salvador y finalmente llevar esa información a un modelo de análisis propuesto por la autora, que permita ver en la práctica su utilización política y el manejo democrático de la misma; todo ello con el fin de dar a conocer aspectos de relevancia y propuestas prácticas para su mejora en el campo inter orgánico, de control y verificación.

## CAPÍTULO 1

### EL CONTROL LEGISLATIVO Y SUS EFECTOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA: PROBLEMATIZACIÓN Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Para el estudio de los mecanismos de control legislativo permitidos dentro de la institucionalidad de un Estado, la teoría del control determina que un sistema democrático existe cuando se establece un sistema efectivo de separación de poderes, con controles definidos al poder, pues los fines fundamentales de una Constitución democrática, son el de vigilar ese poder, es decir, que en ninguna circunstancia puede ser absoluto.<sup>3</sup>

Pero esa fiscalización, solo puede ser ejercida por el mismo poder, de ahí que la estructura organizativa del Estado permite a partir de sus atribuciones, claramente establecidas, que no solo le delegan actividades al gobierno, sino limitaciones que deben hacer efectivas, frente a los otros órganos del Estado; de ahí, que nace la necesidad del Estado, de velar por la organización adecuada con base en la ley, que permita vigilar el interés no solo de los gobernantes, sino también de los destinatarios de ese poder, para lo cual necesita características específicas.<sup>4</sup>

*“...al margen de cualquier tipo de adjetivaciones, hablar de Constitución tiene sentido cuando se la concibe como un instrumento de limitación y control del poder. Efectivamente, el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución si se quiere dotar de operatividad al mismo, es decir, si se pretende que la Constitución se “realice”, en expresión bien conocida de Hesse; o, dicho en*

---

<sup>3</sup> “C. Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López, catedráticos de la Universidad de Salamanca, coinciden con Giovanni Sartori en la afirmación de que el problema del presidencialismo en América Latina se encuentra en la división de poderes, la cual propicia que los presidentes oscilen, en una continua e inestable situación, entre el abuso del poder o la falta de aquél”. Jorge Carpizo, «Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina», *Boletín mexicano de derecho comparado* 40, n.º 119 (agosto de 2007): 325-84.

<sup>4</sup> Rubén Flores Dapkevicius, «Teoría general del control en Uruguay», *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 22, junio de 2010, <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n22/n22a5.pdf>.

*otras palabras, si la Constitución es norma y no mero programa puramente retórico. El control no forma parte únicamente de un concepto “político” de Constitución, como sostenía Schmitt, sino de su concepto jurídico, de tal manera que sólo si existe control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa, y sólo si el control forma parte del concepto de Constitución puede ser entendida ésta como norma”.<sup>5</sup>*

En ese marco de ideas, es comprensible que la finalidad de limitar al poder, es evitar el abuso del mismo, por lo cual, se retoma la necesidad del estudio no solo de la organización del Estado, sino de cómo el poder está estructurado y por ende limitado dentro del ordenamiento constitucional; es decir, cómo a través de acciones políticas, institucionales y democráticas se realizan labores que al final se traducen en acciones que ejerce cada uno de los órganos que limitan el poder entre sí. De ahí surgen afirmaciones que conciben al Estado Constitucional como un ente inseparable de la teoría del control,<sup>6</sup> claro está, que no debe ser un control abusivo, que trate de detener la gobernabilidad de un Estado o romper con la institucionalidad establecida, sino un control que surja a partir de reglas y procedimientos previstos en la norma superior del ordenamiento jurídico.

Es de esta manera que la labor de control de cada uno de los órganos de Estado, no son actividades que deben ser tomadas a la ligera, pues conllevan responsabilidades de evitar abusos o dejar pasar los mismos, enfocándose así en un equilibrio al momento de gobernar cada uno de los aspectos que conforman al Estado y entendiendo que la falta de control, conlleva a daños perjudiciales para los ciudadanos en general; los aspectos en juego pueden ser desde los ámbitos económicos, toma de decisiones judiciales, aprobación de leyes, etc.

---

<sup>5</sup> Manuel Aragón Reyes, *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control* (Universidad Externado de Colombia, 1999).

<sup>6</sup> *Ibíd.*

A partir, de la importancia del estudio de la teoría del control, se plantea con la siguiente investigación, delimitar el ámbito de análisis, a un tipo de control, el parlamentario<sup>7</sup> frente al poder Ejecutivo, pero dado que existen muchos tipos de control entre estos órganos, como por ejemplo, la no aprobación de proyectos de leyes presentados por el Ejecutivo, modificaciones presupuestarias, pedido de informes, etc., se plantea el estudio de un solo tipo de control parlamentario, como lo son, la creación de Comisiones Especiales de Investigación por parte de la Asamblea Legislativa frente al órgano Ejecutivo, siendo así, que se inicia con la pregunta problema que permite dar un enfoque más certero al rumbo del trabajo:

*¿Cuál ha sido el funcionamiento del control legislativo a través de Comisiones Especiales de Investigación en el marco de la democratización y la institucionalidad salvadoreña, periodo Legislativo 2018-2021?*

Esto permite plantear como objetivo principal, el describir el funcionamiento del control legislativo a través de Comisiones Especiales de Investigación,<sup>8</sup> analizando un periodo legislativo 2018-2021, que enmarca una de las épocas actuales de mayor convulsión política en El Salvador.

Y es el caso, que, al lograr una descripción certera de este tipo de mecanismo de control, se plantea evaluar casos específicos como el manejo de la pandemia y un caso muy emblemático de tensión entre los dos órganos como el llamado “golpe de Estado fallido” que permitirá un análisis en la práctica del funcionamiento de estas comisiones y su utilización política dentro del ámbito democrático del Estado.

---

<sup>7</sup>“Por ser el órgano que representa al pueblo, el parlamento se encarga de verificar que la administración de la política pública refleje las necesidades de la población y las atienda. Asimismo, debe velar por que la política convenida se aplique correctamente y beneficie a los ciudadanos destinatarios. Esta tarea se ejecuta mediante el control parlamentario”. Hironori Yamamoto y Union Interparlamentaria, *Instrumentos de control parlamentario: estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales* (Ginebra: Union Interparlamentaria, 2007),.9.

<sup>8</sup> *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, Decreto N°756* (El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2005), <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/734EB305-7683-47B2-B15B-3690323C5EB3.pdf>, Art. 54.

Es de tomar en consideración, que algunos estudios tocan de manera general la creación de comisiones por parte del poder legislativo, pero no entran muy a profundidad en el rol de las Comisiones Especiales de Investigación; por lo cual, es poco el desarrollo doctrinal con amplitud del tema, sin embargo, existen autores como Mercedes Montero y Francisco Sánchez,<sup>9</sup> que plantean un estudio de las comisiones legislativas desde perspectivas normativo-institucional, haciendo una disertación de diecisiete países latinoamericanos que ponen como referencia la utilización de comisiones en los sistemas presidencialistas de gobierno, dejando claro que es escasa la información existente; por lo cual, este tipo de esfuerzos dan un aporte académico innovador.

Estos autores plantean la importancia del trabajo legislativo que al final se traduce en la creación de comisiones que se estructuran de manera permanente o temporal para el estudio de temáticas; y así, el pleno pueda tomar decisiones. De este modo, el trabajo de debate y escucha a la población dentro de las comisiones refleja el sostenimiento de un sistema democrático y su efectividad redundará en el trabajo efectivo como institución política.<sup>10</sup> Característica que resulta relevante pues las decisiones que afectarán a la sociedad, no pueden ser tomadas a la ligera, aunque el principio de representatividad cubra el trabajo hecho por los legisladores, debe tomarse todas las medidas adecuadas para la toma de las mejores decisiones en la realidad, no solo por los entes participantes, sino por especialistas en la materia que permitan orientar el trabajo legislativo y del gobierno en general.

Por su parte, el autor Gonzalo Caballero da un aporte de las comisiones legislativas enfocado al Congreso de los Diputados de España, en una estancia de investigación en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales en Estados Unidos, el cual da un aporte en el año 2007, estableciendo un análisis comparativo entre el modelo español y el estadounidense, para finalmente analizar la estructura española y las comisiones parlamentarias, las cuales finalmente reflejan la estructura institucional

---

<sup>9</sup> Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López, «Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica», *Working Papers, Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal*, 2002, 57.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

del país. Todo ello muestra cómo cada uno de los países tienen sintonías específicas del trabajo legislativo, pero que en esencia el trabajo de debate y control salta a la luz, como primordial.<sup>11</sup>

De todo lo descrito previamente, se manifiesta la necesidad e importancia de un estudio teórico e investigativo acerca del trabajo legislativo y en específico, de este tipo de comisiones de investigación, pues su relevancia democrática institucional no está puesta en duda, pero ha sido poco explorada por el ámbito académico politológico salvadoreño, lo que puede generar un impacto positivo en el control ejercido por la Asamblea Legislativa al Órgano Ejecutivo.

### **1.1 El encuadre del problema relativo al funcionamiento de los controles legislativos**

El estudio plantea un análisis doctrinal de la teoría de control entre los órganos de gobierno, proyectando la creación de un bagaje de conceptos iniciales que permitirán ir acotando el tema central, pues a partir de la importancia de esa independencia y funciones del control que se ejerce dentro del Estado a través de sus órganos de gobierno, se puede entender, el por qué indagar sobre el control a través de las Comisiones Especiales de Investigación.<sup>12</sup> En este esquema de corte democrático, se plantean una constante fiscalización de un órgano hacia otro, ya que al tener un sustento legal desde el marco constitucional, hace que se expongan como figuras fuertes y con capacidad de impactar en el espectro político-democrático, entendiendo que cada una de las instituciones tienen un parámetro de movilidad dentro de la ley, pero que dichas

---

<sup>11</sup> Miguez Gonzalo Caballero, «Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados en la Gobernanza del Congreso de los Diputados», *Revista de Estudios Políticos: Nueva época* N° 135 (2007): 67-107.

<sup>12</sup> “Además de supervisar los departamentos de gobierno a través de las comisiones permanentes, el parlamento puede poner en marcha investigaciones sobre cuestiones específicas. Puede optar por encomendar una investigación a las comisiones existentes o crear comisiones especiales de investigación. Estas últimas recaban información sobre determinados sucesos y sus causas; también examinan la administración financiera y técnica de los servicios públicos”. Yamamoto y Union Interparlamentaria, *Instrumentos de control parlamentario*.

figuras se mezclan con lo político, pues su utilización puede afectar el trabajo de otro órgano de Estado, tanto del que controla, como el controlado.

Partiendo de una visión amplia, se puntualiza en la revisión del funcionamiento del control legislativo, no solo como una de las instituciones que manejan el poder, sino su rol frente a los demás órganos,<sup>13</sup> de ahí parte la delimitación de una de las formas de control, pues permitirá ver su funcionamiento, accionar y puesta en práctica a través del estudio de casos finales.<sup>14</sup>

Es así que el objeto específico de conocimiento de la investigación será “el control legislativo a través de Comisiones Especiales de Investigación”; sumado a ello, en el ámbito temporal, se estudiará un periodo legislativo que consta desde el año 2018 al 2021,<sup>15</sup> ya que no solo es de actualidad, sino que, también permitirá ver el reflejo vigente de la figura de control.

Es de señalar que el período en estudio se caracteriza por ser especialmente intenso, donde más enfrentamientos y tensión existen entre los órganos que conforman el Estado, debido a embates globales de salud, economía y cambios radicales de gobierno que no se habían visto en la actualidad; por lo cual, esto también define otro punto relevante, el aspecto espacial, que es El Salvador, ya que se estudiará la figura específica dentro del mismo, sin quitar el hecho que en el ámbito doctrinal, se buscará la aplicación en otras áreas geográficas con similitud, que permitirán definirlo y examinarlo.

---

<sup>13</sup> Vid. Alvaro Artiga González, *El Sistema Político Salvadoreño* (El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ONUD, 2015)., 318.

<sup>14</sup> “*En este sentido, la credibilidad de las conclusiones obtenidas se basa, en última instancia, en la calidad misma de la investigación desarrollada. De aquí la importancia de diseñar el estudio de caso de una forma apropiada e introducir una serie de tácticas a lo largo del proceso en que éste se desarrolla. Éstas estarían directamente relacionadas con los principales contrastes que determinan la calidad de la investigación empírica en las ciencias sociales*”. Piedad Cristina Martínez Carazo, «El método de estudio de caso», *Pensamiento y Gestión* Núm. 20 (2006): 165-93.

<sup>15</sup> Vid. «Diputados y Diputadas Legislatura 2018-2021 — Portal de Transparencia Legislativo», accedido 21 de febrero de 2022, <https://transparencia.asamblea.gob.sv/informacion-administrativa/perfil-publico-de-funcionarios-legislativos/historico/diputados-y-diputadas-legislatura-2018-2021>.

El análisis centralizado en el país, a través de una visión holística de la teoría global, permitirá que el estudio sea innovador, puesto que no existe una investigación específica de la figura de las comisiones legislativas como tal.

### 1.1.1 Planteamiento del Problema y Situación Problemática

El sistema político de un Estado, requiere de leyes que le permitan su organización, por lo cual, habitualmente se encuentra dicha estructura en documentos llamados “Constituciones”, que es el documento legal, en el cual, se plantea la estructura del Estado,<sup>16</sup> dividiéndolo en al menos tres órganos que ejercen el poder público y una función política. En el caso específico de El Salvador, la Constitución de 1983 que se encuentra en vigencia, determina en el artículo 86<sup>17</sup> como órganos fundamentales de Gobierno a los siguientes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; estableciendo a éstos, en el mismo plano de poder, con atribuciones específicas, permitiendo así, un balance del sistema político nacional y la democratización del mismo.

A partir de la búsqueda de ese balance del sistema político, se entiende que, por su parte, el Órgano Legislativo, es determinado en el Art. 21 de la Constitución, como un cuerpo colegiado, integrado por los diputados y cuya función principal es legislar; el Órgano Ejecutivo por su parte, establecido por el Ar. 150 de la Constitución, está conformado por el presidente, vicepresidente, ministros y viceministros; y, finalmente el Órgano Judicial en el Art 172 de la Constitución, integrado por la Corte Suprema de Justicia, Cámaras y Juzgados que establece la ley.

Es así, como la Constitución de la República de El Salvador instituye a sus tres órganos de Gobierno, determinando facultades específicas, formas de control entre dichos órganos y marcando la importancia de cada uno; sin ser uno, más importante que

---

<sup>16</sup> “Para una mejor delimitación del concepto conviene destacar que por Estado nos referimos a la comunidad política, es decir a aquella organización que tiene que ver con intereses colectivos, a diferencia de otras organizaciones sociales que existen desde las primeras comunidades primitivas como la familia”. Carlos Gómez Díaz de León, *Sistema Político y Formas de Gobierno* (México: Universidad Autónoma de Nuevo León, s. f.), 35.

<sup>17</sup> *Constitución de la República de El Salvador* (El Salvador: Asamblea Constituyente, 1983).

el otro, si no, como la misma frase lo determina “órganos”, es decir, que son partes específicas, con funciones determinadas, pero son una unidad en completo. Situación que en la realidad política muchas veces cuesta materializar, debido a que algunos órganos suelen tratar de imponerse frente a los otros, o se aducen competencias que no les corresponden, buscando el liderazgo del gobierno y el predominio de un solo órgano.

La misma Constitución de cierta manera a previsto esta serie de tensiones entre órganos, debido a que el poder ejercido por los mismos es de vital importancia, no solo para la democracia, sino también para el respeto de las instituciones por ella creadas; es así, que se imponen límites en el ejercicio del poder de cada uno, a través de las facultades de otros, lo que doctrinalmente suele llamarse “frenos y contrapesos”,<sup>18</sup> que posibilitan tener un balance de autoridad, donde se limitan continuamente “el poder frenando al poder”. Es ahí donde retoma su importancia la teoría del control político que ejercen dichos órganos de Estado, los cuales obtienen facultades que les permiten la restricción y fiscalización recíproca de su accionar. Dichas facultades no pueden ser antojadizas, sino que deben estar previamente delimitadas en la estructura constitucional del país, para que no permitan un abuso del control que ejercen los mismos órganos o el irrespeto a las facultades de otro.

*“El control político es un control institucionalizado, y por ello, a diferencia de lo que ocurre en el control social (que es un control no institucionalizado), los agentes que lo realizan han de tener reconocida por el ordenamiento dicha competencia, es decir, poseer una potestad jurídicamente establecida. Ha de tratarse, pues, de una atribución “regular”, “normativizada”, cuyo modo de ejercicio esté previsto por el derecho”.*<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> “Los contrapesos institucionales son los límites que un poder tiene derecho a imponer sobre otro y derivan de la configuración de la forma de gobierno que adopta una nación”. Amparo Casar, «Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública», *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, 2013. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/24.pdf>.

<sup>19</sup> Manuel Aragón Reyes, *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control* (Universidad Externado de Colombia, 1999).

Es a partir de la importancia de la vigilancia ejercida por los órganos de gobierno, que en el trabajo de investigación se ha retomado el análisis de un particular ejercicio del mismo;<sup>20</sup> “el control legislativo a través de comisiones de investigación”, el interés de ello surge, debido a la inspección que ejerce el poder legislativo, pues es un órgano donde el derecho y la política suelen confundirse, partiendo de las formas que la ley avala para que la Asamblea legislativa controle el trabajo del Órgano Ejecutivo.

Este órgano, encuentra su fundamento jurídico, en el caso de El Salvador en el Art. 131 ordinal 32° que establece la atribución a la Asamblea Legislativa de: “*Nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional y adoptar acuerdos o recomendaciones que estime necesarios, con base al informe de dichas comisiones*”.<sup>21</sup>

A partir de esta facultad, se pone en evidencia el talante político en su puesta en marcha, pues dependerá de la composición partidaria, no sólo de quien ejerce el poder ejecutivo, sino el poder legislativo; si son de un mismo partido o conforman alianzas políticas, o por el contrario son partidos opositores. Entendiendo que la base del control depende de la mezcla de poderes que existan en los órganos de gobierno, puesto que, si son del mismo partido político o han formado coaliciones para llegar al poder, poco o nada se pondrá en práctica este ejercicio de fiscalización y control en su accionar.

Por ello, en Asambleas Legislativas contrarias a quien ejerce el poder de la presidencia, se ven este tipo de comisiones especiales más activas, pues tienden a evaluar y dar a conocer en mayor medida los errores cometidos; en cambio, en órganos con similitud de cuotas de poder del mismo partido, no son activadas, puesto que dañarían el trabajo que ellos mismos están emprendiendo.

---

<sup>20</sup> “Uno de los mecanismos más importantes que tiene el Estado para limitar el ejercicio del poder político y garantizar la división de poderes son los medios de control, cuya práctica se expresa de formas variadas como el freno, la vigilancia, la revisión, la inspección y la fiscalización, entre otros (Huerta, 2010: 103). El control al poder político se realiza con el fin de evitar que tanto el ejecutivo como el legislativo abusen de sus facultades y se extralimiten”. Alberto Escamilla Cadena, «El ejercicio de los controles constitucionales de la Suprema Corte de Justicia en México», *Polis* 9, n.º 2 (2013): 49-77.

<sup>21</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

Es en estos casos que, es interesante estudiar ese funcionamiento del control legislativo a través de Comisiones Especiales de Investigación en el marco de la democratización y la institucionalidad creada, para entender, cómo se establece su utilización, cuáles son sus aportes y en la realidad de qué forma se está utilizando este tipo de control; ya que estas figuras, reflejan el buen o mal funcionamiento del marco de institucionalidad establecida por la ley.

*“La fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras; más que en derrocar al gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral”.*<sup>22</sup>

Es así, que figuras como la creación de Comisiones Especiales de Investigación, que no pueden forzar al cumplimiento de sus dictámenes, pero, sí cumplen con un trabajo constante de crítica y fiscalización al trabajo del Órgano Ejecutivo, son herramientas, no solo legales, sino políticas que pueden ir mermando en la conciencia de la población, que es traducida en votos futuros, el trabajo de desgaste de quienes ostentan el poder por parte de la oposición, no es inmediato, sino un trabajo paulatino que va trabajando la perspectiva del futuro electorado,<sup>23</sup> quien al final de una manera democrática establecerá a un gobernante y a una nueva Asamblea Legislativa.

Por ello, es usual ver la utilización de las Comisiones Especiales de Investigación como un arma política que enfrenta al Órgano Legislativo y al Órgano Ejecutivo, que se suman en una lucha de poderes, no siempre en favor de las necesidades reales de la población, sino en marcados intereses políticos, pero:

---

<sup>22</sup> Reyes, *Constitución y control del poder*.

<sup>23</sup> “El sistema electoral es, por tanto, una variable dinámica, dependiente e independiente a la vez: produce efectos políticos y sociales determinados (gobiernos, mayorías, representación, etc.) y, al mismo tiempo, es condicionado y alimentado por los resultados que genera (sistema de partidos, resultados de gobierno, participación o abstención electoral, opinión pública, etc.)”. Gabriela Salazar González, «Sistema electoral y democracia de calidad: Análisis de las campañas electorales en Nuevo León», *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política* 3, n.º 6 (diciembre de 2007): 37-52.

¿Cuál es su verdadera función en el marco de la democracia y la institucionalidad? <sup>24</sup>

¿Realmente es una herramienta útil dentro del trabajo de control entre órganos?

Esas son las bases y sustento de este estudio, que intenta profundizar en el objetivo de la creación de comisiones de investigación y el alcance específico dentro del marco legal y político salvadoreño. Además, el conocimiento de la población de este tipo de herramientas de control y la capacidad de su funcionamiento como arma política.

Partiendo de este análisis, es crucial, tomar en cuenta que el control que ejercen los órganos entre sí, no puede ser inobservado y abusivo, porque la historia recuerda su peligro, pues es también base de la democracia e institucionalidad el permitir que pueda existir una gobernabilidad al interior del Estado.<sup>25</sup>

También es significativo resaltar que las figuras de control como las comisiones legislativas, saltan a la luz, debido a su relevancia en tiempos de tensiones políticas, donde los poderes interactúan y surgen controversias al no lograr consensos. De ahí que es importante el estudio de cómo se da la creación de Comisiones Especiales de Investigación en un periodo legislativo específico, por lo cual, se busca analizar casos determinados de la legislatura 2018-2021.

Colocando la atención en la historia reciente, no se puede dudar del cambio político que ha vivido El Salvador, el cual, después de más de 30 años siendo gobernado

---

<sup>24</sup> “La democracia salvadoreña moderna inició en 1984, en medio de un conflicto civil interno, con las primeras elecciones luego de una larga tradición de dictaduras militares y comicios acusados de fraudulentos. Sin embargo, fue hasta 1992, con la firma de los Acuerdos de Paz, que varios autores hablan de una “refundación” de la República. Fue a partir de entonces cuando, además de darle vida política a la entonces guerrilla del FMLN, nacieron instituciones que velarían por el cumplimiento transparente de las leyes en materia electoral y de los derechos humanos”. Willian Carballo, «La calidad de la democracia salvadoreña evaluada desde los logros de sus ciudadanos en el derecho a la comunicación», CLACSO, 2014.

<sup>25</sup> “Una gobernabilidad democrática sólida y legítima, capaz de atender y articular los intereses de la población, coordinar esfuerzos entre todos los actores sociales y abrir canales de compromiso y participación ciudadana es condición necesaria para enfrentar con éxito los inquietantes desafíos sociales de nuestros territorios”. Fernando Roberto Lenardón, «Auditoría y gestión de los fondos públicos», *Auditoría Pública* n° 51 (2010): 45-54.

únicamente por dos partidos políticos hegemónicos, rompe esa barrera y con altos índices de inconformidad social, llega un tercer partido político encabezado por una figura presidencial con críticas a favor y en contra, pero que logra el poder del ejecutivo y que para el año 2021 mantiene el control de casi todo el aparato de gobierno y los órganos del mismo.

Por ello, se plantea a continuación un enunciado del problema<sup>26</sup> que resume en forma de pregunta la orientación que se pretende con la investigación, no solo enfocando los términos conceptuales a dilucidar, sino también dando pauta a lo que se espera al final del trabajo investigativo.<sup>27</sup>

#### ENUNCIADO DEL PROBLEMA:

¿Cuál ha sido el funcionamiento del control legislativo a través de Comisiones Especiales de Investigación en el marco de la democratización y la institucionalidad salvadoreña, periodo Legislativo 2018-2021?

---

<sup>26</sup> “Enunciar un problema de investigación consiste en presentar, mostrar y exponer las características o los rasgos del tema, situación o aspecto de interés que va a estudiarse, es decir, describir el estado actual del problema. En general, enunciar un problema es contar lo que está pasando en relación con una situación, con una persona o con una institución; es narrar los hechos que caracterizan esa situación, mostrando sus implicaciones y soluciones”. César Augusto Bernal Torres et al., *Metodología de la investigación: para administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (México: Pearson Educación, 2006).

<sup>27</sup> “Plantear el problema de investigación significa, entonces, enunciarlo y formularlo. La enunciación o descripción consiste en presentar el estado actual de la situación problema (la naturaleza y las dimensiones del mismo, los antecedentes, los hechos). Formular el problema consiste en plantear preguntas relevantes para responder con el desarrollo de la investigación a partir del estado de la situación que va a estudiarse. Las preguntas de investigación suelen plantearse en dos niveles: general (una pregunta) y específico (varias preguntas)”. *Ibíd.*

## **1.2 Objetivos y Fundamentos de la Investigación**

### 1.2.1 Objetivos

La importancia de plantear objetivos<sup>28</sup> de investigación radica en que éstos permiten establecer los límites del estudio a realizar, es decir, delimitan el campo de acción dentro de la investigación y brindan una idea más clara de los resultados esperados en su finalización. También suelen ser llamados “caminos de la investigación”, porque informan del rumbo metodológico de manera concisa, clarificando como ya se ha dicho, los puntos de llegada.<sup>29</sup>

Es así, que, entendiendo la importancia, se plantea a continuación el objetivo general de la investigación, el cual es el parámetro en amplitud que engloba el camino que será trazado por el investigador:

- Describir el funcionamiento del control legislativo a través de Comisiones Especiales de Investigación en el marco de la democratización y la institucionalidad salvadoreña. Periodo Legislativo 2018-2021.

A partir, de ese parámetro amplio, se procede a determinar los objetivos específicos, que son esas herramientas que apoyarán para el logro del objetivo general y que demarcan paso a paso la continuidad de la investigación para la realización de sus fines:

- Exponer en el ámbito doctrinal cómo funciona el control legislativo a través de Comisiones Especiales de Investigación en los Órganos Legislativos.

---

<sup>28</sup> “El objetivo va a constituir la finalidad que se persigue al efectuar un estudio de investigación, es decir, es lo que queremos lograr alcanzar o conseguir, para determinar el planteamiento de los objetivos es imprescindible la importancia del estudio, en cuanto a la utilidad práctica de los conocimientos que deriven de los datos obtenidos”. Misael Quisbert Vargas y Dennis Ramírez Flores, «Objetivos de la investigación científica», *Revista de Actualización Clínica Investiga*, /, 461.

<sup>29</sup> Raúl López Grijalba, *Manual para la elaboración de un Proyecto de investigación*, Tareas Universitarias (El Salvador: Edipro, 2015).

- Evaluar el marco constitucional y legal del control legislativo a través de Comisiones Especiales de Investigación.
- Analizar el funcionamiento del trabajo legislativo a través de las Comisiones Especiales de Investigación. Estudio de casos en el periodo legislativo 2018-2021: Anomalías en la convocatoria de la Asamblea Legislativa por parte del Órgano Ejecutivo, el 9 de febrero de 2020 y las Irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia.

Es así que, con este encuadre previamente establecido por el investigador, se estructura el paso a paso de la misma, con fines y rumbo claro, de lo que se espera lograr en su culminación, dando las pautas generales.<sup>30</sup>

### 1.2.2 Fundamento de la Investigación<sup>31</sup>

En épocas de tensiones y crisis políticas es donde realmente se hace necesario reflexionar sobre el rol del Estado, que en el caso salvadoreño como se ha manifestado anteriormente, está compuesto por tres órganos fundamentales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; siendo estos tres componentes los que deben interactuar en base a las atribuciones y límites establecidos previamente en la Constitución.

Es así, que una de las épocas políticas recientes donde más tensiones entre órganos del Estado han surgido, es decir en el periodo 2018-2021, donde en medio de

---

<sup>30</sup> “El objetivo de la investigación científica es el enunciado claro y preciso a las metas que seguimos, es lo palpable, lo medible, lo verificable, algo que podemos vincular con la lógica de las acciones y el significado. Los objetivos tienen que ser revisados en cada etapa de la investigación, no debemos confundir a los objetivos con los resultados, ya que un resultado es un dato, a diferencia de un objetivo que llega a ser un logro. Cuando los objetivos están bien formulados, éstos logran expresar el porqué, y el cómo del proyecto de investigación o desarrollo que estamos proponiendo”. Quisbert Vargas y Ramírez Flores, «Objetivos de la investigación científica».

<sup>31</sup> “En síntesis, la justificación puede señalar con la mayor brevedad posible cómo el diseño atiende un problema tanto social como científico de manera viable, esto quiere decir que está al alcance de los recursos de quienes investigan. Además, puede incluir los alcances tentativos que hacen estimable el trabajo, ya sea por beneficios a terceras personas derivados de la nueva sistematización de conocimiento que se podría brindar por las innovaciones metodológicas por la actualización de información por el análisis de datos, por la exploración en un nuevo tema, entre otras”. Diego Chaverri Chaves, «Delimitación y justificación de problemas de investigación en ciencias sociales», *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 157 (2017), doi:10.15517/rcs.v0i157.32189.

una crisis mundial por la pandemia de COVID-2019 y un cambio de gobierno que rompió la hegemonía de dos partidos históricos, El Salvador se enfrentó a un elevado número de desacuerdos entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo, que terminaron no solo en controversias constitucionales, sino en la creación de comisiones de investigación por parte de la Asamblea Legislativa, para verificar el trabajo realizado por el Ejecutivo, debido no solo a la tensión normal por las crisis, sino a las diferencias partidarias.

Dichas diferencias partidarias, buscaban fiscalizar cualquier error del nuevo gobierno, que pronto se enfrentaría en el año 2021 a las elecciones de diputados de la Asamblea Legislativa y alcaldes municipales, lo que empujaría al electorado a reforzar la nueva plataforma de gobierno, o a quitar la fuerza con la que había llegado al poder Ejecutivo. Es así, que *“Precisamente, el hecho de que aspire a conseguir el poder, permite suponer que tratará cuidadosamente de descubrir cualquier falta en aquellos a los cuales quiere desplazar”*<sup>32</sup>

Es a partir de dicho análisis, que la creación de herramientas que limitan el poder de otro órgano de gobierno, se vuelve un arma en contra o a favor, dependiendo del contexto político, situación que invita a un verdadero análisis académico de las mismas.

Otro punto a tomar en cuenta, es que, con frecuencia la población y los mismos sujetos que conforman el Estado,<sup>33</sup> suelen no entender las funciones específicas de los Órganos de Estado, extralimitándose en sus funciones o criticando el actuar de los mismos; pero a través del estudio, se propone examinar una de las atribuciones más utilizadas de control, como son la creación de Comisiones Especiales de Investigación, ya que de esta manera la Asamblea Legislativa interviene como un ente contralor en el trabajo del Órgano Ejecutivo.

---

<sup>32</sup> Lenardón, «Auditoría y gestión de los fondos públicos».

<sup>33</sup> *“El Estado es un sistema de subordinación que organiza a todos los individuos de un área geográfica dada, dentro de la cual se posee un monopolio efectivo de la fuerza física”. Dentro del área geográfica dada existen interacciones de carácter económico y político. La interacción económica se da, básicamente, a través del mercado, en tanto que la interacción en el plano político se da a través del gobierno”*. Juan León Mendoza, « ¿Cuál es el rol del Estado?», *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas* N° 4 (s. f.): 18.

Los poderes del Estado,<sup>34</sup> están en el mismo nivel unos con otros, no puede, por ejemplo, el poder ejecutivo estar sobre el poder legislativo o viceversa, pues es parte de la estabilidad política del país, el buen desempeño de las funciones del Estado y el respeto a la institucionalidad; de ahí la importancia que cada órgano funcione según sus atribuciones. Cuando pasa lo contrario, entran a funcionar los límites establecidos previamente que surgen desde los mismos órganos por mandato constitucional y como ya se había mencionado, no pueden realizarse de forma antojadiza.

*Es importante señalar que la clasificación de estos tres poderes no es estricta según un Estado Constitucional de Derecho, puesto que esto dependerá de cada ordenamiento jurídico sobre como organiza entre sus órganos el poder político; lo que si será específico es la separación de este poder en tres órganos con funciones y atribuciones específicas; debido a que este modelo tripartita debería garantizar tres presupuestos: (i) La libertad política entre los órganos del Estado, buscando su equilibrio y autonomía; (ii) La necesidad de distribuir el poder equitativamente y de manera específica; (iii) La separación no es absoluta, esto responderá a la realidad social y política de la época.<sup>35</sup>*

A partir de ello, es indispensable que los que ostentan el poder conozcan este tipo de estudios, para saber cuál es su marco de acción al interior de cada uno de los Órganos de Estado, y para la población es crucial tener un entendimiento básico de cada uno de los roles, para no dejarse llevar por el manejo caprichoso de los medios de comunicación, sino medianamente entender el manejo y atribuciones de los órganos que componen al Estado.

---

<sup>34</sup> “Respecto a la distribución tripartita del poder, hace referencia a cuestiones jurídicas sobre cómo va a organizarse en poder político entre ellos; es decir, que los actos y decisiones emitidos por ellos estarán sujetos a la norma suprema y normas jurídicas, más no a la subordinación de un poder sobre el otro, es aquí donde se realiza esta división de poder. Porque todo esto, conllevará que ningún poder se inmiscuirá en las funciones y estructura sobre el otro, y si esto se permitiera sería a través de procedimientos políticos de fiscalización regulados en la norma constitucional”. Ena Cecilia Obando-Peralta, «Límites del control de constitucionalidad a los poderes del estado», *Dominio de las Ciencias* 7, n.º 3 (5 de julio de 2021): 760-77, doi:10.23857/dc.v7i3.2023.

<sup>35</sup> *Ibíd.*

Es significativo el aporte académico en las áreas que contribuyen a la institucionalidad democrática, debido al desconocimiento que existe de las personas que ejercen cargos políticos, sus asesores y la misma población, pues entre más información se brinda, puede generarse el debate para el fortalecimiento del mismo, que derivará en la buena gestión del gobierno, que no está compuesto únicamente por la figura presidencial, sino por todo un aparataje constitucional necesario para el respeto de los derechos fundamentales<sup>36</sup> de los ciudadanos.

Las irregularidades que se dan en las figuras de control, pueden surgir desde el desconocimiento o el abuso de las figuras para conveniencias políticas, pero que finalmente enredan a la población que es un observador a través de los medios de comunicación y que pocas veces comprende las dimensiones de las controversias entre órganos.

Por otra parte, con un enfoque académico, los estudiantes de las ciencias políticas pueden, a través de la investigación, tener pautas importantes del manejo del orden constitucional respecto a la función política de un órgano como la Asamblea Legislativa y en específico cómo se realiza la utilización de la figura de las comisiones legislativas de investigación.

También, se busca la reflexión en el actuar de los funcionarios públicos,<sup>37</sup> que ostentan cargos en cada uno de los Órganos del Estado, para que analicen el buen manejo y conocimiento de la función política que ostentan, ya que son herramientas de

---

<sup>36</sup> Vid. Martín Borowski, *La estructura de los derechos fundamentales* (Universidad Externado, 2003).

<sup>37</sup> “Si cualquier actividad requiere de profesionales de calidad, no es menor la exigencia en el seno de la política. Ahora bien, los estudios sobre la calidad de la política han avanzado en los últimos años divorciados de la atención a la existencia de políticos de calidad. Pareciera que no hubiera relación alguna entre políticos y política; sin embargo, el éxito de ésta se vincula con su material humano, que debería ser de alta o, al menos, de suficiente calidad. Por lo tanto, el hecho deplorable de que la literatura producida en la última década en torno a la calidad de la democracia, haya prestado tan escasa atención a la calidad del papel desempeñado por los políticos, debe subsanarse, más aún cuando existe conciencia del carácter multidimensional del concepto”. Manuel Alcántara Sáez, «De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público», *Perfiles latinoamericanos* 21, n.º 41 (junio de 2013): 19-44.

poder, que finalmente manejan al Estado y de ello depende la buena estabilidad política<sup>38</sup> y jurídica del país.

El estudio también busca dar un salto al análisis doctrinal, brindando a la vez, con todo el bagaje teórico, la observación de casos específicos, que plantean el uso correcto de la figura de control y analicen el trabajo político-democrático que ejercen las Comisiones Especiales de Investigación y su dinámica de trabajo, siendo por ello un estudio innovador y actual que refleja no solo de manera teórica, sino práctica sus enunciados.

### 1.2.3 Marco contextual

Los funcionarios<sup>39</sup> que ejercen los cargos de autoridad dentro de los Órganos de Gobierno deben ser controlados, como se ha expresado anteriormente, el poder controlando al poder. Las facultades de cada órgano están establecidas como ya se ha acotado, en la misma Constitución, que es la norma superior del ordenamiento legal, pero muchas veces los detentadores de ese poder suelen arrogarse competencias que no deben o piensan que sus potestades no tienen fin, extralimitándose en sus facultades, acortando procedimientos o moldeándolos para beneficios de carácter político de los partidos que los representan.

*“Además del Poder Ejecutivo y sus límites, de la figura central del presidente y la posible concentración del poder, adquieren relevancia el Poder Legislativo, el número de cámaras, y la presencia de oficialistas y opositores en ellas. La autonomía del Poder Judicial es clave, la independencia de los jueces, la no judicialización de la política. La independencia de los medios de comunicación del*

---

<sup>38</sup> “La falta de transparencia en acciones por parte de los gobiernos es una característica que marca a los países en desarrollo. En realidad, un gobierno transparente demuestra mayor compromiso con la sociedad en general, una vez que las acciones gubernamentales son discutidas y son de dominio público. Un gobierno transparente obstaculiza la existencia potencial de intereses particulares (corrupción) que, muchas veces se mezclan y prevalecen frente a la política del gobierno”. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación FAO, «Estabilidad política y transparencia del Gobierno», accedido 4 de mayo de 2021, <http://www.fao.org/3/j7507s/j7507s10.htm>.

<sup>39</sup> Vid. Jaime Rodríguez-Arana, *Dimensión ética de la función pública* (INAP, 2013).

*gobierno y del Estado, las llamadas “noticias falsas”, y la presión de los grupos mediáticos, son fundamentales. Asimismo, la extensión y fortaleza de la sociedad civil, y la independencia de las organizaciones no gubernamentales”.*<sup>40</sup>

Los funcionarios ya sea de primer o segundo grado son elegidos de maneras democrática y eso les atribuye la legitimidad necesaria para ostentar el cargo, también de la misma forma, la misma Constitución establece un conjunto de frenos y contrapesos; determinando así, cómo cada órgano que conforma al gobierno tiene facultades de rendición de cuentas y vigilancia hacia los demás, sin afectar la separación de sus atribuciones.

Si bien es cierto que las atribuciones, por ejemplo, en el caso salvadoreño están establecidas particularmente para cada órgano, éstos mismos, con base en sus herramientas legales y políticas ejercen un papel preponderante en el equilibrio de poderes; por lo cual, no hay un poder absoluto, sino un balance del mismo, que permite que las instituciones desarrollen su trabajo en armonía, previendo algunos choques o desacuerdos, pero estableciendo los mecanismos de solución. Cuando un órgano sobrepasa sus atribuciones y domina a los otros, se está frente a las alertas de autoritarismos, pues resulta en un ejercicio del poder político abusivo que limita la oposición.<sup>41</sup>

*“El mal del autoritarismo es la tendencia de quien tiene poder político a creer que su título le autoriza a ordenarlo todo: que puede regular cualquier cosa y que puede dotar a esa regulación de cualquier contenido. Frente a este mal potencial de la relación política se reconocen los llamados derechos de libertad. El sentido*

---

<sup>40</sup> Cecilia Lesgart y Cecilia Lesgart, «Autoritarismo. Historia y problemas de un concepto contemporáneo fundamental», *Perfiles latinoamericanos* 28, n.º 55 (junio de 2020): 349-71, doi:10.18504/pl2855-014-2020.

<sup>41</sup> “Se usa para hablar de una forma de tomar decisiones por parte de gobiernos electos por sufragio popular y, a pesar de su persistente pareja con el término régimen político, también se emplea para caracterizar personalidades de presidentes que gobiernan países. Asimismo, se emplea para tematizar situaciones en las que no se registra el desplazamiento por la fuerza de autoridades electas por sufragio popular, ni se presentan movimientos sorprendentes planeados en secreto, lo que a veces se llama manipulación de las reglas de juego por parte de actores institucionales y extra institucionales hábiles y/o perversos. A diferencia de las dictaduras (militares, cívico-militares, unipartidistas, unipersonales) no surge del poder duro de las armas. No se trata de un cambio político conclusivo y realizado en un solo movimiento”. *Ibíd.*

*de tales derechos no es otro que el de generar esferas de inmunidad para el ciudadano que se traduzcan en incompetencias para el soberano. Los derechos de libertad dan un título permanente al ciudadano para combatir las inclinaciones al autoritarismo en cualquiera de las formas en que este se manifieste”.<sup>42</sup>*

Usualmente esta clase de excesos en el uso del poder político es arrogada más a las figuras de los presidentes, ya que pueden ser comunes a los sistemas presidencialistas, donde la figura del presidente resalta a la vista y puede llevar a la concepción de un poder único; pero en la realidad estas tensiones se dan en cada uno de los órganos con dominio, son tensiones que vienen del uso del mismo poder y que deben ser limitadas para evitar abusos y excesos.

*“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. En algunos países, los partidos de los presidentes no controlan nada que se acerque a la mayoría de los escaños en el Congreso. A veces resultan elegidos presidentes que disfrutan de un escaso apoyo en el Congreso, lo cual puede fácilmente conducir a amargas luchas entre el Ejecutivo y el Legislativo”.<sup>43</sup>*

Actualmente en El Salvador, a partir del año 2019 con el cambio de mandato presidencial, se han agudizado más las tensiones de poder entre los tres Órganos de Estado que establece la Constitución. El Salvador, como muchos países de América Latina, después de la guerra, sufre los embates de la polarización política, la cual cuenta

---

<sup>42</sup> Josep Aguiló Regla, *En Defensa del Estado Constitucional de Derecho*, Red Iberoamericana de Argumentación Jurídica (Ciudad de México: Conferencia impartida en el Primer Seminario Internacional de Argumentación Jurídica, Constitucionalismo y Democracia, 2018)., 88.

<sup>43</sup> Matthew Soberg Shugart Scott Mainwaring, *Presidencialismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: Paidós, s. f.).

con bandos claramente definidos que se enfrentan con ideologías y armamento político; es hasta el 2019 que se rompe con los gobiernos de solo dos partidos políticos, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional “FMLN” y Alianza Republicana Nacionalista “ARENA”, que históricamente venían enfrentándose y que no había forma de causar una ruptura en el sistema, para que otro partido ganara las elecciones, debido a la polarización partidaria que regía el país.

En el 2019, Nayib Bukele<sup>44</sup> asume la presidencia con un partido diferente Gran Alianza por la Unidad Nacional “GANU”, que le sirvió como el medio para llegar al gobierno, debido a la cantidad de obstáculos políticos que los partidos mayoritarios, hasta ese entonces con poder ARENA y FMLN le ocasionaron para su candidatura; con un partido propio, que era creado por el presidente Bukele como un segundo flanco para su gobierno, denominado “Nuevas Ideas”, el cual serviría a futuro para lograr el control mayoritario de la Asamblea Legislativa. En ese contexto, se rompe la hegemonía de los partidos tradicionales, pero los cuales, para ese momento, aún tenían mayoría de representación en la Asamblea Legislativa, significando una férrea oposición al Ejecutivo dentro de ese órgano de gobierno.

A partir de ahí, el Presidente Bukele tuvo que gobernar con una mayoría en contra en la Asamblea Legislativa, con tensiones políticas duras, donde surge un enfrentamiento de ¿Quién tiene el poder?<sup>45</sup> Un caso visible fue lo sucedido el nueve de febrero del año 2019, en el cual el Presidente Bukele solicitaba que se aprobara por parte de la Asamblea Legislativa un préstamo de 109 millones de dólares, destinado al plan de seguridad, que hasta la fecha se venía implementando en el país y que había dado

---

<sup>44</sup> «Nayib Bukele gana las elecciones presidenciales de El Salvador y rompe con 30 años de bipartidismo en el país», *BBC News Mundo*, accedido 22 de julio de 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47112059>.

<sup>45</sup> “Por supuesto, es precisamente esta independencia de la asamblea respecto al Ejecutivo lo que puede generar el problema de inmovilismo. Esta independencia legislativa resulta particularmente problemática en presencia de sistemas en minoría pluripartidista altamente fragmentados, en los cuales los presidentes en minoría son la regla y los empates paralizantes son la consecuencia que se sigue fácilmente. No obstante, allí donde los presidentes gozan de un apoyo sustancial en la asamblea, la oposición legislativa a las iniciativas del Ejecutivo puede promover la construcción de consensos y puede evitar que sean aprobadas leyes mal concebidas con el único propósito de prevenir una crisis de confianza. El inmovilismo tan temido por los detractores del presidencialismo es meramente la otra cara de los frenos y contrapesos tan apreciados por los Padres Fundadores de los Estados Unidos” *Ibíd.*, 45. Cita tomada de “El Federalista”.

buenos resultados, según su gobierno; motivo por el cual, con base en el Art. 167 ordinal 7 de la Constitución,<sup>46</sup> convoca de manera extraordinaria a la Asamblea Legislativa para la consideración de la aprobación de dicho préstamo, sumando también a la convocatoria, se agrega una masiva difusión para que la misma población se hiciera presente y a manera de protesta pacífica, respaldara al presidente, empujando a que la Asamblea Legislativa aprobará dicho préstamo.

Es así que, con la no llegada de la mayoría de diputados de los principales partidos ARENA y FMLN, a dicha convocatoria, surge una tensión en la independencia del Órgano Legislativo, pues esta había sido convocada por el Órgano Ejecutivo; sumándole a ello, la alegación de una irrupción al Palacio Legislativo, pues el presidente Bukele, junto a elementos de la Fuerza Armada entraron por unos minutos para realizar una oración e instalar la plenaria.

Todo ello, reflejó la tensión entre los órganos sobre la legalidad o no de dicha convocatoria y un Órgano Legislativo que se sentía atacado por la irrupción en el seno parlamentario. Cabe resaltar, que la situación y tensión se salió del control formal de la Constitución, donde la comunidad jurídica debatía sobre la facultad presidencial de convocatoria, siendo un panorama dividido en sus opiniones.<sup>47</sup>

A partir de ello, dos ciudadanos presentan una demanda de Inconstitucionalidad por la convocatoria a reunirse a la Asamblea Legislativa y por el llamado de insurrección realizado por el presidente, la Sala de lo Constitucional en la sentencia 6-2020<sup>48</sup> admitió la demanda en el sentido de evaluar la constitucionalidad de la convocatoria a la Asamblea Legislativa en sesión ordinaria y declaró improcedente por el motivo de llamar a insurrección. Estableció como medida cautelar, ordenar el cese de la convocatoria, suspender sus efectos, y abstenerse de hacer uso de la Fuerza Armada contrario a los

---

<sup>46</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

<sup>47</sup> «El Salvador: tensión constitucional tras enfrentamiento de Bukele contra el Parlamento», *France 24*, 10 de febrero de 2020, <https://www.france24.com/es/20200210-nayib-bukele-salvador-prestamo-pandillas>.

<sup>48</sup> Sala de lo Constitucional, *Proceso de Inconstitucionalidad, Referecncia 6-2020* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020).

fines constitucionalmente establecidos. Permitiendo de esa manera evitar una mayor confrontación entre los órganos y otra convocatoria por parte del Ejecutivo.

Este ejemplo fue denominado por los medios de comunicación como “Golpe de Estado fallido”, siendo un ejemplo muy práctico, que llevó al enfrentamiento entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo, donde no se distinguían los límites o alcances constitucionales de su accionar. Todo ello entra en el juego político la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de lo Constitucional como máximo intérprete de la Constitución, siendo llamada para dilucidar el accionar de los otros Órganos de gobierno.

Con base en el texto constitucional,<sup>49</sup> la Sala coloca a través del uso de medidas cautelares un paro inmediato a un conflicto que estaba en aumento, pues ya se había convocado para quince días después otro llamado a sesión ordinaria a la Asamblea Legislativa, que enardecía a una parte de la población en contra de los diputados.

*” Para defensa de la constitución suprema, hace falta que exista y funcione algún sistema de control. El control constitucional sirve de garantía para declarar que las normas y los actos violatorios de la constitución son inconstitucionales. El efecto de tal declaración, según cómo sea el sistema de control, puede limitarse a desaplicar la norma o el acto inconstitucionales en el caso donde así se declara y dispone, o adquirir un efecto general que llegue hasta derogar la norma o el acto inconstitucionales”.*<sup>50</sup>

Estos mecanismos de control que se establecen en la Constitución para limitar al poder a través del mismo poder, muchas veces en la realidad, se dificulta ponerlos en práctica, ya que trae tensiones en la sociedad, que van reflejando el carácter constante de la búsqueda del poder y el dominio mediático del accionar de la sociedad.

---

<sup>49</sup> Constitución de la República de El Salvador, 1983., Art. 174.

<sup>50</sup> Germán José Bidart Campos, *Compendio de derecho constitucional*, (Buenos Aires: Ediar, 2004)., 5.

Continuando con la cronología, en el caso salvadoreño, el año 2020 fue un año preelectoral, pues para el año 2021 se votaría por alcaldías y diputados, cambios que generarían tensión en el sistema político, pues existía una lucha por venderse ante la población como el partido más confiable, el que podía llevar las riendas de una mejor manera del país, versus, el que está haciendo todo mal; todo ello, se enmarca en un manejo político de constantes tensiones, ataques mediáticos que polarizan a la población y hacían ver frágil la organización del Estado, pero al analizarlo con profundidad, aún en dichas tensiones la estructura organizativa del Estado seguía funcionando para resolver las controversias.<sup>51</sup>

Unido a ello, se presenta una crisis mundial por la pandemia “COVID-19” que enfrenta nuevamente a los Órganos Legislativo y Ejecutivo en nuevas batallas, como, por ejemplo: ¿el Ejecutivo está trabajando de la mejor manera? ¿Quién es el competente para actuar dentro de la pandemia? ¿Se aprueban los fondos? Todo ello resaltado por la inminente contienda electoral.

Se dan por lo tanto, a partir de las tensiones políticas, dos Comisiones Especiales de Investigación,<sup>52</sup> significativas para el trabajo y el contexto gubernamental del momento, ya que por parte de la Asamblea Legislativa frente al accionar del gobierno, se buscaba la verificación del actuar del Órgano Ejecutivo en lo relacionado al llamado “Golpe de Estado Fallido” que se relaciona anteriormente, creando una comisión de investigación para la revisión del accionar del presidente, entrevistando a funcionarios del gobierno con el Órgano Legislativo; y, una comisión de investigación para la revisión del trabajo del Órgano Ejecutivo frente al embate de la pandemia mundial “COVID 19”, la cual reflejaba aún más tensiones políticas de quien lo podía enfrentar mejor y la crítica constante al Ejecutivo.

---

<sup>51</sup> “La experiencia latinoamericana reciente ofrece lecciones importantes para las democracias industrializadas. La frustración ciudadana con el proyecto neoliberal de fines del siglo xx impulsó una renovación de la clase política en buena parte de la región. Pero en aquellos países donde los nuevos líderes adoptaron un discurso radicalizado, el resurgimiento económico de comienzos del siglo xxi financió la erosión de la democracia y la concentración de poder en el presidente”. Aníbal Pérez-Liñán, «¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo xxi?», *Revista Nueva Sociedad* N° 267 (2017): 11.

<sup>52</sup> Asamblea Legislativa, «Comisiones Legislativas | Asamblea Legislativa de El Salvador», accedido 5 de mayo de 2021, <https://www.asamblea.gob.sv/comisiones-legislativas>.

*“La democracia no es desplazada por elites que buscan evitar la redistribución de la riqueza, sino por líderes que prometen una distribución más justa y una solución a la crisis económica. Estos líderes denuncian a las elites, interpelan a los sectores populares y movilizan la insatisfacción ciudadana con el régimen democrático. Contrariamente a lo que afirman las teorías en boga, el resultado de la desigualdad no es un gobierno reaccionario de la minoría, sino un Ejecutivo fuerte con amplio respaldo mayoritario. Los principales casos identificados por los autores –Venezuela bajo Hugo Chávez, Rusia bajo Vladímir Putin, Turquía bajo Recep Erdoğan– muestran a líderes que explotaron la frustración popular con el republicanismo liberal de masas para imponer restricciones a sus adversarios políticos y para ampliar su margen de autonomía frente a las instituciones de control”.*<sup>53</sup>

Para mayo del año 2021 se da otro cambio importante, pues el partido del Presidente Bukele, “Nuevas Ideas”, tiene una mayoría legislativa que le permite un amplio control de las decisiones, por lo cual, en la primera sesión como nueva asamblea, resuelve destituir a los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y al Fiscal General de la República, utilizando la frustración popular para respaldar su accionar; situación que refleja el manejo del Órgano Legislativo por parte del Ejecutivo, dilucidando un panorama de nulo control Inter orgánicos que se refleja preocupante para la democracia y la institucionalidad del país..<sup>54</sup>

Es ahí donde se muestra que este tipo de controles interorgánicos y mecanismos de limitación sirven en la medida de la pluralidad política en el control de órganos, pues si un solo partido domina, estos mecanismos vienen a ser letra muerta en la realidad

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> *“involucrado la transformación de regímenes democráticos en semidemocracias o en regímenes autoritarios competitivos. Según nuestra clasificación, en el siglo XXI esto ha sucedido en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Honduras y Nicaragua. Venezuela primero pasó de ser un régimen democrático a uno semidemocrático y en 2009 ya podía caracterizarse como un autoritarismo (competitivo). Para 2011, Nicaragua, hasta ese momento un régimen semidemocrático, también se convirtió en un régimen autoritario competitivo. En el caso de Bolivia y Ecuador, ambos países pasaron de ser democracias (débiles) a regímenes semidemocráticos”.* Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán, «La democracia a la deriva en América Latina», *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 20, n.º 2 (2015): 267-94.

democrática.<sup>55</sup> Por ello, la investigación se centra en el estudio específico de los parámetros de control del Órgano Legislativo frente al Ejecutivo, específicamente en la conformación de Comisiones Especiales de Investigación que reflejan las tensiones políticas.

### **1.3 El abordaje metodológico de la investigación**

Es importante determinar una metodología para cada investigación, debido a que permite brindar una mirada esquemática real de cómo se realizará la indagación para llegar a determinados resultados; los cuales han sido planteados como propuestas desde el momento del diseño del proyecto; cada objeto de estudio puede ser abordado desde diferentes aristas, por lo cual, es clave que el investigador tenga claro el método de cómo materializar sus objetivos.

A partir de ello, resulta relevante exponer que la investigación actual, es de tipo cualitativo,<sup>56</sup> debido a que, por medio de este análisis se realizarán una serie de preguntas indagatorias que, de manera dinámica, harán un balance entre los hechos y su interpretación. Se ha elegido esta tipología, pues se busca el desarrollo natural de los sucesos, con una base teórica cimentada por el investigador, lo cual se verá reflejado en el capítulo II, que establece los principios históricos y conceptuales necesarios, para lograr en los últimos capítulos un análisis más preciso de los hechos reales.

*“las investigaciones cualitativas se basan más en una lógica y proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas). Van de lo particular a lo general. Por ejemplo, en un estudio cualitativo típico, el investigador entrevista a una persona, analiza los datos que obtuvo y saca conclusiones; posteriormente,*

---

<sup>55</sup> “Es un término referido para designar a una de las formas de gobierno en que puede ejercerse el poder político del y para el pueblo. El concepto ha sido abordado académicamente desde la teoría de la forma de gobierno según sus usos con base en los criterios numéricos en que se ejerce el poder, siendo la democracia la forma de gobierno de las mayorías o los muchos, a diferencia de las monarquías o las aristocracias”. Sistema de Información Legislativa, «Democracia», accedido 19 de octubre de 2021, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=67>.

<sup>56</sup> Vid. David Rodríguez Gómez y Jordi Valldeoriola Roquet, *Metodología de la Investigación* (España: Universidad Oberta de Catalunya, 2009), <https://cape.fcfm.buap.mx/jdzf/cursos/mi2/libros/book3mi2.pdf>.

*entrevista a otra persona, analiza esta nueva información y revisa sus resultados y conclusiones; del mismo modo, efectúa y analiza más entrevistas para comprender el fenómeno que estudia. Es decir, procede caso por caso, dato por dato, hasta llegar a una perspectiva más general”.*<sup>57</sup>

Es así, que la pregunta indagatoria principal, ya ha sido planteada a manera de pregunta problema, la cual se plantea de la siguiente forma:

*¿Cuál ha sido el funcionamiento del control legislativo a través de Comisiones Especiales de Investigación en el marco de la democratización y la institucionalidad salvadoreña, periodo Legislativo 2018-2021?*

Surgiendo de esta manera el trabajo de investigación desde una posición indagatoria y dinámica<sup>58</sup> de la función del Órgano Legislativo en el Estado salvadoreño y cómo a través de sus funciones, al igual que los demás poderes que conforman el gobierno, surgen limitaciones entre sí; por lo cual, es necesario el estudio de la teoría del control para poder lograr el bagaje necesario para el análisis particular en la estructura salvadoreña,<sup>59</sup> adaptándose este mecanismo a una investigación de carácter cualitativo.

Aunado a ello, se plantea incluir un análisis de estudio de casos para finalizar la investigación, donde se verán hechos concretos y se dará la respectiva interpretación académica con base en la doctrina, estructura política y legal planteada, haciendo este análisis de forma circular, donde se moverá la información de manera más eficiente, permitiendo a los lectores, ver la figura de las Comisiones Especiales de Investigación, no solo desde una visión académica, sino también práctica.

---

<sup>57</sup> Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado, y María Pilar Baptista Lucio, *Metodología de la investigación* (México: McGraw-Hill, 2014).

<sup>58</sup> Vid. David Rodríguez Gómez y Jordi Valldeoriola Roquet, *Metodología de la Investigación*, 2009.

<sup>59</sup> “Las instituciones académicas requieren tener sensibilidad para orientar los acontecimientos que guiarán el rumbo de la sociedad, adelantarse a su tiempo, y tener la capacidad para gestionar los cambios necesarios para construir una sociedad cada vez más justa y sensible a sus problemas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. En una sociedad intensiva en conocimiento, la creación y divulgación de éste se vuelve un factor esencial para el sistema educativo, especialmente para las instituciones de educación superior. En la actual sociedad del conocimiento, investigar y educar se convierten en profesiones de alta valoración social”. Bernal Torres et al., *Metodología de la investigación*.

Cabe acotar que la temática en general, como ya se ha expresado, ha sido poco indagada en el país y sobre todo en casos concretos, pues es en épocas de crisis cuando saltan a la vista la utilidad de la figura de la división de poderes, los frenos y contrapesos existentes en la Constitución y el trabajo de los límites del control entre órganos.<sup>60</sup>

Como se ha mencionado anteriormente, el Estado salvadoreño se compone de tres órganos de Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales en armonía democrática, legal y política trabajan en conjunto con funciones previamente establecidas y son limitados no solo por el marco legal de actuación de la Constitución y leyes secundarias, sino por las mismas atribuciones de verificación de su trabajo que se les otorgan a los otros poderes del Estado.

No dejando de lado la importancia de cada una de las funciones de los mismos, la investigación plantea enfocarse en un solo órgano “la Asamblea Legislativa”, debido no solo a la importancia de su trabajo, sino a la íntima relación de su labor política con la democracia e institucionalidad en el interior del Estado; ya que, es a partir de sus múltiples atribuciones<sup>61</sup> que se determina el análisis de un solo mecanismo de control, como lo son: la creación de Comisiones Especiales de Investigación, las cuales ejercen un papel preponderante en la vigilancia del manejo de los asuntos de gobierno dentro del Órgano Ejecutivo.

Por lo cual, es relevante entender que la investigación se proyecta desde un nivel de profundidad de tipo descriptiva, pues se busca hacer una investigación de cada uno de los componentes fundamentales a nivel doctrinal, exponiendo conceptos, las funciones entre órganos, las dinámicas y relaciones de trabajo que se dan entre cada uno de ellos, hasta llegar a la figura de las Comisiones Especiales de Investigación.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Vid. BBC News, «La nueva Asamblea Legislativa de El Salvador, afín a Bukele, destituye a los jueces del Constitucional y al fiscal general», *BBC News Mundo*, accedido 19 de octubre de 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56953799>.

<sup>61</sup> Vid. Artiga González, *El Sistema Político Salvadoreño.*, 318

<sup>62</sup> Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado, y Maria Pilar Baptista Lucio, *Metodología de la investigación* (México: McGraw-Hill, 2014).

Como se ha expresado en el capítulo dos y tres se plantea un bagaje doctrinario tanto histórico como contextual, que permitirá robustecer una evaluación específica a casos reales en El Salvador; a partir de ello, se ocupará un método de estudio de casos, pues se busca identificar y describir los factores que influenciaron el fenómeno y su desarrollo en la práctica, acercando el marco teórico que se presentará con la realidad que se pondrá en estudio a través del manejo de casos en concreto. Usualmente se consideraba el método de estudio de caso de manera tradicional para investigaciones exploratorias, pero en la práctica las investigaciones con esta forma más exitosas son las de tipo descriptivo.

*“No obstante, el método de estudio de caso es una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado”.*<sup>63</sup>

La investigación por lo tanto, muestra un interés en dos procesos en particular, que partirá de un estudio detallado y sistemático de la creación y funciones de las Comisiones de Especiales de Investigación por parte de la Asamblea Legislativa, en el periodo 2018-2021, las cuales son: La Comisión Especial para investigar de todos los hechos acaecidos antes, durante y después del Golpe de Estado fallido contra la Asamblea Legislativa, el 9 de febrero de 2020, y la Comisión Especial sobre las irregularidades del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia COVID-19.

Estos casos en particular han sido planteados, debido a que en la historia reciente del país, se han dado eventos políticos y jurídicos relevantes, pues se activaron casi 17 controversias que llegaron hasta el nivel constitucional y que muestran en la legislatura estudiada, un ambiente de tensión alto que es interesante examinar.

*“Como método o procedimiento metodológico de investigación, el estudio de caso se desarrolla mediante un proceso cíclico y progresivo, el cual parte de la*

---

<sup>63</sup> Carazo, «El método de estudio de caso», 167.

*definición de un(os) tema(s) relevante(s) que se quiere(n) investigar. Se estudian a profundidad estos temas en la unidad de análisis, se recolectan los datos, se analizan, interpretan y validan; luego, se redacta el caso”.*<sup>64</sup>

El estudio de estos casos específicos, muestra un interés preponderante para la investigación, ya que el actuar de los órganos tanto Legislativo como Ejecutivo, es verificado en situaciones específicas; y es el caso, que este tipo de conflictos Inter orgánicos solo se suscitan en épocas de dificultades, como son los casos planteados, donde El Salvador se enfrenta a cambios dentro de su sistema político que decidirán el rumbo de estas figuras de control.

En este sentido, el estudio de caso será instrumental,<sup>65</sup> examinando la controversia dada en ese ámbito temporal y la aportación de información que brinde para las conclusiones, siendo complementario al estudio doctrinal y descriptivo de la figura.

---

<sup>64</sup> Bernal Torres et al., *Metodología de la investigación.*, 116.

<sup>65</sup> David Rodríguez Gómez y Jordi Valldeoriola Roquet, *Metodología de la Investigación* (España: Universidad Oberta de Catalunya, 2009), <https://cape.fcfm.buap.mx/jdzf/cursos/mi2/libros/book3mi2.pdf>.

## CAPÍTULO 2

### MARCO DOCTRINAL: TEORÍA DEL CONTROL EN LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

Debido a las complejidades epistemológicas que saltan a la luz, al realizar una investigación, es que aparece con gran importancia la elección de un sistema conceptual, que marque el enfoque doctrinal con la cual se trabajará en el camino,<sup>66</sup> para poder mostrar al lector de la investigación, cuáles son las perspectivas puntuales que se han tomado en cuenta al momento de llegar a ciertas conclusiones y análisis de los objetivos, ya que caso contrario se llegaría a resultados personales no sustentados en corrientes doctrinarias.<sup>67</sup> Por tal razón dando cumplimiento al primer objetivo específico de esta investigación que es “*Exponer en el ámbito doctrinal cómo funciona el control legislativo a través de Comisiones Especiales de Investigación en los Órganos Legislativos*”, se presenta el capítulo dos, que plantea la realización de un marco doctrinal, que viaje por los fundamentos históricos constitucionales, de la teoría de la separación de poderes y el parlamentarismo; todo ellos marcando la pauta de las concepciones específicas para el análisis y que permitirán que el lector se encuadre en el objeto de estudio que se propone, con el fin de presentar un análisis completo no solo del ámbito práctico, sino también histórico-doctrinal.

Seguido de ello se sentarán los pilares conceptuales requeridos como las concepciones de los Órganos del Estado, equilibrio de poderes, independencia y los límites al poder, que serán el fundamento necesario para estudiar la interrelación de los Órganos mismos; exponiendo de esta manera las concepciones doctrinarias de un deber ser. Finalmente, en este capítulo, se encontrará el análisis principal, que expone, qué

---

<sup>66</sup> José Raúl Gallego Ramos, «Cómo se construye el marco teórico de la investigación», *Cuadernos de Pesquisa* 48, n.º 169 (septiembre de 2018): 830-54, doi:10.1590/198053145177.

<sup>67</sup> Jorge Alberto González Galván, «El protocolo de investigación jurídica.», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 1, n.º 90 (1 de enero de 1997), doi:10.22201/ijj.24484873e.1997.90.3511.

son las Comisiones Especiales de Investigación de manera académica, su utilización y componentes importantes de dicha figura.

## **2.1. Fundamento Histórico**

### 2.1.1 Constitucionalismo

En el mundo social, convergen diferentes intereses, necesidades y modos de pensamiento, lo cual vuelve a las sociedades entes complejos que necesitan llegar a acuerdos para lograr una mínima armonía social; es en ese sentido, que surge el Estado como un mediador de los intereses de esa sociedad, y se muestra como una herramienta de organización en aspectos económicos, sociales, políticos, etc. Para llevar a cabo dicho trabajo, debe fundamentar su accionar en un acuerdo legal mínimo, que permita legitimar el uso del poder, la estructura del mismo Estado, sus componentes, funciones y límites; es ahí donde salta la relevancia de la Constitución, como un cúmulo de reglas que permiten estructurar al Estado, la distribución de los poderes subyacentes en el mismo, los límites al ejercicio del poder y derechos fundamentales para la población, todo ello con la finalidad de organizar toda la estructura estatal.<sup>68</sup>

El término “Constitución”<sup>69</sup> toma relevancia en los ámbitos jurídicos y políticos con cuatro significados principales: primero, como una norma que crea un ordenamiento político, asegurando derechos y reconociendo la división de poderes; segundo, como un conjunto de normas jurídicas fundamentales que regulan la organización del Estado, su relación con los ciudadanos, confieren poderes normativos y que expresan los valores y

---

<sup>68</sup> “...encontramos el documento jurídico soberano que forma el Estado, que estructura sus partes componentes, uniendo los elementos fundamentales de atribución, dirección y limitación de las relaciones de poder entre los miembros y las entidades existentes en la sociedad política, para que sea objetivamente alcanzada la finalidad del bienestar social: la Constitución”. Ernani Contipelli, *Teoría de la constitución y bases de la institucionalidad*, Primera edición (Santiago, Chile: RIL Editores, 2015).

<sup>69</sup> Vid. Carmen Fernández-Miranda Campoamor, Fastino Fernández Miranda Alonso, y María Victoria García Atance García de Mora, eds., *Introducción al derecho político: unidades didácticas* (Madrid: UNED - Univ. Nacional de Educación a Distancia, 1993). El autor Antonio Torres del Moral, presenta diferentes conceptos del término “Constitución”, desde el concepto liberal garantista, como fundamento jurídico de la organización estatal, y como norma; lo cual, establece que los autores categorizan su concepto, dependiendo de la óptica de evaluación de la misma.

principios necesarios; tercero, como un mero documento normativo, en sentido sustancial o material y; finalmente, como un texto jurídico con características específicas.<sup>70</sup>

Respecto a la historia del constitucionalismo, este se remonta en la Antigua Grecia con las ciudades-estados, que miraban la organización del poder y sus fundamentos de forma racional, dando apertura a sus ciudadanos, por lo cual, Aristóteles<sup>71</sup> brinda un concepto de Constitución en correspondencia al modo de ser de la polis; después de este periodo respecto a documentos legales que permitieran la participación política, se pasa por un periodo de oscurantismo, hasta llegar a 1215 en Inglaterra, con la llamada “Carta Magna”, siendo un pacto entre la nobleza y el Rey Juan I “Sin Tierra”, que estatuye la supremacía de la ley, impidiendo el poder absoluto del monarca. Después se da paso al *Petition of Rights* de 1628 que pone en disputa al rey y el parlamento, planteando una figura novedosa como el equilibrio entre los poderes.<sup>72</sup>

Por su parte Estados Unidos de manera puntual permitió los pasos para el constitucionalismo actual, ya que fundó un nuevo Estado, rompiendo el vínculo con Inglaterra; fue la Constitución estadounidense en Filadelfia en el año 1787 que unió a las ex colonias y plasmó una forma de gobierno, agregando para 1791 las enmiendas que incluyeron los derechos fundamentales y dan origen a los derechos civiles.<sup>73</sup> Al mismo tiempo que los estadounidenses, Francia tenía un movimiento constitucional propio, ya que a partir de la Revolución Francesa se otorgó la Declaración de los Derechos del

---

<sup>70</sup> Riccardo Guastini y Miguel Carbonell, *Estudios de teoría constitucional*, Doctrina Jurídica Contemporánea 8 (México: Distribuciones Fontamara, 2003)., 29-35.

<sup>71</sup> “Aristóteles utilizó el término *constitución*, para referirse al poder político, “*poder que no se crea ni se destruye, solo se transforma*”. Además, hizo un señalamiento de las diferentes formas de gobierno, como las corruptas y las rectas, con un énfasis particular en la transición de unas a otras; empezando con la monarquía, que puede desencadenar en tiranía, la democracia que se degenera en demagogia y la aristocracia que se transforma en oligarquía”. Alejandro Borja y Alejandro Tobar, «Breve historia del constitucionalismo», *Mundo Derecho*, junio de 2021, 9.

<sup>72</sup> *Ibíd.*

<sup>73</sup> Borja y Tobar, «Breve historia del constitucionalismo».

Hombre y del Ciudadano en 1789, que fue un prelude para su texto constitucional de 1791.<sup>74</sup>

*“Los elementos que en 1789 aporta a la forma “Estado Constitucional” se pueden sintetizar, siguiendo a Häberle y de acuerdo a lo que ya hemos señalado, en los siguientes puntos: el carácter escrito de las Constituciones, en la línea de los establecido por las cartas constitucionales de las colonias norteamericanas, a partir del modelo del Bill of Rights de Virginia, de 1776. Los derechos fundamentales como derechos innatos ... Las Declaraciones de derechos como conjunto unitario, incluyendo no solamente la enunciación de los mismos, sino también su función y sus ámbitos protegidos. La idea de codificación y de la positivación del Derecho”.*<sup>75</sup>

Otro importante movimiento constitucional, se ve reflejado en Alemania, ya que en un periodo inestable en el país, después de la Primera Guerra Mundial, surge la República de Weimar, la cual para 1919 redacta una constitución que reestructura la nación, siendo de importancia, por contar con el otorgamiento de Derechos Sociales, separación de la iglesia y el Estado, la instauración de la democracia directa, protección a los derechos electorales y laborales. Claro está que como texto constitucional resultaba históricamente importante, aunque en el momento histórico de su concepción no fue bien recibido por la población alemana.<sup>76</sup>

Por su parte en Latinoamérica, que si bien es cierto recibe influencias de su entorno global, se puede evidenciar cuatro etapas del mismo:

*“i) el constitucionalismo “experimental”, particularmente preocupado por la consolidación de la independencia (1810-1850); ii) el “fundacional”, interesado, sobre todo, en la consolidación económica (1850-1917); iii) el “social”, orientado*

---

<sup>74</sup> Miguel Carbonell, «Los orígenes del Estado Constitucional y de la Filosofía del Constitucionalismo», *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, 2015.

<sup>75</sup> *Ibíd.*

<sup>76</sup> Borja y Tobar, «Breve historia del constitucionalismo».

*a recuperar la olvidada “cuestión social” (1917-1980) y; iv) el de los derechos humanos, dirigido a sanear la crisis de derechos humanos propia de la década del 1970 (1980-2000)”.*<sup>77</sup>

En el siglo XIX, América Latina se caracteriza por movimientos políticos de aproximación entre fuerzas liberales y conservadoras que por años se habían enfrentado en luchas al interior de la sociedad, por ejemplo, Argentina, Brasil y México. Este es un periodo importante para Latinoamérica, pues se crean constituciones relevantes en su carácter histórico, volviéndose esquemas constitucionales más definidos.<sup>78</sup> Otro punto, es la influencia de los países con mayor poder económico hacia Latinoamérica, que fue llevada desde los ámbitos de vida social, cultural, de derecho y por supuesto al constitucionalismo; esto conlleva a la lucha de poderes y constantes peticiones sociales; siendo ahí, donde surge el constitucionalismo latinoamericano a fines del siglo XX e inicios del XXI, que buscaba la transformación de los Estados, el ataque a la pobreza, delincuencia y el freno contra de la exclusión social.<sup>79</sup>

No cabe duda que para Latinoamérica llegar a consolidar constituciones más garantistas, con definición de la organización de los poderes del Estado, fue mucho más complicada por la historia de lucha de estos países, que se vieron inmersos en convulsiones sociales que le complicaron el camino; situación que actualmente sigue siendo frágil en la mayoría de Estados latinoamericanos, que siguen enfrentando problemas económicos, altos niveles de corrupción y gobernantes enquistados en el poder político.

### 2.1.2 Teoría de la Separación de Poderes

En el siglo XVI para Inglaterra, el rey representa al monarca, los nobles son la aristocracia, y los burgueses y caballeros la democracia; inicia una forma mixta del poder,

---

<sup>77</sup> Roberto Gargarella y Roberto Gargarella, «Sobre el “Nuevo constitucionalismo latinoamericano”», *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27, n.º 1 (junio de 2018): 109-29, doi:10.26851/rucp.27.5.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Aquiles Ricardo Sotillo Antezana, «La nueva clasificación de los derechos fundamentales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano», *Revista Ciencia y Cultura* 19, n.º 35 (diciembre de 2015): 163-83.

de la participación de otros en el mismo, generando en esta concepción plural una serie de controles necesarios. Este pensamiento se va transformando en el siglo XVIII, con el cambio de la sociedad estamental, a la sociedad burguesa, a la nación de ciudadanos, mostrando un tránsito al “balance de poderes”. Es Bolingbroke, al que se le atribuye la paternidad de lo que se conoce como “equilibrio de poderes”, quien a través de escritos periodísticos divulga la teoría; hablaba no solo del control entre órganos, sino de conceptos innovadores como de los ciudadanos sobre las instituciones públicas, manifestando que todo este equilibrio tenía como finalidad la libertad, siendo el sistema de controles mutuos, un artificio producido por la historia de la teoría y la práctica constitucional británica.<sup>80</sup>

A mediados del siglo XVIII, a partir de proponer a la “libertad” como un objetivo político, Montesquieu realiza su teoría de la separación de poderes, pues habla que es este poder quien debe garantizar la misma, enfocado en que todo hombre con poder está inclinado a abusar de él, hasta que encuentra sus límites. Entonces su teoría gira en dar respuesta a la constitución inglesa a partir de un sistema de distribución jurídica y social de las funciones del Estado, que permita que el poder contrarreste al poder; por lo cual, el sistema de distribución social establece que el poder ejecutivo dado al monarca, utiliza los mecanismos que la constitución le establece, como el veto contra las peticiones del legislativo.<sup>81</sup>

El poder legislativo por su parte, está dado a las dos Cámaras, que está compuesta por representantes de clases sociales (nobles y el pueblo), que sirven como entes fiscalizadores de la voluntad del pueblo y por último, el poder judicial.<sup>82</sup>

En la segunda mitad del siglo XVIII, las teorías de Locke y Montesquieu influyen en el liberalismo francés, también surge la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de ahí se parte para el constitucionalismo democrático con la

---

<sup>80</sup> Reyes, *Constitución y control del poder*.

<sup>81</sup> *Ibíd.*

<sup>82</sup> Claudia Fuentes, «Montesquieu: Teoría de la distribución social del poder», *Revista de ciencia política (Santiago)* 31, n.º 1 (2011): 47-61, doi:10.4067/S0718-090X2011000100003.

consideración del derecho como producto del pueblo a través de sus representantes, los principios de legitimación democrática del poder, los derechos fundamentales, la división de poderes y la temporalidad de ese poder. Frente a esto, se imponía la idea rousseauiana de la democracia que negaba el pluralismo de poderes y los frenos y contrapesos entre ellos, y solo permitía la autolimitación, sin garantías que se permea en el derecho público europeo continental, siendo esto reflejado en la Constitución francesa de 1791.<sup>83</sup>

Mientras en Inglaterra se mostraban estos esfuerzos por la libertad contra el poder de la Corona, América del Norte aparecía con sus garantías, ya que, en un solo año habían establecido leyes contra el poder, imponiendo en su democracia la libertad, autoridad y ley. La Constitución estadounidense da grandes aportes a las instituciones políticas y jurídicas de la humanidad, como la idea de una constitución escrita que limita la acción del gobernante; los frenos y contrapesos de los poderes del Estado (separación de poderes); el control de la constitucionalidad; y el impulso a la democracia como forma de gobierno. Otro de los aportes invaluable, es que han vivido más de doscientos años, sin interrupción bajo la misma y única constitución, situación que en Latinoamérica ha sido otra historia, por los constantes cambios en las constituciones, producto de guerras y conflictos internos; por lo cual, la mayoría de constituciones son jóvenes y han sufrido cambios constantes.<sup>84</sup>

En el constitucionalismo europeo del siglo XX no se estableció un sistema efectivo del control del poder, ejemplo de ello es Francia y Alemania que daban un amplio margen de inmunidad a la actuación del Estado; por un lado Francia, apoyado en la separación de poderes y el concepto de Rousseau de ley, conducían a la exoneración del poder Ejecutivo y de la ley, no habiendo responsabilidad jurídica para los actos del gobierno. Respecto al caso alemán, su debilidad era el principio monárquico dado por la Carta

---

<sup>83</sup> Reyes, *Constitución y control del poder.*, 91.

<sup>84</sup> Rodolfo Piza Rocafort, *Influencia de la Constitución de los Estados Unidos en las Constituciones de Europa y de América Latina* (Costa Rica: Conferencia en la Asociación Nacional de Fomento Económico, 1987), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2025/5.pdf>.

francesa de 1814 y seguido por el Acta final del Congreso de Viena de 1820 y la teoría jurídica del Estado.

El rey es la soberanía del Estado y el poder, con límites escasos por la representación parlamentaria, implantando la autolimitación como único modo posible de limitación estatal, desapareciendo la idea de división y equilibrio entre poderes. La revisión de este tipo de Estado se fue produciendo por el cambio de la dogmática jurídica positivista, por el mismo Kelsen, que postulaba el control a través de un tribunal constitucional, la crítica por Triepel, Schmitt, Heller y Smend, plantando la semilla de la renovación constitucional europea, siendo a partir de 1945, después del fascismo que se produce en Europa de nuevo la idea de una Constitución bien equilibrada, con regulaciones efectivas al poder.

85

La historia, como se ha presentado marca las pautas de la necesidad del control al poder, de establecer en una normativa como la constitucional,<sup>86</sup> por su supremacía en el ordenamiento jurídico, un orden al Estado, a sus órganos y mecanismos recíprocos de control, que garantice una limitación efectiva de cada uno de los órganos para su buen funcionamiento, para el sostenimiento de la democracia y la institucionalidad dentro del mismo; pues la historia y las realidades actuales dan fe de la necesidad de control, debido a que las débiles democracias actuales sufren aún embates de los excesos de poder en los sistemas presidencialistas, casos como Venezuela y Nicaragua que alarman a la comunidad internacional, por la perpetración en el poder ejecutivo y la debilidad de sus instituciones para limitar sus actos.

*“En Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela los presidentes han exhibido aspiraciones de tipo hegemónico...caracteriza a los cuatro países como “hegemonías plebiscitarias”, es decir, regímenes políticos legitimados por el sufragio popular, pero con un proceso electoral extremadamente desigual, mecanismos débiles de rendición*

---

<sup>85</sup> Reyes, *Constitución y control del poder.*, 100.

<sup>86</sup> Marcos Francisco Del Rosario-Rodríguez, «La supremacía constitucional: naturaleza y alcances», *Dikaion* 20, n.º 1 (junio de 2011): 97-117.

*de cuentas horizontal, e intolerancia hacia la oposición. Si bien los presidentes de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela obtuvieron un apoyo popular importante, a menudo han acusado a gran parte de la oposición, e incluso a los críticos surgidos de entre sus propias filas, de ser enemigos del pueblo”.*<sup>87</sup>

### 2.1.3 Parlamentarismo

Por otra parte, es importante también la revisión histórica de los parlamentos como mecanismos de representación política, es así, como se encuentra la figura de las Asambleas parlamentarias de Europa medieval en los siglos XII y XIII, en los cuales se reflejaba la representación política de la época que abonaría al parlamentarismo liberal; por su parte las experiencias inglesas y de Europa continental crean particularmente nociones sólidas de tradición parlamentaria feudal, pero es el parlamento inglés el que no ha interrumpido su continuidad y se ha transformado paulatinamente.

En Inglaterra surgen parlamentos formados por nobles y cargos eclesiásticos, después en 1265-1295, se incluyeron representantes de condados y burgos para completar la asistencia económica, siendo así, que a fines de la Edad Media, comienza la idea del Parlamento como representante del pueblo, equilibrando para el siglo XVI los poderes del Rey, dando paso en la revolución inglesa del siglo XVII y a la fortaleza del parlamento como representante del reino.<sup>88</sup>

Se introduce al campo histórico-político de la época la formulación de Hobbes, que quita la idea de sujetos singularizados, por el concepto de masas, conduciendo a su representación como unidad al soberano, autorizado por ellos para ejercer el poder; contra poniéndose de esa forma al proceso evolutivo del parlamentarismo inglés, pero cimentando la idea de representación. Luego se da la ruptura entre las asambleas del medioevo y los modernos parlamentos liberales de los países europeos, como España y

---

<sup>87</sup> Mainwaring y Pérez-Liñán, «La democracia a la deriva en América Latina».

<sup>88</sup> Ángel Manuel Abellan, «Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la Representación Política», *Revista de Estudios Políticos* N°92 (1996).

Francia. Inglaterra por su parte llegó al mandato representativo debido a la tensión entre Rey y Parlamento; por su parte el proceso revolucionario francés legitima el mandato representativo en el constitucionalismo como una pieza esencial, siendo Montesquieu y Sieyès representantes claves de la teoría francesa de representación.<sup>89</sup>

El parlamento es admitido como sinónimo del poder legislativo que conocemos en la actualidad, siendo el órgano del Estado encargado de la aprobación de leyes, la autorización de los recursos del Estado, del control del gobierno y algunas facultades jurisdiccionales; dando paso al llamado parlamento, que no nació como un órgano en su totalidad democrático, sino que se ha ido transformando con el tiempo. Como se ha planteado, los primeros vestigios del parlamento y de este sistema de representación se da en las asambleas corporativas que eran parte de las monarquías; otro rasgo histórico, es el dado remotamente en los *curia regis* o concilios, que eran órganos consultivos que también colaboraban con los monarcas en los Estados europeos de la Edad Media, es así, que la historia de este poder legislativo muestra una vinculación de la evolución hacia la democracia, siendo ejemplos del desarrollo del parlamentarismo países como: el Reino Unido, Estados Unidos, Francia y España.<sup>90</sup>

Un hito importante en la historia es el papel esencial de las asambleas de los colonos en Estados Unidos, como antecedente del poder legislativo, que luchó contra el autoritarismo inglés en busca de la independencia y consolidación de su régimen, dando paso a un sistema de colaboración y control entre los poderes legislativo y ejecutivo, dotando así de funciones a cada órgano; mostrando, que Estados Unidos se vuelve un buen representante del sistema político, pues favorece el nacimiento de un sistema de representación y el equilibrio de poderes. Por su parte Francia muestra una historia de un parlamento débil y después excesivamente fuerte, detonando prácticas autoritarias hasta llegar a una fase intermedia; por otro lado, en España es a partir del surgimiento

---

<sup>89</sup> *Ibíd.*

<sup>90</sup> Efrén Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma* (Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4236/4.pdf>.

del Estado liberal en el siglo XVIII-XIX, cuando el parlamento se convierte en una institución contra el autoritarismo y fundamento del equilibrio de poderes.<sup>91</sup>

A partir de esta historia, se refleja la importancia de parlamento-democracia, como una unidad necesaria, ya que, desde el Antiguo Régimen y el inicio del Estado liberal, se buscó crear una institución representativa, que ha llegado hasta la actualidad con el Estado de Derecho y el Estado democrático; en dicho Estado, es indispensable el parlamento como un ente promotor de la participación política y de los derechos fundamentales, equilibrando así los poderes del Estado.<sup>92</sup>

Por lo tanto, se puede definir al parlamento como:

*Como Órgano de intermediación, representación, fiscalización y orientación, la palabra Parlamento proviene del francés parlement, vocablo que expresa la acción de parler (hablar); es decir, hablar o conversar unos con otros. Esta expresión se refiere a una charla o discurso y, por extensión, se aplica también a la reunión de representantes del pueblo, expresión como se denominaba al Parlamento Francés. En esta instancia es donde se discuten y resuelven los asuntos públicos. Además, en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, existen ocho significados de la palabra parlamento, y a continuación los citamos (Cámara o asamblea legislativa, al edificio sede, congreso o junta, acción de parlamentar, Cámara de Lores y la de los Comunes, los grandes reinos...).*<sup>93</sup>

Por su parte a nivel centroamericano, el primero de julio de 1823, se da la Asamblea Nacional Constituyente, para 1824 surge la conformación de la República Federal de Centro América, en la cual, el poder legislativo instituido continuó sus actividades hasta 1839. A pesar de la lucha centroamericana por consolidarse como una federación, esta no se logró concretar, y llega hasta la actualidad, resabios de los anhelos de dicha unión;

---

<sup>91</sup> *Ibíd.*

<sup>92</sup> *Ibíd.*

<sup>93</sup> Jaime Ford González, *Comisiones legislativas: historia y actualidad* (Panama: Asamblea Nacional, 2007).

por su parte, en 1824 en El Salvador se convoca al Congreso Estatal, denominando en esta Asamblea al Estado, y dictando la primera constitución el 12 de junio de 1824, siendo así, la primera constitución decretada en Centroamérica en un régimen independiente de España.

En 1886 se instala una nueva Asamblea Constituyente, decretando la ley primaria con rasgos democráticos y republicanos, se apuesta así a una Asamblea Legislativa en el llamado Salón Azul del Palacio Nacional, que era sede de los tres órganos del Estado. Es hasta el 5 de noviembre de 1975 que la Asamblea se instala en su sede actual.<sup>94</sup>

El Salvador al interior de su historia ha tenido una serie de conflictos que reflejan tensiones e inestabilidad política, a través de continuos golpes de Estado, poseyendo más de trece Constituciones y un sin número de golpes a la democracia e institucionalidad; pero a pesar de ello, en la actualidad se mantiene la Constitución vigente de 1983, que sigue estableciendo a los tres órganos de gobierno “Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, instituyendo a través de la Constitución sus reglas de actuación y el rol en los límites y controles mutuos.

## **2.2 Marco Conceptual**

### 2.2.1 Constitución

La Constitución es la norma suprema<sup>95</sup> del ordenamiento jurídico de El Salvador y como tal, busca determinar el contenido esencial de la organización del Estado y los derechos fundamentales<sup>96</sup> de la población, buscando ser la directriz principal que irradia

---

<sup>94</sup> Asamblea Legislativa de El Salvador, «Breve historia de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador | Asamblea Legislativa de El Salvador», 2017, <https://www.asamblea.gob.sv/node/6548>.

<sup>95</sup> “Decir que la constitución tiene supremacía alcanza dos significados posibles: a) con uno queremos afirmar que la constitución material es la base o el fundamento que da efectividad y funcionamiento al orden jurídico político de un estado; b) con otro, adosado a la tipología de la constitución formal, se señala que por estar revestida de súper legalidad y supremacía, la constitución impone como “deber-ser” que todo el mundo jurídico inferior a ella le sea congruente y compatible, y no la viole ni le reste efectividad funcional y aplicativa”. Germán José Bidart Campos, *Compendio de derecho constitucional* (Buenos Aires: Ediar, 2004),5.

<sup>96</sup> “El constitucionalismo de los derechos bien entendido implica dos cosas muy relacionadas entre sí. La primera es que los derechos cumplen esencialmente un papel de fundamentación dentro del sistema jurídico-político: fundamentan tanto la obligación política de los ciudadanos, esto es, el deber de obediencia (no en vano fundamentan

el contenido normativo secundario y las normas internacionales que se incorporarán a la legislación salvadoreña, para su aplicación en el país.

*“El contenido de lo que es "fundamental" o "no fundamental" para un Estado, depende del criterio jurídico-político de cada comunidad. Por supuesto, se refiere a la estructuración de los poderes básicos de ese Estado y a la delimitación de las facultades, competencias y atribuciones de éste, así como al reconocimiento de los derechos personales y sociales que se reputen esenciales”.*<sup>97</sup>

La parte de la constitución que desarrolla a los órganos del Estado, suele ser llamada “Derecho Constitucional del Poder”, ordenando así la estructura de los órganos del Estado, por ende, la organización y funcionamiento del gobierno. Como tal, la estructura a grandes rasgos que tiene la Constitución salvadoreña actual, que data del año 1983, establece un conjunto de derechos fundamentales, deberes y derechos políticos, la forma de gobierno y sistema político, los órganos de gobierno junto con sus atribuciones y competencias, etc.

Específicamente en El Salvador<sup>98</sup>, el artículo 86 inc. 2 de la Cn.,<sup>99</sup> expresa como órganos fundamentales del gobierno al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, colocándolos en la misma categoría de poder; no estando uno sobre el otro, sino en un balance de autoridad; siendo parte de sus obligaciones, manejar sus atribuciones, dentro de las competencias y la forma en que les son delegadas por parte de la Constitución y su normativa secundaria que depende de ella.

---

*la autoridad legítima), como los límites de dicho deber de obediencia (por cuanto fundamentan una idea de justicia que determina los contenidos necesarios e imposibles). La segunda es que la tradicional tensión entre autoridad y justiciase plantea de manera bien peculiar en el constitucionalismo de los derechos: pues tanto la autoridad legítima como la justicia encuentran su fundamento en los derechos de los gobernados”.* Josep Aguiló Regla, *En Defensa del Estado Constitucional de Derecho.*, 89.

<sup>97</sup> Néstor Pedro Sagües, *Manual de derecho constitucional* (Buenos Aires: Editorial Astrea, 2007).

<sup>98</sup> Vid. Alvaro Magaña, *Derechos fundamentales y constitucionales* (San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador, 1997). El autor hace referencia en su libro al Derecho Constitucional salvadoreño y desarrolla en los primeros capítulos un desarrollo histórico que puede orientar a los lectores.

<sup>99</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

*“SUBPRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN. La constitución tiene que diagramar los poderes básicos del Estado (legislativo, ejecutivo, judicial, además del orden constituyente y electoral), y determinar cómo toman sus decisiones, cómo las cumplen y cómo se coordinan entre sí”*<sup>100</sup>

El surgimiento del constitucionalismo, implicó poner límites al poder político en los órganos que ejercían ese poder y poner reglas a partir de las cuales todos pudieran actuar; debido a que, es de interés de los detentadores del poder y los destinatarios restringirlo y limitarlo; es ese acuerdo de la comunidad sobre fijar las reglas que permitan la evaluación del uso del poder político por parte de los que lo ejercen, lo que conlleva a que de manera formal, queden plasmados en el acuerdo constitucional.<sup>101</sup>

*“El Estado constitucional se basa en el principio de la distribución del poder. La distribución del poder existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal. Las funciones que les han sido asignadas están sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder; como está distribuido, el ejercicio del poder político esta necesariamente controlado”.*<sup>102</sup>

Es así como el Estado debe funcionar eficazmente para garantizar el respeto a la ley y estar conforme a las atribuciones legales establecidas, participando en la limitación del poder de los otros órganos del Estado y ejerciendo las facultades determinadas por la ley. La figura de la constitución, finalmente es ese acuerdo común de organización del gobierno, que permite perfilar atribuciones y crear instituciones específicas para cada función necesaria dentro del Estado; el cual, puede estar en momentos de turbulencia o fragilidad, pero que consolida poderes e instituciones que salvaguarden la democracia y la institucionalidad pre establecida.

---

<sup>100</sup> Néstor Pedro Sagües, *Manual de derecho constitucional*.,21.

<sup>101</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (Barcelona-Caracas-México: Editorial Ariel, 1973)., 29.

<sup>102</sup> *Ibíd.*, 50.

Los documentos constitucionales, muchas veces han sido trastocados en el tiempo por ambiciones personales o de grupos de poder, de ahí, que surge la necesidad de autoprotección en el mismo texto constitucional y de crear instituciones fuertes que vigilen su puesta en marcha.

## 2.2.2 División de poderes en los órganos del Estado

El Estado a pesar de las crisis y la complejidad de cada país, sigue siendo por excelencia la unidad política más eficaz para el manejo del poder, ya que, muchas veces surgen crisis o tensiones en el mismo, las cuales devienen de su organización y funcionamiento por parte de los que participan en él, es decir, de las personas que lo manejan y no de la configuración organizacional del Estado. Se dice que, en la Constitución francesa de 1791, fue la primera vez que se utilizó la expresión “separación de poderes”, posteriormente su puesta en práctica es observada por el constitucionalismo estadounidense, que otorga el poder legislativo a un congreso bicameral, el Ejecutivo a un presidente y el Judicial, a un sistema de tribunales. Lo que resaltaba en dichas atribuciones, que existía una separación y control recíproco de dichos poderes, aun cuando todos eran elegidos por el pueblo de manera directa o indirecta. Posteriormente, el mismo concepto se veía a través de la Revolución Francesa, que se plasmó en la Constitución de 1791 y que en el tiempo lo reflejan como un elemento indispensable para cualquier régimen constitucional. Posteriormente las constituciones iberoamericanas también se inspiran en la división del poder.<sup>103</sup>

Históricamente, se habla de la distinción clásica de los poderes<sup>104</sup>: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y frente a él, se da la división de poderes que busca como fin preservar las libertades individuales; fragmentando el poder del Estado, para realizar sus

---

<sup>103</sup> Fernández-Miranda Campoamor, Fernández Miranda Alonso, y García Atance García de Mora, *Introducción al derecho político.*, 205-213.

<sup>104</sup> Vid. Germán José Bidart Campos, *Lecciones elementales de política* (Argentina: Ediar, 2000). El autor plantea tres funciones clásicas: la legislación, la administración y la jurisdicción. La legislación, que es la producción jurídica que emana de la ley; la administración, que se pone en un plano de mediación de la ley; y, la jurisdicción, que está centrada usualmente en el órgano judicial.

funciones de manera separada, permitiendo un control recíproco e impidiendo el exceso de sus competencias. Todo ello resulta infructuoso, cuando uno de los órganos deja de cumplir o exceder sus atribuciones constitucionales, para lo cual fue diseñado.<sup>105</sup> *“En un sentido amplio, la “división de poderes” se compone de una red compleja de divisiones (distribuciones) y separaciones, de interacciones e incompatibilidades, de vínculos y de recíprocas dependencias, independencias e interdependencias”.*<sup>106</sup>

Las constituciones determinan una división de poderes, estableciendo a cada uno de sus órganos sus competencias y atribuciones; lo cual también lleva a la definición de los límites a su poder, estableciendo la forma de ejercicio de los mismos, frenando su accionar. En ese sentido, es que estos órganos no poseen poderes ilimitados<sup>107</sup>, sino todo lo contrario, la misma Constitución plantea un parámetro de sus acciones y en caso de salir de ellas, plantea barreras para no abusar del poder. Por lo cual, ante esta división de poderes, surgen los llamados “frenos y contrapesos”, que se basa en que, cada uno de estos órganos de gobierno cuentan con actividades en donde se relacionan y de esa manera se limitan; el poder limitando al poder, permitiendo un control entre órganos que dota de mayor estabilidad al sistema político, con parámetros constitucionales de este control previamente establecidos.

*“Por un lado, Madison dejó en claro, entonces, cuál era el objetivo del sistema institucional de frenos y contrapesos. El mismo, consistente con la idea general de evitar las mutuas opresiones, se concentraba en la propuesta de resistir las intrusiones de una rama de gobierno sobre las demás. Para ello, se optaba por una estrategia institucional de paz armada, que consistía en otorgar a cada uno de los poderes de gobierno armas contundentes (“medios constitucionales”), capaces de*

---

<sup>105</sup> Valeria L. Anselmino, «La división o separación de poderes (de la teoría clásica a lo que ocurre en la realidad)», *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, n.º 46, accedido 1 de septiembre de 2021, <https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/3993>.

<sup>106</sup> Juan Gustavo Corvalán y Juan Gustavo Corvalán, «Los ejes centrales de la división de poderes en el Estado Constitucional de Derecho», *Revista de Investigações Constitucionais* 2, n.º 1 (abril de 2015): 225-56, doi:10.5380/rinc.v2i1.43661.

<sup>107</sup> Vid. Germán José Bidart Campos, *El poder* (Buenos Aires: Ediar, 1985). El autor establece que la concepción principal de la división de poderes, es impedir el abuso del mismo, por ello es necesario frenarlo dentro de su misma estructura mediante el sistema de contrapesos.

*prevenir los posibles ataques de los demás. Dotados, cada uno de los poderes, de armas defensivas, todas las ramas de gobierno podrían sentirse igualmente poderosas e intimidadas ante el poder de las demás, y tenderían por tanto a no excederse, temerosas del potencial “disparo defensivo” de las demás...El egoísmo de los funcionarios –su voluntad de preservar el poder asignado- vendría a servir entonces al interés común de evitar los excesos del poder”.*<sup>108</sup>

A partir del análisis que plantea el autor Gargarella, los excesos de las personas que ostentan los poderes públicos deben ser controlados; por lo cual, el control entre órganos trata de evitar dichos abusos, buscando encontrar la mejor salida en caso de conflicto entre ellos, sabiendo que su accionar se encuentra respaldado por la Constitución y limitado a la misma vez. Por ende, se ve como uno de los beneficios del modelo de frenos y contrapesos, el evitar el monopolio del poder por parte de una sola persona o partido, buscando mayores consensos para la toma de decisiones; debido a que, los actores deben negociar muchas veces, las posibles alternativas con sus opositores.

*“El control, que es un fenómeno que limita el poder, permitirá observar la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento del cometido, así como su regularidad jurídica, evitando el abuso del poder. Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta dónde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que el poder frene al poder. La separación de poderes, entonces, es un principio fundamental para el Estado de derecho público. Surge con meridiana claridad del artículo 16 de la Convención del Hombre y el Ciudadano de agosto de 1789. Por el mismo, toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes determinada, carece de Constitución”.*<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Roberto Gargarella, «El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos», *Revista Argentina de Teoría Jurídica* 14 (diciembre de 2013).

<sup>109</sup> Flores Dapkevicius, «Teoría general del control en Uruguay».

Otro punto relevante es, cuando por medios democráticos, el poder queda en manos de un solo partido<sup>110</sup>, impidiendo el verdadero balance con el que fue construido o anhelado el uso del poder público. De ahí la relevancia de la conciencia del pueblo, de entender la importancia de la búsqueda de verdaderos balances en los puestos de gobiernos, puesto que la concentración de decisiones en una sola figura, puede acarrear golpes a la democracia e institucionalidad.

*“No se trata de propiciar la división aparente o ficticia del poder, ni su admisión formal en los textos constitucionales, porque las ficciones y los simulacros no son sinceros ni provechosos; son caretas de disfraz...en definitiva, la división es una forma de garantismo, de control, de seguridad, que procura evitar la arbitrariedad”<sup>111</sup>.*

### 2.2.3 Institucionalidad Democrática

Para poder entender el término “institucionalidad democrática”, es necesaria una introducción a la teoría institucionalista, que es desarrollada por autores como Maurice Hauriou, Santi Romano y Carl Schmidt. Para Romano, lo importante es que el derecho es precedido por una organización y estructuras sociales; por su parte Hauriou, propone una teoría de las instituciones que muestra al Estado como una institución corporativa, diseñada para la protección de la vida civil y la libertad, por lo cual se va organizando un poder y se crean órganos que son regidos por procedimientos, todo ello, siendo asegurado con el sentimiento de pertenencia e identidad política, para estos dos autores, el Estado juega un papel dominante. Por su parte Schmitt, va en contra del normativismo, estableciendo a la institución como una decisión adoptada por una comunidad orgánica que no se funda únicamente en una convención, sino que se desarrolla a través de las decisiones de los individuos que la componen. Frente a posturas clásicas, se presenta a la mitad del siglo XX en Europa la teoría institucional del derecho, que introduce la acción

---

<sup>110</sup> Vid. “si un hombre solo, o varios que formaran un único órgano del poder, ejercieran el poder en la variedad de todas sus funciones, la concentración podría degenerar en una absolutización del poder, en una falta de control, en una tiranía, etc.” Bidart Campos, *Lecciones elementales de política*. Este autor, nos remarca los peligros de no respetar una verdadera división de los poderes, debido a que se pone en riesgo la libertad y facilita el abuso al poder.

<sup>111</sup> Bidart Campos, *El poder*.

social, que conlleva la relevancia social en un tejido de normas jurídicas e instituciones.<sup>112</sup>

La estructura institucional, se puede decir, es aquella que regula conductas sociales acordadas por los miembros de la colectividad, pero, éstas necesitan estar dotadas de legitimidad para poder hacerlas más atractivas; necesitando por ello, al sistema político y el apoyo de la acción política. Se debe aclarar, que el viejo institucionalismo propugna como hemos acotado, que el ordenamiento jurídico, es la principal referencia en las interacciones humanas y que necesita de una organización determinada; el problema se daba, en que este sistema respondía a las posibilidades monopólicas en los sistemas económicos y no a las necesidades generales.<sup>113</sup>

Los institucionalistas históricos se focalizan en síntesis en el Estado, como un árbitro neutral entre los intereses, creando así instituciones que estructuran el carácter y resultados del conflicto grupal. *“la definición de instituciones de esta escuela apunta hacia los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la comunidad política o en su economía política”*.<sup>114</sup>

Después de las teorías clásicas, surge el llamado neoinstitucionalismo, el cual destaca enfoques que combinan la predilección normativa, buscando extender las relaciones de mercado en todas las esferas sociales, económicas y políticas, con el fin de ayudar a la capacidad de las instituciones estatales; pero también, para proveer el funcionamiento efectivo de los mercados, como los bancos, el derecho de propiedad y el predominio de la ley, pensando que el interés del mercado busca un bienestar amplio para la sociedad como un todo. Pero en el caso latinoamericano, ha sido un ejemplo

---

<sup>112</sup> Joxerramon Bengoetxea, «Teoría Institucional del derecho», *Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 2015, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3875/8.pdf>.

<sup>113</sup> Julio Isaac Sánchez Villanueva, «Teoría institucional y ciencia política como factores de cambio en la seguridad nacional y gobernanza democrática», s. f.

<sup>114</sup> Constantino Urcuyo Fournier, FLACSO (Organization), y Secretaría General, *Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática: una visión desde el contexto centroamericano*, 2010., 14.

claro, de que las reformas económicas hacia el libre mercado de 1998 a 2002 resultaron en un estancamiento económico para los países.<sup>115</sup>

*“Entre el enfoque neoinstitucionalista y el de regulación democrática emerge el concepto de gobernabilidad como una relación existente entre los procesos de libre mercado y los procesos de la democracia. El neoinstitucionalismo se fundamenta más en el razonamiento deductivo y se expresa en dos grandes enfoques: en la elección de las estructuras de governance de los actores privados en un determinado medio ambiente que se convierte en el objeto de análisis económico y en el cambio institucional en función de los efectos que los diferentes medio ambientes institucionales tienen en el desempeño económico y en el desarrollo de las instituciones con el apoyo de modelos mentales compartidos e ideologías”<sup>116</sup>*

Es así, que entra en juego el hecho que la sociedad continuamente crea demandas y cambios institucionales, siendo una de las principales formas de manifestación, las reglas de acceso y ejercicio del poder que expresan las prioridades de la sociedad y orientan a un diseño institucional consensuado. Es importante aclarar, que las reformas que se quieren adherir al sistema, deberían en predilección, ser tomadas en condiciones de consenso, respetando todos los segmentos de la sociedad y de la clase política del momento, todo ello en favor de contribuir a la gobernabilidad democrática.<sup>117</sup>

*“La debilidad institucional es un problema común de los dos poderes, y en muchos países se ensayan diversas herramientas que permitan trabajar al servicio de la gobernabilidad democrática. Pero su algo ha quedado en evidencia después de diversos intentos y algunas lecciones aprendidas es la prioridad que adquieren la*

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, 31.

<sup>116</sup> José G. Vargas Hernández, «Teoría Institucional y Neoinstitucional en la Administración Internacional de las organizaciones», *Revista Científica «Visión de Futuro»* 10, n.º 2 (2008), <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935471005.pdf>.

<sup>117</sup> Leonardo Valdés Zurita, «Hacia Una Nueva Institucionalidad Democrática En México: Towards a New Set of Democratic Institutions in Mexico.», *América Latina Hoy* 64 (agosto de 2013): 145-61, doi:10.14201/alh.10246.

*búsqueda y creación de consensos para diseñar, preparar y ejecutar las políticas públicas. Y en consecuencia, la comunicación y el entendimiento mutuo entre quienes toman las decisiones y ejecutan las políticas es un dispositivo irremplazable como camino hacia el éxito”.*<sup>118</sup>

Puesto que las sociedades que se han enmarcado en fortalecer instituciones<sup>119</sup> en contra de las necesidades reales de la sociedad, se han envuelto en conflictos sociales que se convierten en crisis políticas y anima a las luchas sociales, como elementos necesarios para lograr ser escuchados. Un ejemplo claro de nuevas demandas y retos actuales para la institucionalidad de los Estados y la misma gobernabilidad democrática es lo ocurrido en el año 2020, donde una pandemia mundial, puso en crisis a los Estados, las medidas de combate que no solo eran en el ámbito de salud, sino alimentario, económico, político, etc. Enfrentándose a este conflicto no solo los países con posiciones económicas y políticas estables, sino también países con democracias frágiles, poniéndolos sin diferencia en una línea de decisiones duras y de exigencias masivas e inmediatas de sus poblaciones.

*“La declaratoria de la Pandemia producida por el Covid-19 por parte de la Organización Mundial de la salud (OMS), el día 11 de marzo de 2020, se produce a partir del agravamiento de los niveles de propagación de la enfermedad por su gravedad, así también por los niveles alarmantes de inacción por parte de gobiernos que los convirtieron en una amenaza para la gobernabilidad y la indolencia de los estado frente a una amenaza desconocida que colocó a la organización institucional, política, jurídica y social, en crisis. Esta situación ha ocasionado el exponer las debilidades intrínsecas del modelo económico y político, ergo social, dada su crisis que hace que los acuerdos mínimos que daban gobernabilidad a las esferas económicas, sociales y políticas, funcionaran a favor*

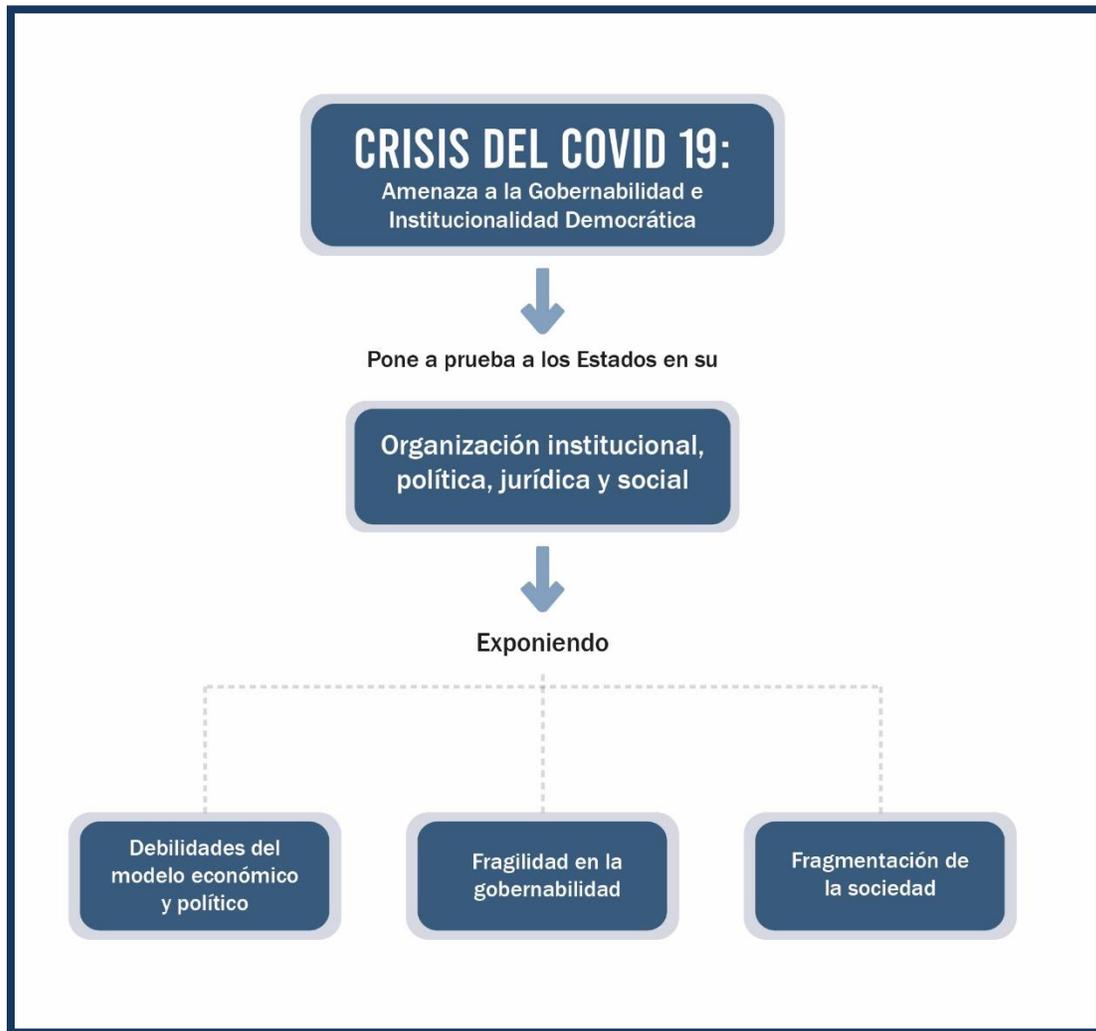
---

<sup>118</sup> Fernando Carrillo Flórez, «La independencia judicial y su relación con los órganos legislativos», *Revista de Derecho*, n.º 9 (enero de 1998): 1-12.

<sup>119</sup> Omar Cofre, «El fortalecimiento de la democracia», *AGCID - Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, accedido 19 de octubre de 2021, <https://www.agci.cl/acerca-de-agci/332-que-es-la-cooperacion/areas-tematicas/1408-el-fortalecimiento-de-la-democracia>.

de determinados intereses que dichos acuerdos forjaron (acuerdos de orden nacionales, formales constitucionales, internacionales pactos y otras formas de acuerdos de elites)".<sup>120</sup>

**FIGURA 1. Crisis del COVID**



Elaboración propia a partir de las reflexiones del autor Valdés Zurita.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Valdés Zurita, «Hacia Una Nueva Institucionalidad Democrática En México».

<sup>121</sup> *Ibid.*

Por ello, esta institucionalidad de los Estados debe aprender a captar no solo las necesidades preponderantes de la economía, sino se enfrentan al reto de escuchar las necesidades sociales e incluirlas en el manejo y funcionamiento de las mismas.<sup>122</sup>

Frente a los retos actuales de institucionalidad que se han expuesto, se une el concepto de democracia, el cual como forma de gobierno hace énfasis a las reglas fundamentales que son establecidas por quien está autorizado a tomar decisiones, bajo procedimientos y condiciones previamente reguladas; por lo cual, se vuelve necesario que en los procesos de toma de decisiones participen las mayorías adultas y se garanticen libertades básicas que permitan presentar y elegir opciones políticas. Todo ello, salta en importancia al entender que una sociedad cambiante, plural y compleja no puede ser gobernada de manera eficiente desde un sistema político centralizado y autoritario, sino que requiere un marco democrático y respetar las iniciativas sociales que surgen.<sup>123</sup>

La gobernabilidad<sup>124</sup> es otro término importante de definir, puesto que tiene una íntima relación con los niveles democráticos, ya que, para una adecuada gobernabilidad democrática es esencial que las instituciones democráticas hagan su labor, que exista una verdadera división de poderes, elecciones libres y transparentes; por lo tanto, la gobernabilidad es un estado que indica el “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad, que se representa por un equilibrio eficiente entre demandas de la sociedad y la capacidad de respuesta gubernamental.<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> “De este modo, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o la desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes, o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, han sido algunos factores típicos que provocaron situaciones de “ingobernabilidad” en los países latinoamericanos durante los últimos años”. Antonio Camou, *Gobernabilidad y democracia*, 2. ed, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 6 (México, D.F: Instituto Federal Electoral, 1995)., 10.

<sup>123</sup> *Ibid.*, 38.

<sup>124</sup> *El análisis de gobernabilidad estaría implicando el análisis de las condiciones que favorecen la acción del gobierno, es decir, tomar decisiones vinculantes e implementarlas. Estas condiciones se encuentran en el contexto en el cual se mueve determinado gobierno o en las instituciones que forman el mismo gobierno*”. Álvaro Artiga González, *Gobernabilidad y democracia en El Salvador: bases teóricas y metodológicas para su medición* (San Salvador: UCA Editores: PNUD, 2007).

<sup>125</sup> Camou, *Gobernabilidad y democracia*.

Por su parte la Carta Democrática Interamericana, que funge como un manifiesto de afirmación de la democracia representativa como forma de gobierno compartida por las Américas, y se muestra como un compromiso colectivo de fortalecimiento de la democracia; establece que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico; además, de establecer un apartado denominado “fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”, que da la posibilidad a promover gestiones diplomáticas para la normalización de alguna alteración o la suspensión como miembro de la Organización de Estados Americanos, esto como ejemplo de los fines que los Estados americanos buscan preservar.<sup>126</sup>

Es por ello, que es necesario entender, que las instituciones se encuentran dentro de un proceso político democrático y a la vez, condicionan el trabajo de los actores políticos y las personas que se relacionan en ellos. Estas instituciones, no son momentáneas, sino que su característica es la de surgir frente a los conflictos y permanecer en el tiempo, creándose nuevas, a partir de las necesidades de la misma sociedad.

*“La relación entre institucionalidad y gobernabilidad democrática es compleja. No es posible separar gobernabilidad democrática de institucionalidad democrática. Si la institucionalidad no es democrática, la gobernabilidad no puede serlo. Reglas del juego que organicen la convivencia sin seguir los principios democráticos de representación y participación solo llevan a gobernabilidades autoritarias de carácter vertical y eficientista, sin ninguna relación con la horizontalidad y autocontrol que implica la vida democrática”.*<sup>127</sup>

Es así, como se ve el juego necesario entre institucionalidad, democracia y gobernabilidad; que implica llegar a consensos necesarios para crear instituciones fuertes que permitan responder a las necesidades no solo políticas, sino sociales;

---

<sup>126</sup> Organización de Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana* (Lima: Asamblea General Extraordinaria OEA, 2001).

<sup>127</sup> Urcuyo Fournier, FLACSO (Organization), y Secretaría General, *Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática.*, 17.

permitiendo un balance entre la participación democrática, que permita una gobernabilidad en el Estado, todo con el fin del beneficio común.

La realidad de la institucionalidad<sup>128</sup> creada en un Estado, no es imparcial frente a los conflictos que se exponen a ella, pues promueve intereses en sus respuestas y es una forma de control político sobre las fuerzas que surgen en la sociedad; siendo estas instituciones enmarcadas en conflictos sociales permanentes que expresan la capacidad de promover cierto tipo de intereses en detrimento de otros. No cabe duda que en un Estado donde se promueve la participación y representación de las diversidades sociales, es un Estado donde se fortalece la gobernabilidad, pues se somete a modificaciones institucionales que llevan a la democracia más allá del aparato estatal y lo acercan a la vida social.<sup>129</sup>

## **2.3 Comisiones Legislativas**

Parte fundamental del marco conceptual presentado, es el acercamiento al término de “comisiones legislativas”, pues es la figura central de la investigación planteada, siendo así, que el trabajo tiene como finalidad el estudio de un tipo de estas comisiones llamada en El Salvador como Comisiones Especiales de Investigación, por lo cual se hará un recuento histórico de su utilización, definición y tipología.

### 2.3.1 Evolución y definición

Los orígenes de las comisiones legislativas, concuerdan con la aparición de los parlamentos, de los cuales ya se ha expuesto su marco histórico; por lo cual, se retoma el hecho que las primeras comisiones legislativas se han originado, en el parlamento inglés, que vigilarán los nombramientos del Rey y la utilización de impuestos a través de una comisión permanente de doce miembros.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Vid. Cofre, «El fortalecimiento de la democracia».

<sup>129</sup> Urcuyo Fournier, FLACSO (Organization), y Secretaría General, *Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática*.

<sup>130</sup> Ford González, *Comisiones legislativas.*, 21.

En principio los parlamentos se organizaron en asambleas únicas, pero por la lentitud y análisis del trabajo se produjo la división del mismo, con el fin de que fuese más dinámico y funcional. Esta figura, como ya hemos dicho, aparece por primera vez en la Revolución inglesa, creados temporalmente por la Cámara o ella misma podía constituirse en comisiones de investigación, teniendo como función obtener información de algún asunto en concreto para el trabajo parlamentario. Para el siglo XX con la democratización del parlamentarismo, se permitió la evolución de las comisiones, pues entre el juego de mayorías parlamentarias, la posición de ente de control y la tecnología, se develaba la lentitud del trabajo parlamentario; permitiendo que las comisiones pasaran, de un ámbito temporal a saltar a la necesidad en cada periodo, adquiriendo facultades propias y una figura legal. Respecto al Congreso británico que creó las comisiones por la carga laboral, el Congreso de los Estados Unidos a mitad del siglo XX, convirtió a las comisiones en entes necesarios de verificación antes del debate en el pleno.<sup>131</sup>

Por ello queda claro, que la figura de las comisiones en el trabajo legislativo, surge de la necesidad de organización del trabajo de los parlamentos,<sup>132</sup> pues si bien es cierto se busca la mayor representación en las decisiones tomadas ante la sociedad, es imposible crear un debate especializado, que escuche a las partes y a la vez sea ágil, todo con el fin de dar respuesta pronta a los asuntos políticos y del pueblo.

Siguiendo con datos históricos, en Francia, se crearon las “secciones” similar a la figura de comisiones de Inglaterra, dividiendo al pleno o Colegio Único en secciones, con integrantes al azar, no considerando las distintas afiliaciones políticas; con el fin de revisar un asunto del día y estas contaban con relatores que exponía al pleno. Otro punto

---

<sup>131</sup> Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López, «Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica», *Instituto de ciencias políticas y sociales* 212 (2002), <http://americo.usal.es/oir/legislalatin/papers/ICPS212.pdf>.

<sup>132</sup> “*Se ha producido una evolución histórica en cuanto al número y trabajo desarrollado por las comisiones, que ha ido claramente in crescendo y con claras variaciones en la producción legislativa en función de que existieran mayorías parlamentarias claras o no. En más de una ocasión los Reglamentos parlamentarios resultan insuficientes para afrontar las cuestiones que la práctica plantea en relación con el funcionamiento de las comisiones, de ahí la importancia del precedente parlamentario*”. Mercedes Senén Hernández, «Comisiones Legislativas permanentes», *Revista de las Cortes Generales* 103, Primer cuatrimestre (2018): 367-98.

que permitió el desarrollo de las comisiones, fue la necesidad de democratización al interior de los parlamentos y la posibilidad de un verdadero debate político que representaban el interés de los grupos o clases, esto, era mucho más sencillo a través del trabajo de las comisiones, pues agilizaba el trabajo. Una figura que aún es utilizada, pues en muchos países las iniciativas de leyes primero pasan por la discusión de comisiones antes de poder llegar al pleno.<sup>133</sup>

Cabe aclarar que la democratización<sup>134</sup> del debate parlamentario, ya sea en el pleno o a través de comisiones, dependerá de la pluralidad de representación en el mismo, pues si partidos mayoritarios tienen el control total o un partido único, los debates se anulan de facto. No obstante, se espera que los parlamentarios a la hora de actuar debatan conforme a su especialidad y en defensa del pueblo, situación que en la práctica en América Latina, deja vacíos inmensos, pues los diputados o representantes del pueblo, al momento de manejar su curul, actúan conforme a las decisiones del partido de su representación, como un bloque, dejando de lado, la verdadera representación.

Desde una visión positiva, la figura de las comisiones permanentes, están diseñadas con el fin de potenciar las capacidades legislativas, creando incentivos para que los integrantes se concentren en determinados temas de relevancia, buscando así, especializarse en las áreas a las que se somete su debate. Todo ello crea en sus miembros una acumulación de experiencia entre los legisladores, que permite clarificar algunos puntos al pleno de la asamblea.

Esta práctica también fue desarrollada en el Congreso de los Estados Unidos en el siglo XIX, rompiendo la tradición británica que propiciaba las cargas de trabajo; por su

---

<sup>133</sup> Ford González, *Comisiones legislativas.*, 22.

<sup>134</sup> “Téngase en cuenta, por otra parte, que la práctica demuestra que en las legislaturas sin claras mayorías parlamentarias, en las que llegar a acuerdos para aprobar textos legislativos resulta difícil, y donde prevalecen las proposiciones de ley sobre los proyectos, las Comisiones Legislativas Permanentes reconducen el grueso de su actividad hacia las iniciativas de control, que pasan a constituir la parte más relevante de su trabajo y se utilizan como instrumentos políticos frente al Ejecutivo. Eso, en cierta medida, priva a estas Comisiones de su verdadera naturaleza”. Senén Hernández, «Comisiones Legislativas permanentes».

parte los procedimientos parlamentarios propugnan el debate en el pleno, esto a costa de una menor participación.<sup>135</sup>

A continuación, se presentan definiciones relevantes sobre las comisiones legislativas que ayudarán a entender su trabajo:

- *“Son grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una asamblea, a los que ésta delega parte de sus funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa”.*<sup>136</sup>
  
- *Las Comisiones son paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas. Constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas. Las comisiones realizan el trabajo preparatorio que las mayorías en el pleno necesitan para legislar y controlar las actividades de la administración...son regularmente órganos estables y especializados con alto grado de independencia respecto a las coaliciones gobernantes o a los partidos mayoritarios.*<sup>137</sup>
  
- *“Las comisiones parlamentarias son órganos de trabajo de las Cámaras que tienen cada vez un mayor peso en la labor parlamentaria, como consecuencia de la proliferación legislativa en los Parlamentos modernos. Responden a distintas clases: permanentes (que constituyen el núcleo fundamental y a las que se refiere el presente trabajo) o especiales y, dentro de las primeras, legislativas y no legislativas”.*<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Benito Nacif Hernández, «El sistema de comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México», *La Cámara de Diputados en México, Flacso-Miguel Ángel Porrúa*, s. f., 33-60.

<sup>136</sup> García Montero y Sánchez López, «Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica», 5.

<sup>137</sup> Nacif Hernández, «El sistema de comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México».

<sup>138</sup> Senén Hernández, «Comisiones Legislativas permanentes».

- *“Formas internas de organización que asumen las cámaras que integran el Congreso de la Unión, con el fin de atender los asuntos de la competencia constitucional y legal de éstas, para el mejor y más expedito desempeño de sus funciones”.*<sup>139</sup>

También es importante añadir a la definición algunas características principales de las comisiones legislativas, como las siguientes:

*“Son unidades más pequeñas que el Pleno; Tienen la función de deliberar, analizar, estudiar y redactar propuestas para que sean consideradas por la Asamblea y, en otros casos, tienen funciones de fiscalización o supervisión de los resultados de su trabajo o de las instituciones afines; La función que desarrollan es delegada por la Asamblea; Representan equipos que necesitan información y asesoría permanente; y, son dinámicas y flexibles en su organización interna. Por ejemplo, a veces subdividen sus tareas en subcomisiones”.*<sup>140</sup>

Para una mejor comprensión de sus características a partir de las definiciones presentadas sobre las comisiones legislativas se muestra un cuadro que expresa cada una de las características particulares presentadas por los autores:

---

<sup>139</sup> Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997),.171.

<sup>140</sup> Ford González, *Comisiones legislativas.*, 23.

**FIGURA 2. Cuadro de características de las comisiones legislativas**

AUTOR	CARACTERÍSTICAS
<b>García Montero y Sánchez López</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Temporales o permanentes</li> <li>- Se estructura por áreas temáticas</li> <li>- Finalidad de eficiencia en la función legislativa</li> </ul>
<b>Nacif Hernández</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paneles especializados para la discusión y análisis</li> <li>- Recurso organizacional</li> <li>- Trabajo preparatorio para el debate legislativo</li> <li>- Órganos estables y especializados</li> <li>- Independiente</li> </ul>
<b>Senén Hernández</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Órganos de trabajo</li> <li>- Permanentes y especiales</li> </ul>
<b>Francisco Berlín Valenzuela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forma interna de organización</li> <li>- Atienden asuntos de competencia constitucional y legal</li> <li>- Ayuda a agilizar el desempeño de funciones</li> </ul>
<b>Ford González</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidades más pequeñas que el pleno</li> <li>- Función de deliberar, analizar y estudio</li> <li>- Función fiscalizadora</li> <li>- Trabajo delegado por el pleno</li> <li>- Dinámicas y flexibles</li> </ul>

Fuente: Cuadro de elaboración propia a partir de García Montero y Sánchez López; Nacif Hernández, Senén Hernández, Francisco Berlín Valenzuela, Ford González.

### 2.3.2 Tipos de Comisiones

Como se ha expresado supra, se entiende que, las comisiones legislativas en general se conforman por grupos pequeños de legisladores que son asignados temporal o permanentemente, para asuntos designados previamente en los reglamentos internos y la Constitución, usualmente celebran reuniones abiertas al público sobre asuntos de política nacional.

En el sistema norteamericano,<sup>141</sup> por ejemplo, existen comisiones con trabajo permanente y *ad hoc*, cabe resaltar que el trabajo y establecimiento de comisiones legislativas dependerá del ordenamiento constitucional y leyes secundarias que establecen variantes en cada país, dependiendo de sus necesidades y de la estructura del Estado.

*“En un extremo del espectro se sitúa el Congreso de Estados Unidos, en el cual las comisiones permanentes desempeñan las funciones esenciales de examen de proyectos de ley presentados en nombre del presidente o por cualquiera de sus integrantes y fiscalización de las actividades del poder ejecutivo. En el otro extremo se encuentra el Parlamento británico, cuyas comisiones ad hoc (temporarias) realizan sólo un examen somero de los proyectos de ley y las comisiones permanentes desempeña funciones limitadas de fiscalización. En el medio (o sea, la mayoría) se encuentran legislaturas tales como la de Alemania y Suecia, cuyas comisiones permanentes intervienen en el proceso legislativo, pero no son tan importantes como las comisiones del Congreso de Estados Unidos”.*

142

---

<sup>141</sup> Vid. Francisco José de Andrea Sánchez, «Un aspecto total del proceso legislativo: los plazos de presentación de dictámenes de comisiones legislativas al pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México», *Boletín mexicano de derecho comparado* 36, n.º 106 (abril de 2003): 09-34.

<sup>142</sup> Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, «Las Comisiones Legislativas», Serie Investigaciones Legislativas (Washington, DC: The National Democratic Institute for International Affairs, 1996), [https://www.ndi.org/sites/default/files/030\\_ww\\_committees\\_spa\\_1\\_1\\_21.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/030_ww_committees_spa_1_1_21.pdf).

También existe la figura de comisiones de fiscalización, que establecen un control parlamentario al poder ejecutivo, por ejemplo, las comisiones judiciales del Congreso de Estados Unidos que examina leyes y verifican las actividades del Departamento de Justicia, siendo esta una forma de supervisar el trabajo de la administración; estas comisiones son aparejadas a las llamadas Comisiones Especiales de Investigación.

Según los autores Montero y Sánchez,<sup>143</sup> en América Latina los tipos básicos de comisiones son las comisiones permanentes, con duración ilimitada e integradas al inicio de cada legislatura; las comisiones especiales o *ad hoc*, que son compuestas para asuntos específicos determinados por el pleno, todo con el fin de emitir resoluciones que volverán para ser analizados por el mismo, para su modificación, aprobación o rechazo, dando paso a la temporalidad de las mismas. En países bicamerales también existen las comisiones mixtas, bicamerales, interparlamentarias o intercamerales para conectar puntos en común.

Respecto a la integración de las comisiones legislativas en América Latina esta varía de país en país,<sup>144</sup> pero es usual, que su selección sea mediante la votación en el pleno a propuesta de los partidos políticos, como por ejemplo países como: Argentina, Colombia, México y Paraguay; por su parte Costa Rica lo realiza, a través de la presidencia de la Asamblea, designando los diputados hacia las comisiones. Todo ello refleja, que es usual la inexistencia de un procedimiento definido y puede ser desnaturalizado al otorgamiento de privilegios y recompensas a los diputados que la conforman, sin tomar en cuenta la experiencia o especialidad de conocimiento de sus integrantes; todo ello, en detrimento de la autonomía de decisiones en su interior. Se debe tomar en cuenta que las comisiones son integradas usualmente por un presidente, secretarías o vocales, y pueden llegar a tener una partida presupuestaria. Siendo ejemplos de esto, Argentina que los elige a pluralidad de votos; Colombia que también utiliza la pluralidad de votos, pero impidiendo que los elegidos sean del mismo partido

---

<sup>143</sup> García Montero y Sánchez López, «Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica».

<sup>144</sup> *Vid.* Andrea Sánchez, «Un aspecto toral del proceso legislativo».

político; Costa Rica por su parte, los elige por la misma comisión en voto secreto; en México señala a la Junta de Coordinación Política a designar las presidencias y secretarías, tomando en cuenta la experiencia y la representación proporcional, y finalmente Paraguay donde cada comisión elige por mayoría simple sus cargos.<sup>145</sup>

Pero, puede surgir la pregunta ¿Por qué es importante la integración de las comisiones legislativas? Esto es debido a que, a través de la participación de los diputados de los grupos parlamentarios, se brinda legitimación a las discusiones<sup>146</sup> y decisiones en las mismas, ya que una comisión integrada con diputados de un solo partido político, no tendrá un verdadero análisis plural, faltando a la legitimación por las diferentes ideologías o corrientes representadas en el pleno. El pluralismo en las comisiones legislativas, permite la reproducción de la representación democrática e influye en las decisiones a tomar. Otro punto relevante, es el perfil de sus miembros, buscando la perfección técnica del trabajo parlamentario, primando la especialización en el debate de los asuntos.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Khemvirg Puente Martínez y Sarah Patricia Cerna Villagra, «Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina», *Estudios Políticos* 42 (1 de septiembre de 2017): 77-98, doi:10.1016/j.espol.2017.10.004.

<sup>146</sup> “*Las comisiones ya no se limitan a elevar propuestas o dictámenes a los plenos de las cámaras legislativas, si no que asumen un poder decisorio en ciertas materia*”. Carlos Reta Martínez, *La Cámara de Diputados* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012)., 146.

<sup>147</sup> Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*.

## CAPÍTULO 3

### MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL CONTROL LEGISLATIVO A TRAVÉS DE COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN EN EL SALVADOR

A partir de un análisis histórico y de las figuras esenciales para el estudio planteado, a continuación, se busca un desarrollo puntual de la normativa salvadoreña, sobre las funciones de cada uno de los órganos del Estado, conformado por el: ejecutivo, legislativo y judicial;<sup>148</sup> todo con el fin, de poder llegar a un análisis de sus interacciones y facultades de limitación recíproca, como se ha mencionado antes “el poder limitando al poder”; en consonancia con el cumplimiento del objetivo dos de esta investigación, que determina el poder: *“Evaluar el marco constitucional y legal del control legislativo a través de Comisiones Especiales de Investigación”*.

Posterior a ello se hará un análisis específico en El Salvador de la figura central de análisis de la investigación, que son concretamente las Comisiones Especiales de Investigación, considerando el parámetro normativo con el cual fueron diseñadas por el sistema político, institucional y democrático del país.

#### **3.1 Panorama Constitucional de los Órganos de Gobierno Salvadoreño.**

La Constitución de El Salvador es la norma primaria del orden legal del Estado, en la cual se establece El Estado mismo, su forma de gobierno y el sistema político; siendo, a través de su artículo 86,<sup>149</sup> que determina cuáles son los órganos fundamentales del gobierno salvadoreño, los ya mencionados: legislativo, ejecutivo y

---

<sup>148</sup> “La zona de reserva de cada órgano compone un margen de competencias propias y exclusivas que no pueden ser interferidas por otro órgano; hay, así, una zona de reserva de ley (o de la Asamblea Legislativa); una zona de reserva de la administración (o del Ejecutivo); y una zona de reserva judicial”. Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. 27.99* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2001)., Considerando V.2.

<sup>149</sup> *Constitución de la República de El Salvador* (El Salvador: Asamblea Constituyente, 1983).

judicial. A su vez, establece que cada uno de ellos es independiente, dentro de las atribuciones y competencias que la misma Constitución previamente ha determinado.

La jurisprudencia salvadoreña, también se ha manifestado al respecto determinando:

*“Que el gobierno se puede definir como “la dirección suprema y control de la administración estatal, así como la conducción política global del Estado” (Jorg Kammler, “Funciones de Gobierno”, en Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, Introducción a la Ciencia Política, 1971, p. 183.). El ejercicio de ese poder tiene como soporte al Estado y para hacerlo efectivo se requiere de una persona que ejerza actos de voluntad. Dichas personas poseen poder estatal y lo deben ejercer dentro de las competencias y límites que la Constitución y las leyes les reconocen. A partir de esto, las personas que ejercen dichas competencias son considerados como órganos de Estado, en la medida que ocupan y ejercen los roles para los cuales fueron electos. Dichos órganos representan el gobierno desde un punto de vista formal o subjetivo y por ello se les ha llamado órganos de Estado u órganos del gobierno”.*<sup>150</sup>

Es importante reconocer que el poder de control dentro del Estado constitucional es exteriorizado en multiplicidad de formas que poseen caracteres muy diferenciados;<sup>151</sup> por ello, se toma en cuenta los objetos mismos susceptibles de control: las normas jurídicas establecidas, los actos del gobierno y los de la administración, del poder legislativo y del judicial, etc. Muchos son los agentes que al interior de estas relaciones ejercen facultades de control, como, por ejemplo: tribunales de justicia, cámaras parlamentarias y sus comisiones, parlamentarios individuales, grupos parlamentarios, órganos de gobierno, grupos de interés institucionalizados, opinión pública, etc., dando paso a una multiplicidad de llaves y candados para el manejo de la cosa pública.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Controversia, Ref. 3-2020* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020), Considerando VII.1. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2020-2029/2020/07/DE6FD.PDF>.

<sup>151</sup> Vid. Artiga González, *El Sistema Político Salvadoreño*.

<sup>152</sup> Reyes, *Constitución y control del poder.*, 124.

De ahí resalta la importancia de entender cuáles con esas funciones<sup>153</sup> que están determinadas a cada órgano de gobierno; puesto que, a partir de sus atribuciones se despliega un marco legal y político de actuación y de sus formas de ejercer el control del poder en su conjunto.

Por su parte, la jurisprudencia salvadoreña, respecto al Estado constitucional de derecho, manifiesta que, a partir del art. 1 de la Cn.,<sup>154</sup> El Salvador está organizado para la consecución de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común.

Respecto a la seguridad jurídica, la jurisprudencia constitucional manifiesta:

*“...en su dimensión objetiva, implica la garantía de disposición y formulación regular de las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico: seguridad estructural; también la garantía de cumplimiento del Derecho por todos sus destinatarios, así como la regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación: seguridad funcional; mientras que, en su dimensión subjetiva – también denominada certeza jurídica-, implica la posibilidad "que los destinatarios del Derecho puedan organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad.”<sup>155</sup>*

Otro concepto importante, que surge de la seguridad jurídica, en su dimensión objetiva, es la “institucionalidad del Estado” que es definida jurisprudencialmente como:

*“El normal funcionamiento de las instituciones del Estado -órganos del Gobierno y entes públicos- pasa por la observancia de la seguridad estructural y la*

---

<sup>153</sup> “Obviamente, el número de funciones que cada órgano deberá cumplir según la ley estará condicionado a los fines que deba cumplir el Estado de que se trate. Tradicionalmente, y con fines metodológicos, esas funciones se han agrupado en tres, que son consideradas como las principales, aunque no las únicas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Para establecer la debida relación entre ellas, se suelen aplicar los criterios orgánico, formal y funcional”. Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Controversia, Ref. 3-2020.*, Considerando VII.1

<sup>154</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

<sup>155</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 16-98* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1998), Considerando III.1. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/1990-1999/1998/12/1473.PDF>.

*seguridad funcional; y es que, del valor seguridad jurídica se deriva la necesidad que las mencionadas instituciones cumplan con la distribución de competencias hecha por la Constitución y las leyes -que implica la no interferencia en las atribuciones y competencias de los otros órganos y entes públicos-; es decir, que actúen regularmente, en el sentido de adecuar su funcionamiento a las normas jurídicas preestablecidas”.*<sup>156</sup>

Siendo a partir de estos conceptos, un punto clave para determinar el valor de la separación e independencia de cada uno de los poderes del Estado:

*“La separación e independencia de poderes, como aquel principio según el cual las diferentes funciones estatales deben estar ejercidas por órganos distintos, pretende, en su esencia, crear un sistema de ejercicio moderado y controlado del poder, mediante la distribución y coordinación de las competencias entre los diferentes órganos estatales, todo ello como garantía genérica de la libertad; y es que, como señala el Dr. Álvaro Magaña en su trabajo La división de poderes, en todas las Leyes Primarias de la historia del constitucionalismo salvadoreño, se ha pretendido esencialmente “que los que ejercen el poder fueran independientes en el desempeño de las funciones que se les han asignado, es decir, en el ejercicio del poder atribuido a ellos”.*<sup>157</sup>

La sala de lo Constitucional, ha dejado de manifiesto en sus sentencias que la separación de poderes es un principio fundamental del Estado salvadoreño, que trabaja en la protección de la República y la democracia representativa; siendo una cláusula inmodificable, pues ningún órgano de poder puede asumir las atribuciones de otro órgano, ni influir indebidamente, sino todo lo contrario, es deber de éstos colaborar para lograr la libertad, justicia, igualdad, seguridad, el bien común, la dignidad, etc., y todo el conjunto de valores que promulga la Constitución.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> *Ibíd.*

<sup>157</sup> *Ibíd.* Considerando III.2.

<sup>158</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Controversia, Ref. 3-2020*. Considerando VII.1.

*“Para una adecuada armonía de los órganos o entes entre los que se reparte el ejercicio del poder, se crea lo que se puede denominar “zonas de reserva de competencias” (sentencia de 18 de abril de 2006, inconstitucionalidad 7-2005). Una reserva implica la conjunción de tres normas: (i) una atribución de potestades a un órgano determinado, que puede traducirse en una obligación constitucional de desarrollo; (ii) el establecimiento de una prohibición dirigida a los restantes, que no deben dictar decisiones sobre la materia o área reservada; y (iii) la prohibición de que el órgano titular de la reserva la delegue en otro órgano (art. 86 Cn.) (Sentencia de 25 de agosto de 2010, inconstitucionalidad 1-2010)”:*<sup>159</sup>

Todo ello con el fin, de proteger al Estado y su organización, pues todo el trabajo de articulación institucional, sería en vano, sin el respeto de dichas zonas de reserva; es decir, sin la certeza constitucional, jurídica y política, de qué corresponde a cada órgano, la forma de colaboración recíproca y de límites interactivos en sus acciones.

### 3.1.1 Funciones del Órgano Ejecutivo

Respecto a este órgano, la constitución salvadoreña lo establece desde el artículo 150,<sup>160</sup> instituyendo su composición por parte del presidente, vicepresidente, ministros y viceministros de Estado, junto a sus funcionarios dependientes. Determina que, el periodo presidencial es de cinco años, el cual comienza y finaliza el primero de junio, no pudiendo fungir como tal ni un día más.

La constitución en el artículo 167,<sup>161</sup> establece las atribuciones del Consejo de ministros, entre las que destacan el decretar un reglamento interno, elaborar un plan general del gobierno, la elaboración del proyecto de presupuesto para presentar a la Asamblea Legislativa (AL), proponer la suspensión de garantías constitucionales a la AL, convocar extraordinariamente a la AL por intereses de la república, etc.

---

<sup>159</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020), Considerando IV. [https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/I\\_21-2020\\_as.pdf](https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/I_21-2020_as.pdf).

<sup>160</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

<sup>161</sup> *Ibíd.*

También en el artículo 2 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOJ)<sup>162</sup>, se establece al presidente como la máxima autoridad de ese órgano, a quien le corresponde dirigir, coordinar y controlar las acciones de las secretarías de Estado y sus dependencias; también se le determina en el art. 4 del RIOJ<sup>163</sup> la obligación de comparecer cada primero de junio de los años de su gestión, para dar cuentas a la Asamblea Legislativa, para informar la situación del país.

Respecto a las atribuciones y obligaciones del presidente de la República, se establece en el artículo 168 de la Cn., a partir del cual, se presenta una clasificación de funciones para su mejor comprensión. Dicha clasificación se ha determinado así: función de representación, que engloba las facultades constitucionales del presidente y la representación del Estado en su carácter general; la función de administración, puesto que, al Órgano Ejecutivo le corresponde la administración de fondos públicos y la gestión en general a través de los ministerios propios; y finalmente, una función de control, vigilancia y relaciones inter orgánicas, que determina algunas actividades a realizar en esos ámbitos:

---

<sup>162</sup> *Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo* (El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1989), Art. 2.

<sup>163</sup> *Ibíd.*, Art. 4.

**TABLA 1. Atribuciones constitucionales del Órgano Ejecutivo.**

<b>ÓRGANO EJECUTIVO</b>		
<b>FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN</b>	<b>FUNCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO</b>	<b>FUNCIÓN DE CONTROL, VIGILANCIA Y RELACIONES INTER ORGÁNICAS</b>
Celebrar tratados y convenciones internacionales, someterlos a la ratificación de la Asamblea Legislativa, y vigilar su cumplimiento.	Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados, las leyes y demás disposiciones legales.	Presentar por conducto de los ministros, a la Asamblea Legislativa, el informe de labores de la Administración Pública en el año transcurrido. El ministro de Hacienda presentará, además, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal.
Dirigir las relaciones exteriores.	Mantener ileso la soberanía de la República y la integridad del territorio.	Dar a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le pida, excepto cuando se trate de planes militares secretos. En cuanto a negociaciones políticas que fuere necesario mantener en reserva, el presidente de la República deberá advertirlo, para que se conozca de ellas en sesión secreta.
Dirigir la guerra y hacer la paz, y someter inmediatamente el tratado que celebre con este último fin a la ratificación de la Asamblea Legislativa.	Procurar la armonía social, y conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad.	Conmutar penas, previo informe y dictamen favorable de la Corte Suprema de Justicia.

	Sancionar, promulgar y publicar las leyes y hacerlas ejecutar.	Proponer las ternas de personas de entre las cuales deberá la Asamblea Legislativa elegir a los dos designados a la Presidencia de la República.
	Proporcionar a los funcionarios del orden judicial, los auxilios que necesiten para hacer efectivas sus providencias.	
	Organizar, conducir y mantener la fuerza armada, conferir los grados militares y ordenar el destino, cargo, o la baja de los oficiales de la misma, de conformidad con la ley.	
	Disponer de la fuerza armada para la defensa de la soberanía del estado, de la integridad de su territorio.	
	Decretar los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde.	
	Velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos.	
	Organizar, conducir y mantener la policía nacional civil.	
	Organizar, conducir y mantener el organismo de inteligencia del estado.	
	Fijar anualmente un número razonable de efectivos de la fuerza armada y de la policía nacional civil.	

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 168 de la Cn.

### 3.1.2 Funciones del Órgano Legislativo

El Órgano Legislativo, posee una función representativa, legislativa y de control; ya que su conformación muestra la máxima representación popular. Como se ha visto en el capítulo II de esta investigación, ya que su calidad democrática fue adquirida con el paso del tiempo.<sup>164</sup>

*“El poder legislativo es el órgano del Estado integrado por representantes de los ciudadanos, encargado de la elaboración de las leyes, la aprobación de los ingresos y gastos del Estado, el nombramiento o ratificación de ciertos funcionarios de los otros poderes, el control del poder ejecutivo y el establecimiento de las responsabilidades políticas de los servidores públicos. Recibe en los distintos países los nombres de parlamento, congreso, asamblea, cortes, cámara, diera”.*<sup>165</sup>

Respecto a El Salvador, es a partir del artículo 121 de la Cn., que se define a la Asamblea Legislativa como un cuerpo colegiado, el cual está compuesto por los diputados, que son elegidos por las formas establecidas por la Cn y su principal atribución es “legislar”. El periodo de cada legislatura es de tres años y se permite la reelección.<sup>166</sup>

La Asamblea Legislativa, también ejerce mecanismos de control inter orgánicos frente a los demás órganos del Estado, tal como la jurisprudencia constitucional lo manifiesta:

*“Estos mecanismos de control parlamentario tienen por objeto analizar las actuaciones de los restantes órganos y entes públicos, en relación a los parámetros constitucionales, legales, y políticos; sin embargo, tal control debe realizarse respetando la asignación de competencias de los órganos controlados,*

---

<sup>164</sup> Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma.*

<sup>165</sup> *Ibíd.*, 3.

<sup>166</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983., Art.124.

*en la forma que los distribuye la Constitución. En la actualidad, los controles parlamentarios que tienen mayor importancia son las interpelaciones a los Ministros, Encargados del Despacho y a los Presidentes de instituciones oficiales autónomas (art. 131 ord. 34° Cn.) y las comisiones especiales de investigación (art. 131 ord. 32°). En la presente sentencia centramos nuestro análisis a este último mecanismo”.*<sup>167</sup>

La jurisprudencia constitucional, también ha determinado, que la Asamblea Legislativa tiene la reserva de ley, siendo la única que puede garantizar a los ciudadanos conocer las propuestas y posiciones de los grupos políticos que los representan, siendo la institución política formal representativa del pluralismo político y de la democracia, en un sentido amplio. Todo ello busca asegurar la toma de decisiones legislativas, por medio de un debate público, en el que concurren libremente los representantes del pueblo; esto a diferencia de la labor del Órgano Ejecutivo, donde los debates y reuniones de ministros se realizan de forma privada.<sup>168</sup>

Sobre los miembros de la Asamblea, se define a los diputados como representantes del pueblo entero, estando sin ligaduras a ningún mandato dominante; determinando en el art. 126 Cn., que para su elección se requieren:

- ✓ Mayor de 25 años
- ✓ Salvadoreño por nacimiento
- ✓ Hijo de padre o madre salvadoreño
- ✓ De notoria honradez e instrucción
- ✓ No haber perdido los derechos de ciudadano en los 5 años anteriores a la elección

---

<sup>167</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 16-98.*, Considerando III.3.C.

<sup>168</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. 27.99.*, Considerando VI.1.

Respecto a las atribuciones de la Asamblea Legislativa<sup>169</sup> se establece en el art. 131 ord. 138 de la Cn<sup>170</sup>, los cuales se presentarán a continuación de manera clasificada para entender cada una de sus funciones.

La clasificación propuesta es: funciones legislativas: refiriéndose específicamente a las que permiten la creación de legislación nacional; funciones de control, vigilancia y elecciones de segundo grado: que son aquellas que permiten una interacción con el trabajo de los demás órganos del Estado, instituciones de gobierno y funcionarios en general, con el fin de verificar sus atribuciones conforme a la Constitución; también se incluye, el poder otorgado a este órganos de elegir funcionarios públicos de segundo grado, como una facultad importante dentro del trabajo legislativo; y por último, otras funciones: que engloban diferentes atribuciones fuera de su concepción inicial como ente legislador.

---

<sup>169</sup> Gobierno de El Salvador, «Home | Asamblea Legislativa de El Salvador», accedido 19 de octubre de 2021, <https://www.asamblea.gob.sv/>.

<sup>170</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

**TABLA 2. Atribuciones constitucionales de la Asamblea Legislativa**

<b>ASAMBLEA LEGISLATIVA</b>		
<b>FUNCIONES LEGISLATIVAS</b>	<b>FUNCIONES DE CONTROL, VIGILANCIA Y ELECCIONES DE SEGUNDO GRADO</b>	<b>OTRAS FUNCIONES</b>
Decretar el reglamento interior de la Asamblea.	Aceptar o desechar las credenciales de sus miembros, recibir a éstos la protesta constitucional, y deducir las responsabilidades en los casos previstos por esta Constitución.	Conocer de las renunciaciones que presentaren los diputados, admitiéndolas cuando se fundaren en causas justas legalmente comprobadas.
Decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias.	Aprobar su presupuesto y sistema de salarios, así como sus reformas, consultándolos previamente con el presidente de la República para el solo efecto de garantizar que existan los fondos necesarios para su cumplimiento. Una vez aprobado dicho presupuesto se incorporará al Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública.	Llamar a los diputados suplentes en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de los propietarios.
Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa; y en caso de invasión, guerra legalmente declarada o calamidad pública, decretar empréstitos forzosos en la misma relación, si no bastaren las rentas públicas ordinarias.	Recibir la protesta constitucional y dar posesión de su cargo a los ciudadanos que, conforme a la ley, deban ejercer la Presidencia y Vicepresidencia de la República	Crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de Servicio Civil.
Ratificar los tratados o pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación.	Resolver sobre renunciaciones interpuestas y licencias solicitadas por el presidente y el vicepresidente de la República y los Designados, previa ratificación personal ante la misma Asamblea.	Conceder, a personas o poblaciones, títulos, distinciones honoríficas y gratificaciones compatibles con la forma de gobierno establecida, por servicios relevantes prestados a la Patria.

<p>Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas.</p>	<p>Desconocer obligatoriamente al presidente de la República o al que haga sus veces cuando terminado su período constitucional continúe en el ejercicio del cargo. En tal caso, si no hubiere persona legalmente llamada para el ejercicio de la Presidencia, designará un presidente Provisional.</p>	<p>Conceder permiso a los salvadoreños para que acepten distinciones honoríficas otorgadas por gobiernos extranjeros.</p>
<p>Decretar, de una manera general, beneficios e incentivos fiscales o de cualquier naturaleza, para la promoción de actividades culturales, científicas, agrícolas, industriales, comerciales o de servicios.</p>	<p>Elegir, para todo el período presidencial respectivo, en votación nominal y pública, a dos personas que en carácter de Designados deban ejercer la Presidencia de la República, en los casos y en el orden determinado por esta Constitución.</p>	<p>Conceder permisos o privilegios temporales por actividades o trabajos culturales o científicos.</p>
<p>Decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago.</p>	<p>Recibir el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus ministros, y aprobarlo o desaprobar.</p>	<p>Conceder amnistía por delitos políticos o comunes conexos con éstos, o por delitos comunes cometidos por un número de personas que no baje de veinte; y conceder indultos, previo informe favorable de la Corte Suprema de Justicia.</p>
<p>Establecer y regular el sistema monetario nacional y resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera.</p>	<p>Elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, presidente y magistrados del Tribunal Supremo Electoral, presidente y magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y miembros del Consejo Nacional de la Judicatura</p>	<p>Conceder o negar permiso a los salvadoreños para que acepten cargos diplomáticos o consulares que deban ser ejercidos en El Salvador.</p>
<p>Aprobar las concesiones.</p>	<p>Declarar, con no menos de los dos tercios de votos de los Diputados electos, la incapacidad física o mental del presidente, del vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea, para el ejercicio de sus cargos, previo dictamen unánime de una Comisión de cinco médicos nombrados por la Asamblea</p>	<p>Permitir o negar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, y el estacionamiento de naves o aeronaves de guerra de otros países, por más tiempo del establecido en los tratados o prácticas internacionales.</p>

	Determinar las atribuciones y competencias de los diferentes funcionarios cuando por esta Constitución no se hubiese hecho.	Decretar los Símbolos Patrios.
	Declarar la guerra y ratificar la paz, con base en los informes que le proporcione el Órgano Ejecutivo.	Calificar la fuerza mayor o el caso fortuito en caso de una segunda elección.
	Suspender y restablecer las garantías constitucionales de acuerdo con el art. 29 de esta Constitución en votación nominal y pública con los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos.	Eriger jurisdicciones y establecer cargos, a propuesta de la Corte Suprema de Justicia, para que los funcionarios respectivos conozcan en toda clase de causas criminales, civiles, mercantiles, laborales, contencioso-administrativas, agrarias y otras.
	Nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional y adoptar los acuerdos o recomendaciones que estime necesarios, con base en el informe de dichas comisiones.	
	Interpelar a los ministros o Encargados del Despacho y a los presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas.	
	Recibir el informe de labores que debe rendir el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el presidente de la Corte de Cuentas de la República y el presidente del Banco Central de Reserva de el Salvador.	
	Recomendar a la presidencia de la república la destitución de los ministros de estado; o a los organismos correspondientes, la de funcionarios de instituciones oficiales autónomas, cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación, en su caso. la resolución de la asamblea será vinculante cuando se refiera a los	

	jefes de seguridad pública o de inteligencia de estado por causa de graves violaciones de los derechos humanos.	
--	---	--

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 131 de la Cn.

### 3.1.3 Funciones del Órgano Judicial

Históricamente el poder judicial<sup>171</sup> fue subordinado a los otros poderes del Estado, aun hoy existen resabios de dicho control, como en el caso de América Latina, que se enfrenta al desafío de recibir intervenciones directas de los otros poderes, mediante la figura de destitución de magistrados, presiones políticas y clientelistas, golpes a su presupuesto o desconocimiento de sus decisiones judiciales.<sup>172</sup>

*“Frente a los otros órganos del Gobierno, también es aplicable la prohibición de avocación del Art. 17 Cn., ya que, como se dijo en la sentencia de 1-XII-98, Inc. 16-98, “la exclusividad del Órgano Jurisdiccional para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, contemplada en el Art. 172 inc. 1º Cn., excluye o impide la posibilidad de usurpación de las atribuciones judiciales por parte del Órgano Ejecutivo y el Legislativo (...). Es más, esta exclusividad garantiza la independencia de los órganos jurisdiccionales frente a los otros detentadores del poder”.”*<sup>173</sup>

Todo ello se vuelve más claro, debido al control que se ejerce entre los órganos, por ejemplo, el control del poder judicial, sobre el legislativo, el cual tiene una vigilancia en el cumplimiento de responsabilidades parlamentarias, régimen de incompatibilidades, conflicto de intereses e inmunidades. Un caso muy claro de este control es el ejercicio de controles previos de constitucionalidad de una norma jurídica decretada por el órgano legislativo.<sup>174</sup>

El artículo 172 de la Cn.,<sup>175</sup> determina que este órgano, está compuesto por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás tribunales establecidos por la ley; cuya finalidad es la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado,

---

<sup>171</sup> República de El Salvador, «Corte Suprema de Justicia de El Salvador», accedido 19 de octubre de 2021, <https://www.csj.gob.sv/>.

<sup>172</sup> Carrillo Flórez, «La independencia judicial y su relación con los órganos legislativos».

<sup>173</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. 5-99* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1999), Considerando V.2.B. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/1990-1999/1999/07/8930F.PDF>.

<sup>174</sup> Carrillo Flórez, «La independencia judicial y su relación con los órganos legislativos».

<sup>175</sup> *Ibíd.*

en materias constitucionales, civil, penal, mercantil, laboral, agraria, contencioso administrativo, etc.

*“El estatuto de los tribunales que integran al OJ recibe en la Constitución una conformación especial, tomando en cuenta que ellos cumplen una función peculiar y propia de dicho órgano: la aplicación del derecho con criterio técnico-jurídico, mediante resoluciones que ostentan la nota de irrevocabilidad por los otros órganos estatales; pues -como sostiene Juan Luis Requejo Pagés en su trabajo *Jurisdicción e Independencia judicial-*, la jurisdicción es la "forma de aplicación del Derecho que se distingue de las otras modalidades posibles por representar el máximo grado de irrevocabilidad admitido en cada ordenamiento positivo".<sup>176</sup>*

Se determina también, que la función judicial es independiente<sup>177</sup> y esta únicamente sometida a la Constitución y sus leyes, también encuentra una asignación presupuestaria anual del seis por ciento de los ingresos corrientes del Estado, esto como un mecanismo de protección para su funcionamiento.

Se establecen requisitos específicos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia:

*“...ser salvadoreño por nacimiento, del estado seglar, mayor de cuarenta años, abogado de la República, de moralidad y competencia notorias; haber desempeñado una Magistratura de Segunda Instancia durante seis años o una Judicatura de Primera Instancia durante nueve años, o haber obtenido la autorización para ejercer la profesión de abogado por lo menos diez años antes*

---

<sup>176</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. 5-99* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1999), Considerando V. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/1990-1999/1999/07/8930F.PDF>.

<sup>177</sup> *“Por otra parte, según lo prescrito en el Art. 172 inc. 3° Cn., los magistrados y jueces están regidos por el principio de independencia, la cual persigue la finalidad de asegurar la pureza de los criterios técnicos -especialmente el sometimiento al derecho- que van a incidir en la elaboración jurisdiccional de la norma concreta irrevocable. Entendida como ausencia de subordinación del juez o magistrado a otro poder jurídico o social que no sea la ley, la independencia adquiere ciertas manifestaciones frente al mismo OJ, frente a los otros órganos estatales, frente a los poderes sociales y frente a las propias partes -en forma específica de imparcialidad, consagrada en el Art. 186 inc. 5° Cn.”. *Ibíd.*, Considerando V.2*

*de su elección; estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo”.*<sup>178</sup>

También se suma a estas determinaciones, la existencia de un Reglamento Interno de la Corte Suprema de Justicia,<sup>179</sup> que desarrolla el mandato constitucional.

A partir del análisis constitucional, se presenta a continuación a partir del artículo 182 Cn, una propuesta de clasificación de las atribuciones del Órgano Judicial, a través de la Corte Suprema de Justicia, teniendo tres apartados: la función de administrar justicia, como el mandato principal de la Corte, la Función de control y nombramientos de los que estarán delegados para el trabajo al interior de todo el país; y por último, otras funciones.

---

<sup>178</sup> *Ibíd.*, Art. 176.

<sup>179</sup> *Reglamento Interno de la Corte Suprema de Justicia* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1968), <https://www.cortedecuentas.gob.sv/archivo/blah/Reglamento%20Interno%20CSJ.pdf>.

**TABLA 3. Atribuciones constitucionales de la Corte Suprema de Justicia.**

<b>CORTE SUPREMA DE JUSTICIA</b>		
<b>FUNCIÓN DE ADMINISTRAR JUSTICIA</b>	<b>FUNCIÓN CONTROL Y NOMBRAMIENTOS</b>	<b>OTRAS FUNCIONES</b>
Conocer de los procesos de amparo.	Conocer de la responsabilidad de los funcionarios públicos en los casos señalados por las leyes.	Elaborar el proyecto de presupuesto de los sueldos y gastos de la administración de justicia y remitir al Órgano Ejecutivo para su inclusión sin modificaciones en el proyecto del Presupuesto General del Estado. Los ajustes presupuestarios que la Asamblea Legislativa considere necesario hacer a dicho proyecto, se harán en consulta con la Corte Suprema de Justicia.
Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de cualquier fuero y naturaleza.	Nombrar a los magistrados de las cámaras de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz de las ternas que le proponga el consejo nacional de la judicatura; a los médicos forenses y a los empleados de las dependencias de la misma; removerlos, conocer de sus renunciaciones y concederles licencias.	Emitir informe y dictamen en las solicitudes de indulto o de conmutación de pena.
Conocer de las causas de presas y de aquellas que no estén reservadas a otra autoridad; ordenar el curso de los suplicatorios o comisiones rogatorias que se libren para practicar diligencias fuera del Estado y mandar a	Nombrar conjuces en los casos determinados por la ley.	

cumplimentar los que procedan de otros países.		
Conceder, conforme a la ley y cuando fuere necesario, el permiso para la ejecución de sentencias pronunciadas por los tribunales extranjeros.	Practicar recibimientos de abogados y autorizarlos para el ejercicio de su profesión; suspenderlos por incumplimiento de sus obligaciones profesionales, por negligencia o ignorancia graves, por mala conducta profesional, o por conducta privada notoriamente inmoral; inhabilitarlos por venalidad, cohecho, fraude, falsedad y otros motivos que establezca la ley y rehabilitarlos por causa legal.	
Vigilar que se administre pronta y cumplida justicia, para lo cual adoptará las medidas que estime necesarias.	- La Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de lo Constitucional será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano. Art. 183.	
Conocer de las causas de suspensión o pérdida de los derechos de ciudadanía en los casos comprendidos en los ordinales 2º y 4º del artículo 74 y en los ordinales 1º, 3º, 4º y 5º del artículo 75 de esta Constitución.	Recibir, por sí o por medio de los funcionarios que designe, la protesta constitucional a los funcionarios de su nombramiento.	

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 182 de la Cn.

## **3.2 Comisiones Especiales de Investigación en El Salvador**

Como ya se ha estudiado en el apartado 2.3 de esta investigación de manera doctrinal, las Comisiones Especiales de Investigación, ahora se busca llegar a presentar un esquema más detallado de la regulación constitucional y legal de la figura, específicamente en El Salvador.

Por ello se iniciará con un análisis constitucional y legal de su aplicación en el país.

### 3.2.1 Fundamento constitucional y legal

La Constitución salvadoreña en su artículo 131 ordinal 32 expresa, que le corresponde a la Asamblea Legislativa: *“Nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional y adoptar los acuerdos o recomendaciones que estime necesarios, con base en el informe de dichas comisiones”*.<sup>180</sup>

También en el ámbito constitucional se determina la obligación de los funcionarios y empleados públicos de colaborar con dichas comisiones, caso contrario permite el apercibimiento para obligarlos a comparecer.

*“Todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de Instituciones Oficiales Autónomas y los miembros de la Fuerza Armada, están en la obligación de colaborar con las Comisiones Especiales de la Asamblea Legislativa; y la comparecencia y declaración de aquéllos, así como las de cualquier otra persona, requeridas por las mencionadas comisiones, serán obligatorias bajo los mismos apercibimientos que se observan en el procedimiento judicial”*.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> *Ibid.*, Art. 132 Ord. 32.

<sup>181</sup> *Ibid.* Art. 132 Inc. 1.

Ese mismo artículo también estipula que las conclusiones de estas comisiones, no son vinculantes para los tribunales o resoluciones judiciales, pero que si es posible que sean un indicio importante de un delito, que deba ser comunicado a la Fiscalía General de la República.

Estos dos artículos el 131 y 132 de la Constitución, son los únicos que hablan sobre las Comisiones Especiales de Investigación, ya que es en la legislación secundaria, a través del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL), que regula la organización, funcionamiento y los procedimientos parlamentarios que se determina más de la figura.

A nivel jurisprudencial, la Sala de lo Constitucional establece:

*“la Asamblea Legislativa, por excelencia, el órgano de representación del pueblo (art. 125 Cn.), está en la obligación de ser aquel que presente el mayor nivel de divulgación y debate de sus actos, con el propósito de que los administrados conozcan no sólo lo que se está haciendo, sino también cómo se está haciendo, para poder así, eventualmente, avocarse a las comisiones parlamentarias y ser escuchados para exponer su parecer sobre un asunto que se debate o cuando su esfera jurídica –aún bajo el supuesto de que la actividad legislativa se proyecta hacia la comunidad– pueda resultar afectada por una decisión legislativa; ello coadyuvará al imperio de la seguridad jurídica, consagrada como valor constitucional en el art. 1 Cn.”.*<sup>182</sup>

En el Capítulo VIII del RIAL<sup>183</sup> denominado “Comisiones Legislativas”, establece una regulación general de las comisiones, la cual se sintetiza por medio de un cuadro de la forma siguiente:

---

<sup>182</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad*, Ref. 27.99., Considerando IV.1.

<sup>183</sup> *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*, Decreto N°756.

**TABLA 4. Regulación del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa sobre comisiones legislativas.**

<b>COMISIONES LEGISLATIVAS EN EL SALVADOR</b>	
<b>RIAL</b>	<b>REGULACIÓN</b>
<b>37</b>	Las comisiones son integradas por diputados propietarios y tienen el objetivo de estudiar y dictaminar las iniciativas legislativas a petición del presidente de la AL; son compuestas en base a proporcionalidad a determinación de la Junta Directiva.
<b>38</b>	Clases de comisiones: permanentes, transitorias, ad hoc y especiales.
<b>39</b>	Comisiones permanentes de la AL.
<b>40</b>	Al estar integradas las comisiones eligen para su funcionamiento: presidencia, secretaría y relatoría. Los demás miembros poseen la calidad de vocales; las resoluciones son tomadas por la mayoría de sus miembros, acordando las normas internas de su actuación y llevarán una memoria del trabajo realizado, que se presentará cada tres meses a la AL en pleno.
<b>41</b>	La presidencia de las comisiones tiene las facultades de: administrar las sesiones por medio del quórum, suspender o reanudar las mismas; proponer la agenda a desarrollar; dirigir las discusiones; conceder la palabra y dirigir en general el orden y convocatorias de los diputados e invitados.
<b>42</b>	La secretaría de las comisiones puede sustituir al presidente; administrar la correspondencia; extender las actas de memoria de las sesiones; verificar los informes de la comisión, etc.

<b>43</b>	La relatoría de las comisiones se encarga de explicar el dictamen ante el pleno de la AL, si es requerido por los diputados y auxiliar al presidente y secretario.
<b>44</b>	Es obligación de la Junta Directiva el apoyo a las comisiones de personal y equipo para su labor.
<b>45</b>	Las comisiones están facultadas para solicitar la colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución pública, autónoma, municipal o privada; también podrán solicitar informes o documentos para su análisis.
<b>46</b>	Se establece un apoyo legislativo institucional y podrán contar con un colaborador técnico especializado en la materia. El técnico de apoyo resguardará y preparará los expedientes y verificará la publicación en el diario oficial.
<b>47</b>	Apoyo técnico especial para asesoramiento.
<b>48</b>	Sesiones permanentes, según la convocatoria de la Presidencia de la AL., y extraordinarias.
<b>49</b>	Posibilidad de brindar audiencia a peticiones de personas o representantes de sectores.
<b>50</b>	Las comisiones pueden realizar consultas públicas sobre los temas de estudio.
<b>51</b>	Todas las solicitudes o mociones serán estudiadas y dictaminadas por una comisión.
<b>52</b>	Las comisiones emitirán dictámenes por resolución de la mayoría de sus miembros, los cuales serán expuestos al pleno de la AL.
<b>53</b>	Si al asignar el estudio a una comisión, esta considera que no es de su competencia, lo hará conocer a la Junta Directiva, para que decida lo procedente.

Fuente: elaboración propia con base al Capítulo VIII del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa-RIAL.

A partir de esa regulación general, es en el artículo 54 del RIAL<sup>184</sup> que se encuentran las comisiones especiales para investigar los asuntos de interés nacional, conformadas con el número de diputados que se estime necesario, entre quienes se dividirá el trabajo con un: presidente, secretario y relator, los demás serán vocales; esto al igual que las comisiones permanentes.

Estas comisiones especiales, parten de un asunto en específico a tratar, que es encomendada por el pleno de la AL, quien si así desea puede establecer un plazo del trabajo de la comisión para emitir un informe.

*“Respecto de la facultad de investigación conferida constitucionalmente a la Asamblea Legislativa, es de indicar que ésta -como sostiene Rubén Hernández Valle en su obra El Derecho de la Constitución-, constituye un instrumento que le permite recabar información directa acerca del funcionamiento del resto de entes públicos. En este mismo sentido, el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de la Constitución puntualiza que "es frecuente que en la vida pública de todos los países se presentan situaciones que, pudiendo o no conformar la comisión de delitos, afectan seriamente la vida política de la República y que pueden tener relación con las actuaciones de funcionarios que se exceden en el ejercicio de sus funciones, que incumplen disposiciones legales expresas o en fin, que comprometen en alguna forma el buen nombre de la República. Para todos estos casos y otros similares, que tienen graves repercusiones políticas, la Asamblea queda facultada para nombrar comisiones de investigación. No se trata de una constante interferencia en los actos de la administración pública sino de la investigación excepcional de hechos que puedan tener graves consecuencias políticas y que sean de interés nacional.”<sup>185</sup>*

---

<sup>184</sup> *Ibíd.*

<sup>185</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 16-98.*, Considerando III.3.C.

El informe, que es el documento final de la comisión especial, es entregado al pleno de la AL, para que ésta lo acepte, rechace o adopte acuerdos o las recomendaciones que estime necesarias.

Respecto a las obligaciones de colaboración con las comisiones especiales, el artículo 56 del RIAL, establece al igual que el Art. 132 inc. 1 de la Cn., la obligación de colaborar de los funcionarios y empleados públicos, inclusive las instituciones oficiales autónomas y la Fuerza Armada; en caso de negarse, se permite el apercibimiento judicial. Para la declaración de alguno de ellos, se deberá hacer una juramentación dentro de la comisión especial, el cual es tomado por el presidente de la misma, leyéndole sus derechos y las penas del falso testimonio.

Se expresa en el artículo 57 inc. 2 una fórmula de juramentación:

*“El declarante será juramentado con la siguiente fórmula: “¿Juráis por Dios decir la verdad en lo que fuereis preguntado?”, a lo que el declarante contestará: “Sí lo juro”. Si la creencia del declarante no le permite rendir juramento, prometerá decir la verdad bajo su palabra de honor”.<sup>186</sup>*

En general se establece que las reuniones de las comisiones especiales son públicas, a excepción de un acuerdo interno de la comisión, sin dejar de lado la concurrencia de cualquier diputado a observar.

En general las conclusiones de las Comisiones Especiales de Investigación no son vinculantes para los tribunales, tal como también lo expresa la Cn en su artículo 132, pero si puede existir un comunicado de la posible comisión de delitos a la Fiscalía General de la República; la única excepción es frente a los jefes de seguridad pública o de inteligencia del Estado por causa de graves violaciones a los derechos humanos, con base al artículo 131 ord. 37 de la Cn.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, Decreto N°756.

<sup>187</sup> Constitución de la República de El Salvador, 1983.

La jurisprudencia salvadoreña, también ha manifestado los alcances y límites de esta actividad inquisitiva de las comisiones de investigación, determinando:

*“Debe tenerse presente que, consecuencia lógica de la consagración constitucional del principio de separación e independencia de poderes es que toda la actividad de los órganos estatales debe estar sujeta al citado principio, sin que haya órgano o ente alguno exento de subordinarse a sus efectos. En este sentido, el objeto de la investigación de las comisiones especiales parlamentarias tiene que estar limitado por las competencias constitucionales conferidas a los otros órganos del Estado, pues si ésta, so pretexto de ejercer su atribución de investigación, asume funciones reservadas a otros órganos del Estado vulnera tal principio, piedra angular de todo Estado Constitucional de Derecho. Es por ello que, las referidas comisiones especiales, no pueden arrogarse funciones diversas de aquéllas que corresponden al Órgano Legislativo”.*<sup>188</sup>

Por ello, se determina por la jurisprudencia constitucional, que las facultades de investigación, no son una actividad juzgadora, pues no es una intervención judicial; sin embargo, sus actuaciones pueden ser coincidentes con las realizadas por las entidades jurisdiccionales, por lo cual se dará el reporte respectivo para su investigación.

*“la Constitución, en el art. 131 ord. 32°, faculta a la Asamblea Legislativa para formar comisiones especiales de investigación, las que tienen por finalidad analizar el funcionamiento de las entidades públicas con miras a emitir legislación que mejore los campos investigados; debiendo ejercer dicha facultad investigativa respetando las competencias que la misma Constitución concede a los otros Órganos del Estado”.*<sup>189</sup>

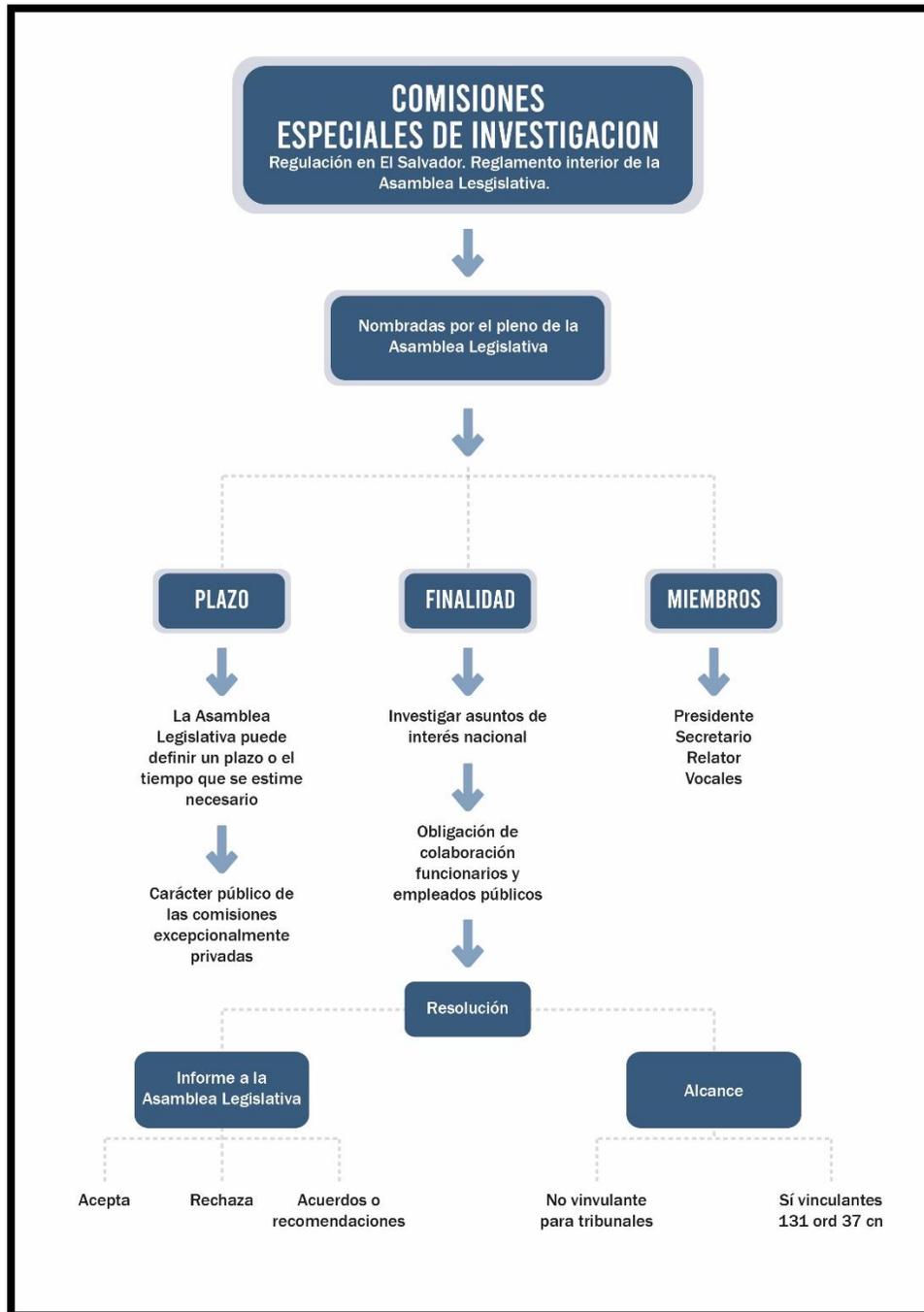
Para entender mejor la regulación del RIAL de las Comisiones Especiales de Investigación, a continuación, se presenta un esquema:

---

<sup>188</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 16-98.*, Considerando III.3.D.

<sup>189</sup> *Ibíd.*, Considerando III.3.E.

**FIGURA 3. Comisiones Especiales de Investigación**



Fuente: elaboración propia.

## CAPÍTULO 4

### ESTUDIO DE CASOS: ANÁLISIS DE COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN EN LA LEGISLATURA 2018-2021

A partir del análisis completo, no solo a nivel doctrinal, sino de la construcción política legal de la figura de las Comisiones Especiales de Investigación, se plantea un estudio en concreto de la formulación de dichas comisiones en El Salvador, para lo cual, se examina la legislatura 2018-2021;<sup>190</sup> en la que se dieron debates importantes a nivel legislativo y por ende político, que muestran el funcionamiento actual de las mismas y nos posibilitan la discusión de su utilización como una herramienta de control y vigilancia a nivel político- partidario; todo ello para dar cumplimiento al último de los objetivos de la investigación que busca:

*“Analizar el funcionamiento del trabajo legislativo a través de las Comisiones Especiales de Investigación. Estudio de casos en el periodo legislativo 2018-2021: Anomalías en la convocatoria de la Asamblea Legislativa por parte del Órgano Ejecutivo, el 9 de febrero de 2020 y las Irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia”.*<sup>191</sup>

Por ello, en este capítulo se analizarán las Comisiones Especiales de Investigación, en el caso del llamado Golpe de Estado Fallido y en la investigación sobre el manejo de la Pandemia COVID-19; comisiones de relevancia actual y que permiten de manera reciente observar su manejo y finalidad.

---

<sup>190</sup> Vid. «Diputados y Diputadas Legislatura 2018-2021 — Portal de Transparencia Legislativo».

<sup>191</sup> Objetivos de la Investigación.

#### **4.1 Modelo de análisis de casos**

Para el estudio de análisis de casos, es esencial contar con variables específicas que permitan su revisión y que lleven a conclusiones concretas de cada uno de los casos a examinar, por ello a continuación se expresa la forma de observación que se propone por el autor:

**TABLA 5. Modelo de análisis**

<b>COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN</b>		
<b>Variable</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>
<b>Político-Legal</b>	<b>Constitucional</b>	<b>Respeto a la Constitución</b>
		<b>Marco normativo secundario</b>
	<b>Control</b>	<b>Efectiva división de poderes</b>
		<b>Función de fiscalización</b>
<b>Democrática</b>	<b>Institucional</b>	<b>Cumplimiento de la finalidad</b>
		<b>Informe al pleno</b>
	<b>Participativa</b>	<b>Equilibrio Político en sus participantes</b>
		<b>Posibilidad de debate</b>

Fuente: elaboración propia

Se plantean en el cuadro anterior, dos variables: político- legal y democrática, las cuales serán desarrolladas a continuación:

Político-legal: se establece en el marco de la estructura constitucional y el respeto a las leyes, las cuales como se ha expresado en los principios de esta investigación, son la base fundamental de todo el ordenamiento jurídico y político, puesto que, por ejemplo, a través de la Constitución de la República de El Salvador, se establece el esquema de instituciones del Estado, órganos de gobierno, controles inter orgánicos, las facultades y límites de cada uno de los entes que lo componen; siendo por ello necesario un análisis de esta dimensión en los casos en concreto.

Para el análisis de esta dimensión se establecen como indicadores, el respeto principalmente a la Constitución y las leyes secundarias del país, que permiten verificar el actuar de cada una de las Comisiones Especiales de Investigación dentro del marco constitucional y legal que dota de sustento jurídico y de validez en su accionar. Todo este análisis y fundamento de esta dimensión está reflejado en el marco conceptual, en el apartado 2.2.1 respecto a la Constitución, donde se determina la importancia del texto constitucional como un acuerdo de organización del gobierno, el cual perfila las atribuciones y crea instituciones específicas para las funciones necesarias dentro del Estado.

Respecto a la dimensión de control, se ha debatido ampliamente en esta investigación respecto al principio de separación de poderes y de su relevancia para la institucionalidad democrática de un Estado, sumado a ello, en la parte del marco conceptual en el apartado 2.2.2 relativo a división de poderes, se manifiesta la relevancia del control recíproco entre los órganos que ostentan el poder. También a la vez, aporta para el análisis el panorama específico de El Salvador, en cuanto a las atribuciones de control que se muestran en el capítulo 3; todo ello, sirve de sustento para perfilar estas dimensiones como necesaria para el análisis de casos determinados y que buscan llevar la teoría a la práctica política actual.

Esta dimensión de control, será estudiada a través de indicadores como, la efectiva división de poderes frente a la función fiscalizadora de las comisiones en el actuar de los intereses de la nación. Esto permite relacionar la estructura de cada uno de los órganos del Estado que ejercen control a través de ciertas facultades, como lo son las comisiones en estudio, que respeten el accionar de cada órgano y que no se extralimiten en sus funciones, todo en el marco de la ley y el debido manejo político-democrático.

Democrática: partiendo del hecho que la figura de las Comisiones Especiales de Investigación, son mecanismos que la Constitución le permite a la Asamblea Legislativa como un parámetro de control ante las actuaciones de interés nacional, con el fin de investigar su proceder y poder rendir un informe público de la misma, no solo a la Asamblea en pleno, sino bajo el principio de representación a toda la población en general, sobre el trabajo de otros órganos de gobierno e instituciones que también se encargan de la cosa pública, es importante analizar:

¿Qué tan democrático resulta su accionar bajo los parámetros de la institucionalidad establecida?

Es por ello que, para esta variable se analizaran desde una dimensión institucional, la cual permitirá verificar el efectivo cumplimiento al mandato con el que fue creada, impidiendo que este se diluya en el trabajo en la comisión y en el tipo de informe presentado al pleno, buscando la meta final del trabajo de las comisiones; y por último, la variable de participación, la cual plantea el equilibrio político de los participantes en las comisiones, puesto que esto representa un parámetro democrático en la representación de todos los puntos de vista social que pueden verse inmersos en una problemática y la posibilidad de debate en el interior de la misma.

La variable democrática tiene su sustento en el camino de la investigación que plantea el análisis conceptual de la Constitución, la separación de poderes, hasta llegar al análisis de la institucionalidad democrática, que refleja la importancia de las

estructuras creadas y la legitimidad del actuar de las mismas; todo ello, en el marco de una pandemia mundial que pone a prueba la institucionalidad de los Estados y la gobernabilidad democrática, puesto que exige más garantías y efectividad en el trabajo que se realiza, frente a necesidades inmediatas y que ponen en juego la vida de sus habitantes.

A partir de este planteamiento, que ha sido sustentado a lo largo de la investigación se plantean dos casos de análisis.

## **4.2 Aplicación al Estudio de Casos**

### 4.2.1 Caso I: Comisión Especial de Investigación ante el Golpe de Estado Fallido contra la Asamblea Legislativa, el 9 de febrero de 2020.

A través de la Comisión Política de la Asamblea Legislativa (AL),<sup>192</sup> el 27 de febrero del año 2020, se da la solicitud del grupo parlamentario del FMLN, que pide se cree una Comisión Especial para investigar, por parte de la Asamblea Legislativa los hechos que iniciaron el 7 y culminaron el 9 de febrero del mes de febrero del año 2020, en el cual se militarizo la AL, viéndose involucrados el Ministro de la Defensa Nacional, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, el Director de la Policía Nacional Civil y el Director del Organismo de Inteligencia del Estado; los cuales se argumenta que por órdenes del Presidente de la República irrumpieron y tomaron de manera militarizada las instalaciones de la AL violentando la independencia del Órgano Legislativo, la inviolabilidad parlamentaria y por consecuencia afectando el orden constitucional salvadoreño.

---

<sup>192</sup> Comisión Política, *Dictamen N°23* (San Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2020), <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/dictamenes/11B780C2-CFA1-456F-BF72-F1EB9BF9B518.pdf>.

También relacionan los solicitantes para la conformación de la Comisión, resoluciones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, dadas el 10 de febrero del año 2020 en el proceso de inconstitucionalidad 6-2020, donde se adoptan medidas cautelares para parar los hechos que estaban aconteciendo, relacionando así, argumentos de ilegalidad en las acciones.

A partir de todo ello, la Comisión Política de la AL emite dictamen favorable para crear la comisión con base en el Art, 54 del RIAL<sup>193</sup>. Posteriormente, todo el trabajo de la comisión se refleja en un informe único presentado al pleno legislativo.

#### INFORME ÚNICO<sup>194</sup>

La Comisión Especial para investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del Golpe de Estado fallido contra la AL, el 09 de febrero del año 2020, rindió al pleno legislativo un informe único respecto al mandato otorgado por la Comisión Política, la cual fue integrada por los diputados: presidente: Alberto Armando Romero Rodríguez, secretario: Jorge Shafick Handal Vega Silva, relator: Rodolfo Antonio Parker Soto, y como vocales: Dina Yamileth Argueta Avelar, René Alfredo Portillo Cuadra y Guillermo Antonio Gallegos Navarrete.

La comisión para su evaluación recibe expedientes y brindó las audiencias respectivas, las cuales se presentan en las siguientes tablas:

---

<sup>193</sup> *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, Decreto N°756.*

<sup>194</sup> Comisión Especial para Investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del Golpe de Estado fallido contra la Asamblea Legislativa, el 09 de febrero del año 2020, *Informe Único* (San Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2020).

**TABLA 6. Expedientes evaluados por la comisión**

<b>AUTORIDAD</b>	<b>DOCUMENTO</b>
<p><b>Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia</b>  <b>Expediente. 1778-3-2020-1</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Notificación de la Inconstitucionalidad 7-2020:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Improcedencia de la demanda presentada, mediante la cual impugna el punto cuatro del acuerdo emitido por el Consejo de Ministros en la sesión n° 2 del 6/02/2020, por la supuesta violación al art. 2 de la Cn.</li> <li>b) Admisión de la demanda sobre la supuesta inconstitucionalidad del punto cuatro del acuerdo emitido por el Consejo de Ministros sesión n° 2 del 6/02/2020, en el que por unanimidad se convoca a la AL para llevar a cabo una sesión extraordinaria a las 15 horas del 9/02/2020, por la supuesta violación a los art. 86 y 164 de la Cn.</li> <li>c) Declarar improcedente la demanda en lo que se refiere a la supuesta violación del principio de proporcionalidad, contenido en el art. 246 de la Cn.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia</b>  <b>Expediente. 1779-3-2020-1</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Notificación de la Inconstitucionalidad 10-2020:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Declaración de improcedencia de la demanda presentada, a fin de que se declare la inconstitucionalidad por vicios de contenido del punto cuatro del acuerdo emitido por el Consejo de Ministros en la sesión n° 2 del 06/02/2020, mediante el cual se acordó convocar a la AL para que llevará a cabo una sesión extraordinaria a las 15 horas del 09/02/2020 por la supuesta violación del art. 85 inc. 1° de la Cn.</li> <li>b) Admisión de la demanda sobre la supuesta inconstitucionalidad del punto 4 del acuerdo impugnado con el fin de determinar si el objeto de control contraviene los art. 86 inc. 1°, 131 ord. 5° y 148 de la Cn.</li> <li>c) Admisión de la demanda sobre la supuesta inconstitucionalidad del punto cuatro del acuerdo</li> </ul> </li> </ul>

	impugnado, con el fin de determinar si el objeto de control contraviene los art. 164 y 167 ord. 7° de la Cn.
<b>Comisión Especial para para Investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del Golpe de Estado fallido contra la Asamblea Legislativa, el 09 de febrero del año 2020.</b>	<p>Se tomaron los acuerdos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Solicitar información a la Gerencia de Comunicaciones la información del Acuerdo de Junta Directiva n°2001.</li> <li>Enviar invitación al jefe de División de Protección de Personas Importantes, subjefe del Departamento de Seguridad, y jefe del Departamento de Seguridad.</li> <li>Solicitud a los medios de comunicación.</li> </ol> <p>Copias certificadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nota del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, remitiendo solicitud del Consejo de Ministros para convocar a Sesión Plenaria a la AL.</li> <li>Solicitud de varios diputados para emitir un pronunciamiento público ante los hechos del 09/02/2020 en las instalaciones de la AL/solicitud de pronunciamiento del Grupo Parlamentario de Jóvenes/ Solicitud de Grupo Parlamentario de Mujeres.</li> <li>Solicitud de Grupo Parlamentario FMLN para interpelar al Ministro de Justicia y Seguridad Pública, para que explique la militarización de la AL.</li> </ul>
<b>Varios</b>	<p>Correspondencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Notas de fechas 10/03/2020 y 11/03/2020 del Jefe de Seguridad de la AL, Coronel y Lic. Cesar Rene Reyes Dheming.</li> <li>Nota del 17/03/2020 de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador Democratizando la Palabra (ARPAS), firmada por el director ejecutivo Leonel Herrera Lemus.</li> <li>Nota del 17/03/2020 de la Asociación Salvadoreña de Radiodifusores (ASDER), firmada por la Licda. Ana María Urrutia de Lara.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nota del 31/03/2020 del Gerente de Comunicaciones de la AL, firmada por el Lic. Mauricio Orellana.</li> <li>• CDS del Diario de Hoy.</li> <li>• Nota del 20/08/2020 de la Radio YSUCA, firmada por la directora Herminia Funes.</li> </ul>
--	---

Fuente: elaboración propia a partir del Informe Único de la Comisión Especial para investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del Golpe de Estado fallido contra la Asamblea Legislativa, el 09 de febrero del año 2020.

**TABLA 7. Audiencias de la Comisión Especial para todos los hechos acaecidos antes, durante y después del golpe de estado fallido contra la AL, el 09 de febrero del año 2020**

AUDIENCIA A FUNCIONARIOS	AUDIENCIA A PARTICULARES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director de la Policía Nacional Civil</li> <li>• Jefe del Estado Mayor Conjunto</li> <li>• Jefe del Estado Mayor Presidencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisionado Mauricio Arriaza Chicas</li> <li>• Dr. Rodolfo González Bonilla</li> <li>• Dr. German Rivera</li> <li>• Dr. Enrique Borgo Bustamante</li> <li>• Dr. Rubén Zamora</li> <li>• Lic. Javier Castro</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir del Informe Único de la Comisión Especial para Investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del Golpe de Estado fallido contra la Asamblea Legislativa, el 09 de febrero del año 2020.

A partir de estos datos, la comisión relaciona en el informe único los hechos investigados, los cuales se determina que iniciaron cuando el presidente de la República Nayib Bukele, da la aprobación para un préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), por el monto de ciento nueve millones de dólares para el financiamiento de la Fase III del Plan Control Territorial, por lo cual se da una presión por

parte de la presidencia a la Comisión de Hacienda que estaba analizando el préstamo para obtener su aprobación legislativa

Por su parte, el Consejo de Ministros decide el 6 de febrero del 2020 convocar a la AL a una sesión extraordinaria para el domingo 9 de febrero del mismo año, a las 3 de la tarde, con el fin de lograr la aprobación de dicho crédito, la cual fue anunciada por el Presidente de la República por medio de redes sociales, llamando así, a la población a asistir a la misma; el día del evento se preparó toda una movilización de personas, con tarimas y equipos de sonido y la Fuerza Armada que tomó posesión de los alrededores de la AL. Esta situación fue calificada de improcedente por la AL, calificándola de una injerencia de poderes, donde se transgredió el artículo 86 y 167 Ord. 4° y 6° de la Cn.<sup>195</sup>

También se relaciona en los hechos, que los agentes PPI para protección a los diputados fueron retirados y hubo constantes ataques del presidente de la República llamando a la insurrección del pueblo, junto con la manifestación por medio de la cuenta de Twitter del ministro de Defensa de esperar órdenes del comandante general Nayib Bukele, insinuando una reacción a la no asistencia de los diputados.

El día de la toma de la AL, se documenta la actuación del director de la Policía Nacional Civil para tomar control de la AL, relegando al personal de seguridad de la misma; posteriormente, también existió una irrupción por parte de la Fuerza Armada, de más efectivos policiales y funcionarios. Las unidades de la Fuerza Armada (FAES) que participaron fueron: Fuerza de Tarea Marte, Comando de Transmisiones, Comando de Fuerzas Especiales, Grupo de Operaciones Especiales y Francotiradores y el alto mando de la FAES. Por su parte, el Director de la Policía Nacional Civil (PNC), invocó el convenio firmado de colaboración entre la AL y la PNC, pero sus acciones se salieron del margen de una colaboración y llegaron a la toma del recinto legislativo, violentando el art. 159 inc 2° de la Cn,<sup>196</sup> y los art. 1 inc. 1°, 2 y 6 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

<sup>196</sup> *Ibíd.*

<sup>197</sup> *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador* (San Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2001).

Respecto a la participación del ministro de Defensa Nacional, la Comisión realizó la interpelación a dicho funcionario el 21 de agosto del 2021, el contralmirante René Francis Merino Monroy, el cual se negó a contestar los cuestionamientos, alegó que únicamente se le dio seguridad al presidente de la República, expresando que únicamente iba pasando por el lugar y se desvió a supervisar, catalogándolo como un procedimiento operativo normal. Por tal motivo, la comisión y al no responder las preguntas hechas por los diputados, consideró con base en el art. 116 del RIAL<sup>198</sup> que determina la obligación de los funcionarios a concurrir a la interpelación y contestar las preguntas y al no hacerlo, había concurrido en el delito de desobediencia, de acuerdo al art. 322 del Código Penal.<sup>199</sup>

También en el debate de la comisión, se analizó la usurpación de funciones por parte del presidente de la República, el cual realizó el día de la convocatoria un mitin frente al Palacio Legislativo, invocando el art. 87 de la Cn.,<sup>200</sup> y amenazando con un golpe de Estado contra la AL; además de sentarse en la silla destinada al diputado presidente, acción con la cual intentó abrir sesión de la AL, usurpando funciones constitucionales del presidente de la AL, atentando contra la independencia y división de los órganos de gobierno.

Finalmente realizó una oración y regreso al mitin, dando ocho días para la aprobación de lo solicitado. En dicho análisis se relaciona el art. 127 ord. 1° de la Cn.,<sup>201</sup> que se refiere a la independencia entre órganos, mostrando que el presidente y vicepresidente de la República no pueden ejercer el cargo de diputados, al igual que otro conjunto de funcionarios; en este punto la comunidad jurídica nacional se pronunció, relacionando lo expresado por:

---

<sup>198</sup> *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, Decreto N°756.*

<sup>199</sup> *Código Penal* (San Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1997), <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/C0AB56F8-AF37-4F25-AD90-08AE401C0BA7.pdf>.

<sup>200</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

<sup>201</sup> *Ibíd.*

- Comunicado del Procurador de Derechos Humanos

En el mismo, se relaciona el evento del día 9 de febrero del 2020, el cual tenía la finalidad de autorizar al Órgano Ejecutivo un crédito por \$109,000,000.00, convocatoria que fue dada a la AL en sesión ordinaria por parte del Consejo de Ministros y fue declarada improcedente con 64 votos estimando que transgredía la independencia entre órganos, ante este hecho el presidente por redes sociales argumenta que la no asistencia de los diputados a la convocatoria establece la facultad del pueblo a la insurrección. Es por ello que, el procurador relaciona una petición hecha al Ministro de Justicia y Seguridad Pública, para que hiciera llegar una copia del Plan de Control Territorial con el propósito de estudiarlo para verificar sus metas, objetivos y alcances, pero no se tuvo respuestas, ante ello la CIDH también pidió que se publicara dicho plan; también se determina que el art. 167 ord 7° de la Cn.,<sup>202</sup> determina que las sesiones extraordinarias convocadas por el Consejo de Ministros es para motivos extraordinarios y no habilita a la insurrección que es permitida solo en los supuestos de graves violaciones a derechos humanos, el cambio de la forma de gobierno o se cambie el sistema político.

También el procurador relaciona la asistencia de empleados públicos a la concentración llamada por el presidente, que viola la libre asociación y demás libertades contenidas en la Constitución; por ello, las facultades que tiene el procurador establecidas en el Art. 194 romanos I ord. 1°, 7°, 10° y 11° de la Cn.,<sup>203</sup> emitió las siguientes consideraciones: al presidente de la República que no realice llamamientos al pueblo salvadoreño que ponga al país en condiciones de vulnerabilidad social mayor de las que se tienen, cuando no existen condiciones constitucionales para el ejercicio de la insurrección; a la Fuerza Armada, que aun cuando esté subordinada a la autoridad del Presidente de la República, que mantenga el cumplimiento del art. 211 de la Cn.,<sup>204</sup> que debe mantenerse en servicio permanente a la nación, que es apolítica, no deliberante y que es utilizada por el presidente excepcionalmente para mantener la paz interna, no para promover la insurrección. Se hace un llamado a los funcionarios públicos a no

---

<sup>202</sup> *Ibíd.*

<sup>203</sup> *Ibíd.*

<sup>204</sup> *Ibíd.*

manipular a los empleados para la asistencia a la concentración y finalmente llama a los organismos internacionales como OEA, ONU, FIO, GANRHI, CIDH, CCPDH Y RONDHCA a estar vigilantes de la situación.

- Consejo Centroamericano de Procuradores y Procuradoras de los Derechos Humanos (CCPDH)

Por su parte el Consejo Centroamericano de Procuradores y Procuradoras de los Derechos Humanos (CCPDH), ante la crisis de poderes en El Salvador y en base al fortalecimiento del Estado de derecho y que las instituciones nacionales de derechos humanos deben fomentar una convivencia social transparente y respetuosa de la dignidad humana y el fortalecimiento del Estado de derecho se pronuncia expresando: el reconocimiento y respaldo al pronunciamiento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador, que ejerció su independencia y autonomía institucional, reafirma el valor del Estado democrático de derecho, la paz, libertad y dialogo; también, deciden continuar dando seguimiento a la situación de crisis y poner en conocimiento al Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), y la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI).

- Foro de presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe y México (FOPREL).<sup>205</sup>

El Foro de presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe y México (FOPREL), manifestó en comunicado que ante el grave acontecimiento suscitado el 9 de febrero de 2020, el Foro rechaza el acontecimiento y respalda a la AL, reiterando la independencia de poderes del Estado y el respeto a sus representantes que es fundamental para la construcción y consolidación de las sociedades democráticas, justas y sostenibles.

---

<sup>205</sup> «Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)», accedido 18 de febrero de 2022, <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/foprel>.

Asimismo, en el informe único, la Comisión relacionó la sentencia de inconstitucionalidad 6-2020/7-2020/10-2020/11-2020,<sup>206</sup> por medio de la cual el día 23 de octubre del 2020, la Sala dictó sentencia acumulada, en la cual se dictó jurisprudencialmente los límites que tienen diversos órganos del Estado, relacionando puntos de la sentencia como el derecho a la insurrección determinando que ese derecho tiene como objeto principal legitimar la lucha contra los intentos del presidente de turno de perpetuarse en el poder, pues ellos se vinculan con la forma democrática de gobierno; también expresa en su sentencia, que el Órgano Ejecutivo a pesar de disponer la de fuerza pública, policial o militar, no significa que pueda abusar de esa posición orgánica, ni afectar las funciones y competencias de los otros órganos de Estado, tampoco puede ocupar militar o policialmente las instalaciones donde funcionan dichos órganos, las cuales se entienden inviolables.

La Sala de lo constitucional también comenta sobre la competencia del Consejo de Ministros para convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa, retoman el carácter histórico de la figura, puesto que antes de la Constitución de 1983, la AL no sesionaba de forma permanente, sino por periodos, siendo así que, la convocatoria extraordinaria estaba justificada por asuntos urgentes de Estado. Caso contrario a la dinámica actual, en la que si existe una periodicidad en la instalación de sesiones de la AL, como establece el art. 64 n° del RIAL,<sup>207</sup> por lo cual no puede interpretarse que el Consejo de Ministros tiene competencia para convocar extraordinariamente a la AL por cualquier razón que estime de interés de la República. Convocatoria que debe hacerse por el Consejo de Ministros, no por el Presidente de la República, el asunto debe ser según la misma constitución de carácter urgente y de gran trascendencia nacional “intereses de la República” un concepto jurídico indeterminado, pero que debe tener las siguientes exigencias:

---

<sup>206</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2020/7-2020/10-2020/11-2020* (San Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020), 6.

<sup>207</sup> *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, Decreto N°756.*

*“urgencia en el tema a tratar, que la AL no este sesionando, que el tema no este agendado y que la próxima convocatoria del Pleno Legislativo sea distante a la fecha de emergencia, debe ser especifica en cuanto al tema a tratar, con un fin constitucionalmente legítimo. No imponiendo o coaccionando a tomar una determinada decisión”.*<sup>208</sup>

La Sala de lo Constitucional también analiza los límites de actuación de la Fuerza Armada (FAES) y la Policía Nacional Civil (PNC), debido al ingreso de militares y agentes policiales al recinto legislativo, manifestando que la FAES a partir del art. 211 de la Cn.,<sup>209</sup> no tiene carácter deliberante, no pudiendo ser utilizada para cualquier objetivo o fin distinto al constitucionalmente previsto, ni tampoco puede servir para la seguridad personal permanente de un funcionario público, salvo un cuerpo determinado con esa finalidad, todo ello en el marco de la independencia y competencias entre órganos; otro aspecto a resaltar es que en el proceso de reforma, fue discutido el rol de la FAES, siendo vital que esta institución se separara de las cuestiones políticas partidarias; de la misma forma la PNC, que es un cuerpo policial armado cuya misión es proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir los delitos y mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública. Todo ello motiva a la Sala a ordenar al ministro de Defensa Nacional y al director de la PNC a que no ejerzan funciones y actividades distintas a las que constitucional y legalmente están obligados.

La sentencia, además se refiere a la actuación del presidente, pues la convocatoria extraordinaria no puede ser utilizada para someter a la AL a la voluntad del presidente de la República u otro funcionario del Órgano Ejecutivo, tampoco el llamado a la insurrección y la utilización de militares y cuerpos policiales; por ello, la Sala de lo Constitucional falla:<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2020/7-2020/10-2020/11-2020*.

<sup>209</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

<sup>210</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2020/7-2020/10-2020/11-2020*.

- Se declara inconstitucional el acuerdo emitido por el Consejo de Ministros en el cual convoca a la AL.
- Que no existe inconstitucionalidad respecto a la decisión de la AL en la sesión ordinaria del 7/02/2020 en la que declara improcedente la convocatoria por el Consejo de Ministros.
- Se ordena al ministro de la Defensa Nacional y al Director de la PNC no ejercer funciones distintas a las constitucionales y su incumplimiento da lugar a responsabilidades civiles, penales y electorales, relacionando la sentencia 8-2020 y los artículos 244 y 245 de la Cn.<sup>211</sup>

A partir de todo lo expuesto la Comisión Especial manifiesta entre sus conclusiones más relevantes:

- i. La Comisión califica las acciones del 9 de febrero del 2020 como una *“afrenta al sistema democrático y de división de poderes, consumándose, aunque en una temporalidad limitada, un verdadero golpe de Estado en contra de la Asamblea Legislativa...el presidente de la República usurpó el curul que le corresponde al Presidente de dicho órgano”*.<sup>212</sup>
- ii. Se relaciona la participación del director de la PNC, Comisionado Mauricio Arriaza Chicas, para la irrupción armada de la AL, haciendo perder el control del Palacio Legislativo, todo ello evidenciado con vídeos, relatos e informes. Por lo cual con base en el art. 131 ord. 37 de la Cn.,<sup>213</sup> se recomienda la destitución de dicho Comisionado del cargo de director de la PNC y de cualquier función de la seguridad pública del país. Además, alega la comisión que esta recomendación es vinculante por lo cual queda destituido del cargo.
- iii. Se recomienda la destitución del ministro de Defensa Nacional Contralmirante René Francis Merino Monroy, como se solicitó por el pleno legislativo después de la interpelación, mediante dictamen N° 46 de la Comisión Política, porque

---

<sup>211</sup> *Ibíd.*

<sup>212</sup> Comisión Especial para Investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del Golpe de Estado fallido contra la Asamblea Legislativa, el 09 de febrero del año 2020, *Informe Único*.

<sup>213</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

sus acciones no respetan los previstos en la Constitución y los Acuerdos de Paz.

- iv. Se manifiesta la actitud hostil de parte del presidente de la República hacia la AL, a través de los ministros, los cuales se niegan a colaborar con las Comisiones Legislativas, se ha también violentado la autonomía financiera de la AL, al no transferir fondos públicos que le corresponden, como medidas de presión para la aprobación de préstamos.
- v. En dicho informe se solicita comunicarlo a la Comunidad internacional, a la Fiscalía General de la República, en calidad de aviso, para que investigue la posible comisión de delitos, por parte del presidente de la República, el Ministro de la Defensa Nacional, el Jefe del Estado Mayor Presidencial, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada y el Director de la PNC.

Es así, como el informe único de la comisión se da a conocer al Pleno Legislativo y se da por cerrada la misma.<sup>214</sup>

#### 4.2.2 Estudio de caso con base en el modelo de análisis de la investigación

A partir de la exposición del trabajo de la Comisión Especial para investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del Golpe de Estado fallido contra la AL, el 09 de febrero del año 2020, a continuación, se presenta el esquema de análisis del caso en estudio.

El análisis se divide en dos grandes variables que se desarrollan a continuación:

##### Político Legal

Esta variable está compuesta de dos dimensiones “constitucional y de control”, iniciando el análisis con la dimensión constitucional que establece como indicadores el

---

<sup>214</sup> Comisión Especial para Investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del Golpe de Estado fallido contra la Asamblea Legislativa, el 09 de febrero del año 2020, *Informe Único*.

respeto a la Constitución y el marco normativo secundario, se observa que esta comisión que se denominará “Comisión del 9F”, como suele ser llamada comúnmente, fue instaurada a través de la solicitud del grupo parlamentario del FMLN a la Comisión Política de la AL, con el fin de investigar los hechos que se dieron del 7 al 9 de febrero del año 2020, en el cual hubo una militarización del Palacio Legislativo y una convocatoria extraordinaria por parte del Consejo de Ministros para sesionar y poder lograr la aprobación de un préstamo solicitado por el Órgano Ejecutivo. Es a partir, de dicha solicitud que se emite dictamen favorable para crear la comisión en respeto a art. 54 del RIAL.<sup>215</sup>

Es de esta manera que se observa un respeto al marco constitucional y legal del país al momento de la conformación de la comisión especial, pasando por las instituciones debidas y con un respaldo legal en su creación, motivo por el cual, hay respecto a la Constitución y leyes secundarias, en particular el RIAL,<sup>216</sup> para sus actuaciones dentro de la investigación realizada.

Respecto a la dimensión de control, analizando el indicador de efectiva división de poderes, el caso en particular busca analizar la mezcla del trabajo legislativo con el ejecutivo, puesto que a través de la figura del presidente se implanta una sesión extraordinaria, donde visiblemente se ingresa al pleno legislativo, se convoca de manera irregular, se busca un encuentro masivo de personas para presionar, etc., situación que salta los límites de esa efectiva división, y es por lo cual que, la misma Asamblea Legislativa pone en acción una comisión especial para analizar el caso.

*“...de alguna manera esas comisiones suelen aparecer como un instrumento que trata de canalizar esa demanda o ese escenario crítico, sea por alguna cuestión de corrupción, por algún hecho grave o porque tiene que ver con algún problema ligado a la violencia, al narcotráfico o terrorismo, o bueno distintas modalidades digamos que pueden aparecer o emerger, a partir de algún hecho y que sobre todo es fuertemente demandado por la opinión pública, entonces ahí esas*

---

<sup>215</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, Decreto N°756.

<sup>216</sup> *Ibid.*

*comisiones funcionan como un instrumento para canalizar esa demanda, como una red de contención, lo cual tiene sus pro y sus contras, pero no deja de ser un buen instrumento desde lo institucional para dar cuentas o por lo menos para tratar de abordar y canalizar ese problema”.*<sup>217</sup>

La comisión en sí, analiza esa acción del Órgano Ejecutivo que traspasa los límites a su poder, tratando de intervenir en el trabajo legislativo, no respetando la división de poderes y alterando un orden constitucional, al querer forzar a la AL a sesionar para la aprobación de un préstamo.<sup>218</sup>

Todo ello es reflejo de las tensiones políticas entre esos dos órganos que para esa fecha estaban en total oposición por ser contrincantes políticos, una AL que estaba llena de partidos en oposición al nuevo surgimiento del presidente Bukele. tensiones políticas que se enfrentarían a un escenario electoral, por lo cual se resaltaba la participación de la población al hacer un llamado por parte del presidente a abocarse en una manifestación el día de la convocatoria.

En resumen, como se expresó en la doctrina de esta investigación, ese constante rose entre Órgano Ejecutivo y Legislativo, se ve de manifiesto en este caso; puesto que hay una lucha de intereses particulares sobre la obtención del poder político, que deja un lado el bienestar de la población y maximiza la lucha de poder; una lucha de partidos que se acrecienta mucho más en épocas electorales.

*“Yo creo que, eso es básicamente la tendencia, esta lógica de legislaturas reactivas que tienen distintas modalidades de reacción según digamos la política que intenta llevar adelante el presidente y sobre todo según el tipo de composición*

---

<sup>217</sup> Roberto Bavastro, Entrevista a Roberto Bavastro como especialista politólogo, Virtual Google Meet, 9 de febrero de 2022.

<sup>218</sup> “El debate sobre el presidencialismo y el parlamentarismo abrió el paso para que los estudios de ciencia política pusieran el foco en el funcionamiento de la dinámica presidencial, haciendo hincapié en las relaciones del ejecutivo con el legislativo fundamentalmente, y también en la dinámica gobierno–oposición” Constanza Mazzina y Roberto Bavastro, «Entre el conflicto y la cooperación: las relaciones ejecutivo legislativo después de la crisis de 2001», en *Después del terremoto. El sistema político argentino a 20 años de la crisis de 2001* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: China Editora, 2021)., 212.

*política de esa cámara no, de esa asamblea; bueno ahí es importante también como están constituidos cada uno de esos actores, quien en definitiva controla o tiene probabilidad de controlar el voto de los asambleístas no, de los diputados y senadores o quien controla el acceso a las listas no, de quien controla sobre todo como llego ese representante y como puede volver o no a una lista partidaria para volver a ingresar a la arena legislativa”.*<sup>219</sup>

Ante estos escenarios de crisis, es donde se observa la necesidad de una efectiva división de poderes, como ya se ha estudiado, puesto que los límites establecidos son base importante del sistema democrático y para evitar que el poder este concentrado en pocas o una sola persona. Pero este respeto dependerá de quienes ejerzan el poder y de esos frenos y contrapesos establecidos en la Constitución, que no sean letra muerta, sino que cada una de las instituciones de control asuma su rol y controle por medio del poder otorgado constitucionalmente.

## Democrático

La variable democrática está dividida en una dimensión institucional y participativa; partiendo del análisis de la dimensión institucional, esta revisa el cumplimiento de la finalidad de la Comisión, siendo en el caso en particular que se concluye a través de un informe único,<sup>220</sup> la existencia de un golpe de Estado en contra de la AL, aunque fue de una temporalidad limitada, si se dieron acciones en contra del sistema democrático y de división de poderes; a la vez, a través de la investigación se relaciona la participación en el evento del Presidente de la República, director de la PNC y ministro de Defensa Nacional, solicitando por ello, la destitución del Director de la PNC y Ministro de Defensa Nacional y se hace un llamado a organismos internacionales para la investigación del hecho.

---

<sup>219</sup> Bavastro, Entrevista a Roberto Bavastro como especialista politólogo.

<sup>220</sup> Comisión Especial para Investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del Golpe de Estado fallido contra la Asamblea Legislativa, el 09 de febrero del año 2020, *Informe Único*.

Respecto al informe de investigación, se cumple el objetivo de presentar al pleno legislativo la calificación de un hecho antidemocrático y exponer a la población las irregularidades del accionar del Órgano Ejecutivo; otro punto, es si realmente este informe tuvo efectividad en verdaderamente resolver el problema. se toma en cuenta que se detuvo el accionar de la Asamblea, pero no por el trabajo de la Comisión, sino parte relevante es el accionar de la Sala de lo Constitucional al establecer en sus sentencias que este tipo de convocatorias y accionar estaba en contra del parámetro constitucional, sumado al hecho que era inminente un cambio de diputados, en una contienda electoral que resulto favorable al presidente de la República y que si le permitió posteriormente completar sus objetivos.

Este caso en particular, dividió a la población quienes mediáticamente recibían posiciones contrarias, primero el accionar del presidente Bukele era adecuado, puesto que la AL, se oponía a financiar un buen plan de control territorial, versus una Asamblea Legislativa que aseguraba un golpe de Estado a su autoridad, que debía ser castigado por la población.

*“La mitad del vaso lleno, es esto, que institucionalmente estas abriendo un canal, estas tratando de dar una respuesta o estas por lo menos creando un ámbito institucionalizado donde pueda procesarse una respuesta, donde se puedan contener esas demandas, se hace en clave de representación o en clave de procesar hacia adentro del sistema político distintos intereses en conflicto y la posibilidad de darle alguna canalización no, una respuesta o por lo menos un cause dentro de las instituciones; y de la mitad de vaso vacío, muchas veces ves que el resultado digamos de ese proceso y de esas comisiones no llega a nada, como para salir del paso, como para canalizar ese momento crítico, pero en el tiempo digamos, eso no suele resolverse, nada demasiado productivo; importante salvo excepciones, que muchas veces tiene que ver cuando hay mucha presión de la opinión pública en esa cuestión, en ese tema”.*<sup>221</sup>

---

<sup>221</sup> Bavastro, Entrevista a Roberto Bavastro como especialista politólogo.

La Comisión del 9F, en resumen, se centró en colocar en el espectro político la mala actuación del presidente, analizando las participaciones de funcionarios fuera de la ley y el traspaso de los límites constitucionales de su poder. Pero, fue a través de la Sala de lo Constitucional, finalmente el freno a la convocatoria y a las intenciones del Órgano Ejecutivo con las acciones del 9F, debido a que se pretendía una nueva convocatoria que se salía de las manos, al escuchar llamados a la insurrección.

Sin embargo, las conclusiones de la Comisión, al no tener eco en la Fiscalía General de la República para investigar la posible comisión de delitos y el mismo Órgano Ejecutivo para realizar la destitución a funcionarios, muestra la poca capacidad real de imponer sanciones de las comisiones de investigación, si se trabaja con fuerzas políticas contrarias que buscan diferentes finalidades en su accionar, por ello la investigación saca a la luz las acciones, pero necesita de facultades que realmente impongan sanciones, facultades dadas a otras instituciones que muchas veces no asumen su rol, debido al manejo político de las mismas, pues han sido elegidos por los mismos funcionarios que deben vigilar.

Sobre la dimensión participativa, la comisión del 9F, estaba integrada por los diputados, presidente: Alberto Armando Romero Rodríguez (ARENA); secretario: Jorge Shafick Handal Vega Silva (FMLN), Relator: Rodolfo Antonio Parker Soto (PDC), y como Vocales: Dina Yamileth Argueta Avelar (FMLN), René Alfredo Portillo Cuadra (ARENA), y Guillermo Antonio Gallegos Navarrete (GANA). Conformándose en su totalidad por seis diputados, dos de ARENA, dos del FMLN, uno del PDC y uno del partido GANA; cumpliéndose así un balance en la conformación entre sus participantes y dando apertura a un debate en ese momento de las fuerzas políticas que participaban en él.

4.2.3 Caso II: Comisión Especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la Pandemia.

El 24 de septiembre del año 2020, la Comisión Política de la Asamblea Legislativa para ese período, decidió crear la “COMISIÓN ESPECIAL PARA INVESTIGAR LAS SISTEMÁTICAS ACCIONES IRREGULARES DEL ORGANO EJECUTIVO, AFECTANDO EL TRATAMIENTO, PREVENCIÓN Y COMBATE DE LA PANDEMIA”,<sup>222</sup> a partir de la solicitud de diputados del grupo parlamentario del FMLN, todo con base a las siguientes justificaciones:

- Parámetro Constitucional: art. 1 de la Cn. que habla sobre la obligación del Estado de asegurar la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social; y el art. 65 que determina a la salud como un bien público.
- La pandemia COVID-19, fue declarada como tal por la Organización Mundial de la Salud, afectando a la mayoría de países del mundo, con una tasa de letalidad del 3.26% y para esa fecha en El Salvador se reportaron 26, 308 casos confirmados con 759 fallecidos.
- Frente al señalamiento de actores sociales de la necesidad de una estrategia integral para el abordaje y ejecución del trato de la pandemia, se analizó: primero, que las autoridades de salud no habían presentado un plan nacional, departamental y municipal para el manejo de la pandemia; segundo, la no existencia de una estrategia para proporcionar información eficaz y oportuna a la población; tercero, la inconclusa construcción para ese momento de un hospital; cuarta, la falta de diálogo del presidente con sectores sociales y políticos, que omitían estrategias integrales para el manejo de la pandemia, como por ejemplo: selección de los hospitales para el manejo exclusivo COVID-19, selección del personal de salud en primera línea, equipamiento adecuado para el personal, etc.
- La compra precipitada de medicamentos sin un sustento científico recomendado por la OMS, tales como hidroxicloroquina, ivermectina, dexametasona, zinc, ibuprofeno, azitromicina, etc.

---

<sup>222</sup> Comisión Política, *Dictamen N° 47* (San Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2020).

- El hermetismo en el manejo de los datos, ocultando información, dando la percepción de que solo el presidente podría proporcionar información.
- La confusión entre el enfoque del manejo epidemiológico y de los pacientes, la conceptualización de una cuarentena controlada y cerco sanitario, el estado de excepción, etc.

Para dicha comisión se establecieron en los cargos respectivos a los siguientes diputados: presidente: Tomás Emilio Corea Fuentes, secretaria: María Elizabeth Gomez Perla, relator: Jorge Uriel Mazariego Mazariego, vocales: Rina Idalia Araujo de Martínez, Roda Lourdes Vigil de Altuve y Julio Cesar Fabián Pérez, conformándose en su totalidad por seis diputados.

## INFORME FINAL

La Comisión Especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia, rindió informe final el 19 de abril del año 2021,<sup>223</sup> haciendo referencia al expediente N° 2254-9-2020-1, que da vida a dicha comisión a petición del Grupo Parlamentario del FMLN.

De esta manera, la comisión determinó como parámetros mínimos sobre la investigación: el Plan Nacional de Salud para el manejo integral de la pandemia, la verificación del manejo epidemiológico, el conocimiento de datos estadísticos e información confiable del manejo integral de la pandemia y la verificación de la coordinación intersectorial e interinstitucional. También se relaciona en dicho informe, la constitucionalidad de la Comisión, regulada en los artículos 131 numeral 32 y 37, 132 y 268 de la Cn.,<sup>224</sup> además de los artículos del 54 al 60 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa.<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> Comisión Especial para Investigar las sistemáticas acciones irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia, *Informe Final* (San Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2021).

<sup>224</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

<sup>225</sup> *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, Decreto N°756*.

A partir de ello, inicia una investigación de los hechos, entre los cuales resalta la audiencia a funcionarios, titulares de instituciones y personas relacionadas con el manejo de la pandemia, que brindan datos concretos del accionar del Órgano Ejecutivo:

**TABLA 8. Audiencias de la comisión especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del órgano ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia**

AUDIENCIA A FUNCIONARIOS	AUDIENCIA A PARTICULARES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• COMURES</li> <li>• Dirección General de Migración y Extranjería</li> <li>• Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos</li> <li>• Propietarios del Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social</li> <li>• Director del Hospital Amatepec del Instituto Salvadoreño del Seguro Social</li> <li>• Director del Hospital Nacional General de Neumología y Medicina Familiar “Dr. José Antonio Saldaña”</li> <li>• Sindicato de Médicos del Hospital Rosales (SIMEHR)</li> <li>• Alcalde Municipal de Metapán</li> <li>• Alcalde Municipal de la Libertad</li> <li>• Alcalde Municipal de Corinto</li> <li>• Alcalde Municipal de Santa Rosa de Lima</li> <li>• Alcaldesa Municipal de Chalchuapa</li> <li>• Subdirector Médico del Hospital El Salvador Dr. Rudy Armando Bonilla Carranza</li> <li>• Directos General de la Policía Nacional Civil</li> <li>• Consejo Superior de Salud Pública</li> <li>• Ministerio de Salud</li> <li>• Ministerio de Obras Públicas y Transporte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laboratorio Clínico Max Bloch</li> <li>• Laboratorios Analiza</li> <li>• Doctor José Adán Montes</li> <li>• Doctor Jorge Panameño</li> <li>• Doctor Iván Solano</li> <li>• Doctor Oscar Picardo Joao</li> <li>• Carlos Ernesto y Walter Campos maestros de la Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad de El Salvador</li> <li>• Doctor Manuel Escalante Zacarías, subdirector del Instituto de Derechos Humanos de la UCA-IDHUCA.</li> <li>• Licenciados Rafael Paz Narvaez, director de la Escuela de Postgrados y Jeimmy Magaña del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de El Salvador.</li> <li>• Juan Carlos Safie</li> <li>• Doctor José Ernesto Navarro Marín</li> <li>• Doctor José Miguel Fortín Magaña</li> <li>• Colegio Médico de El Salvador</li> <li>• Foro Nacional de Salud</li> <li>• Testimonios</li> </ul>

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directora del Instituto Nacional de Salud-INS</li> <li>• Ministra de Turismo</li> <li>• Directora de Instituto Salvadoreño del Seguro Social</li> <li>• Ministra de Relaciones Exteriores</li> <li>• Directora del Centro de Atención a Ancianos Sara Zaldívar</li> <li>• Presidente del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral</li> <li>• Dirección Nacional de Medicamentos</li> </ul> |  |
|---|--|

Fuente: elaboración propia a partir del Informe Final de la Comisión Especial para Investigar las sistemáticas acciones del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia.

La comisión hace un análisis del derecho a la salud, que está garantizado en el artículo 1 de la Cn., que determina, la obligación del Estado de asegurar a sus habitantes el derecho a la salud, también el artículo 65 Cn.,<sup>226</sup> establece la importancia de este derecho, y el artículo 66 que habla de la gratuidad.

Es así como la comisión entre sus principales conclusiones determina:

1. Que el Órgano Ejecutivo realizó acciones irregulares que afectaron el tratamiento, prevención y combate de la pandemia por COVID-19.
2. La no existencia de un plan de manejo integral o la no difusión del mismo, fijando un manejo que no fue transparente respecto a datos estadísticos de muertes y casos confirmados.
3. La existencia de un préstamo de \$25 millones de dólares del Instituto Salvadoreño del Seguro Social al Órgano Ejecutivo, sin que este tipo de trámites esté contemplado en la ley orgánica de la institución y sin un plan de retorno.
4. La mala utilización de los medios de comunicación para manipular proyecciones e infundir miedo a la población.

---

<sup>226</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

5. La falta de equipamiento para el personal médico de primera línea que desencadenó fallecimientos y contagios; además del incumplimiento por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transporte al no entregar la construcción de la fase III del Hospital El Salvador en el tiempo previsto (julio 2020).
6. La existencia de contrataciones por medio del Ministerio de Turismo de centros de contención con un primo del ministro de Salud “Ángel Montoya Quiñonez”, por un monto de \$18,850.00, comprobados por el detalle de bienes y servicios adquiridos y contratados y la comparecencia de José Francisco Alabí Montoya a dar su declaración a la comisión, donde se confirma el parentesco.
7. La implementación de cercos sanitarios sin criterios técnicos, sin base científica y con fines políticos; todo ello, respaldado por la audiencia de la comisión a alcaldes de los municipios de Chalchuapa, Puerto de la Libertad, Corinto, Santa Rosa de Lima y Metapán.
8. La falta de un plan al momento del cierre del Aeropuerto Internacional de El Salvador Oscar Arnulfo Romero y Galdámez.

Motivo por el cual, hace recomendaciones entre las que destacan:

1. La recomendación al presidente de la República de la destitución del ministro de Salud.
2. El cese de bloqueos de información pública de carácter epidemiológico y la buena realización del trabajo técnico sanitario.
3. Un llamado a la directora de ISSS al respeto de la institución, a la independencia en base al art. 50 de la Cn.,<sup>227</sup> y el art. 1 de la Ley del ISSS.<sup>228</sup>
4. Un aviso a la Fiscalía General de la República, al Tribunal de Ética Gubernamental y a la Corte de Cuentas, respecto a: a) los datos relacionados en el informe sobre los posibles delitos establecidos en el art. 326 y 327 del Código Penal, peculado por culpa respecto a las actuaciones del ministro de

---

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> *Ley del Seguro Social* (El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1953).

Salud y la contratación de su familiar el señor José Ángel, Montoya Quiñonez; b) también un aviso por el posible cometimiento de delitos por parte de la presidenta del Instituto Salvadoreño del Rehabilitación Integral y la directora del Centro de Atención a Ancianos Sara Zaldívar en relación a el desconocimiento del estado de salud de 51 adultos mayores; c) el posible cometimiento de delitos por parte del Consejo Directivo y la directora del Instituto Salvadoreño del Seguro Social en relación al préstamo por veinticinco millones de dólares entregado al gobierno central.

#### 4.2.4 Estudio de caso con base en el modelo de análisis de la investigación

A partir de la exposición del trabajo de la Comisión Especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia y del desarrollo de la Investigación a continuación se presenta el esquema de análisis del caso en estudio.

El análisis se divide en dos grandes variables que se comentan a continuación:

#### Político Legal

Al interior de la variable político legal se encuentra una primera dimensión constitucional, la cual, con base en el estudio de la Comisión de la Pandemia, resumiendo su nombre, es constituida bajo el proceso legal correspondiente, puesto que a partir del artículo 131 ord. 32 de la Cn.,<sup>229</sup> que da la Facultad al Órgano Legislativo para su creación y de la regulación específica del RIAL, específicamente el artículo 54,<sup>230</sup> que establece la especialidad de las comisiones como parte de una investigación de asuntos de interés nacional, expresándose en el caso en concreto, el trabajo de la Comisión Política de la AL, para dar paso a la conformación de la comisión especial a solicitud del

---

<sup>229</sup> *Constitución de la República de El Salvador*, 1983.

<sup>230</sup> *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, Decreto N°756*.

grupo parlamentario del FMLN, justificando el interés nacional de su creación, debido a la magnitud de la pandemia que el país y el mundo entero estaba afrontando y que para esa fecha ya se reportaban en el salvador 26, 308 casos confirmados y 759 fallecidos, cifra que con el tiempo iría en ascenso.

Es así, como la Comisión de la Pandemia cumple con el respectivo marco constitucional y con la reglamentación interna de la AL, dando paso a su trabajo con la constitución por parte de los diputados de la comisión y un informe final presentado al pleno legislativo que culmina su labor de investigación.

Respecto a la dimensión de control, se refleja la activación de una división de poderes respecto de los demás órganos, sobre todo el Ejecutivo, puesto que, en este caso en concreto se pone bajo el lente de la comisión el desarrollo del trabajo de los ministros, funcionarios públicos y el mismo presidente de la República, los cuales estaba liderando el manejo de la pandemia en el país.

En el análisis se determina, que la Comisión sí realizó una función fiscalizadora, puesto que el llamado a funcionarios como el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, directores de hospitales, alcaldes municipales, director general de la Policía Nacional Civil, ministro de Salud, la Dirección Nacional de Medicamentos, etc., muestran el rol y la capacidad de la Asamblea Legislativa de poder llamar a estos funcionarios a explicar su proceder dentro de la administración pública, no obstante, la efectividad de la misma, dependerá de la colaboración de los convocados con la comisión, puesto que en la realidad, se suele observar guerras interminables en el momento que las comisiones cuestionan a un funcionario público, como lo fue en este caso.

*“...generalmente todos estos temas que se estudian en las comisiones especiales, tiene que ver con alguna parte del ejecutivo, parte del legislativo y del Judicial verdad, entonces, es un tanto control inter órganos; sin embargo, en la comisión que yo estuve, en la Comisión Especial de la pandemia no se pudo ir más allá,*

*porque el Órgano Ejecutivo, que no era el que estábamos controlando, pero si investigando y por ser parte del gobierno y por ser contrario; y era un momento muy político, era un momento de elecciones, entonces no hay información, no hubo información que pudiéramos confrontar mucho, no hubo información que fluyera de la manera que debe de fluir, en la manera en que el Reglamento lo manda, no hubo ninguna colaboración, ni presencial porque llegaron algunos funcionarios públicos, sin embargo su actitud, no fue una actitud de colaboración vea, entonces eso si es una opinión bien personal, pero en algunos se sentía el hecho de no querer dar la información verdad, entonces se percibía el hecho de que ¡ok aquí estoy, pero no voy a decir más! entonces la colaboración no es una de las cosas que tuvimos a nuestro favor verdad, pero sin embargo estas son de las ideas de las Comisiones Especiales, son para averiguar qué está haciendo una institución, un órgano y si amerita esas acciones entonces hacer las recomendación para que el Fiscal General emita, tome cartas en el asunto”.*<sup>231</sup>

Es así como, en la realidad, la función fiscalizadora se ve limitada a través de las Comisiones Especiales por la colaboración de los demás órganos, puesto que en el caso salvadoreño es usual la confrontación, cuando en la dinámica política se encuentran partidos políticos opuestos; que es lo habitual en la conformación de las comisiones y que hacen prevalecer intereses contrarios. Otro punto que resalta en la dinámica de la Comisión de la Pandemia, es el tiempo en que se realiza la misma, puesto que, se inicia en un periodo electoral decisivo para el rumbo del país, donde los partidos políticos tradicionales FMLN y ARENA, habían perdido la presidencia de la República, por un partido minoritario GANA, pero con una figura presidencial inusual, que popularmente rompía esquemas a pesar de venir de las filas del partido FMLN, pero que se vendía en contra de “los mismos de siempre”, una derrota política que dejaba a una Asamblea Legislativa dominada por los partidos que habían sido mayoritarios por más de 30 años y que en el seno de la Comisión de la Pandemia la lideraban.

---

<sup>231</sup> Angélica María Martínez Olivo, Entrevista a Técnico Legislativo de la Comisión Especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la Pandemia, Virtual Google Meet, 26 de febrero de 2022.

Esta confrontación política por lo tanto se trasladaba a la misma comisión que al obtener datos tenía la misión de exponer a un gobierno sobre el manejo de una situación sin precedentes y un gobierno resguardando datos y proyectando al público el control de la situación.

*“...uno de los problemas que tuvo fue el cambio de objetivo de la comisión desde el principio, eso desvió mucho la atención a cosas que no se deberían de haber estudiado, porque era demasiada información la que había, demasiados aspectos que tuvieron que cubrirse en tan poco tiempo y lastimosamente ese tiempo fue marcado por las elecciones; entonces las elecciones influyeron mucho en esta comisión en tiempo, no en otra cosa más que en tiempo, en correr porque hay que sacar algo, hay que saber algo antes de las elecciones ese si fue un problema, para mí fue el mayor de los problemas; y el cambio de nombre de la comisión, porque como comisión y que yo estaba en la comisión de salud pues y conocía parte de lo que estaba pasando, por informes y por cosas que llegan a las comisiones, lo que se necesitaba era saber de la parte sanitaria verdad”.*<sup>232</sup>

La Comisión de la Pandemia realmente logro investigar hechos, debido a la cantidad de entrevistas e información, pero su limitante es la mezcla política de su trabajo, no un trabajo imparcial por parte de sus miembros, ni del ente fiscalizador, debido al tiempo electoral y la necesidad de permanencia en el poder o la obtención del mismo.

*“Yo creo que eso sería una parte muy importante de los contras, muchas veces se crean comisiones para poder contener el fenómeno y el tema, sin que eso implique realmente resolverlos o poderlos abordar no, para dejar contento a todo el mundo; en ese sentido, me parece que también es un riesgo y en el extremo de eso, también muchas veces esas comisiones suelen entrar o pueden entrar en conflicto con distintas instancias judicial, con el poder judicial porque muchas veces en temas puntuales, las comisiones sobre todo de investigación por ahí*

---

<sup>232</sup> *Ibid.*

*tienen puntos de conflicto con lo que sería el trabajo del poder judicial, porque muchas veces quieren o pretenden tener autoridad y atribuciones que muchas veces se pisan o entran en conflicto con el poder judicial”.*<sup>233</sup>

## Democrático

Respecto a la variable democrática se analiza una dimensión institucional, es decir la existencia del cumplimiento de la finalidad de la misma Comisión de la Pandemia y el tipo de informe al pleno; respecto al tema de su finalidad:

*“Si con todos los inconvenientes y todos los topes y toda la mala información que tuvimos, si se concluyó; no se pudo digamos ahondar como se hubiera querido, pero sí se pudo tener información que del tema del interés público y de algunas irregularidades como lo dice el nombre de algunas irregularidades que sí se cometieron, hubieron un par de pruebas físicas, pero igual hubieron declaraciones que podrían tomarse como declaraciones de culpabilidad, aunque sabemos que eso en el país no afecta, no sirve; sin embargo, la Fiscalía pudo haber tomado cartas en el asunto y haber investigado...”*<sup>234</sup>

Al analizar la información obtenida, si bien el objetivo de la Comisión de la Pandemia se diluyó en la cantidad de información y de temáticas que se quisieron poner en evidencia, se lograron indicios importantes para dar paso a un verdadero análisis del cometimiento de delitos, situación que ya no recae en las manos de una comisión legislativa, sino en la Fiscalía General de la República, como el ente encargado para ese fin; por lo tanto, se resalta el trabajo de otras instituciones para lograr verificar a profundidad la mala administración, pues se ve limitada una comisión a hacer recomendaciones de destitución y a exponer a la población malos manejos, pero no a llevar procedimientos más amplios para determinar responsabilidades penales o civiles.

---

<sup>233</sup> Bavastro, Entrevista a Roberto Bavastro como especialista politólogo.

<sup>234</sup> Martínez Olivo, Entrevista a Técnico Legislativo de la Comisión Especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la Pandemia.

La comisión por su parte cumple con un informe al pleno legislativo que determina acciones irregulares por parte del Órgano Ejecutivo, la no existencia de un plan integral para el manejo de la pandemia, la falta de transparencia en el manejo de fondos públicos y movimientos entre carteras del Estado de forma irregular, falta de equipamiento médico, contrataciones entre familiares, implementación de cercos sanitarios sin el debido procedimiento, etc., situaciones de relevancia nacional que permiten completar la finalidad de la comisión. No obstante, con mayor tiempo y no dependiendo de calendarios electorales o intereses políticos, estas finalidades pudiesen tener un mejor desempeño y revelar a la población mayores datos.

*“Por otra parte, a partir de la literatura especializada, sabemos que los poderes legislativos de los presidentes democráticamente electos, el estilo de liderazgo presidencial y el alcance de sus poderes partidarios, el tamaño y consistencia de las mayorías parlamentarias, el grado de centralización en la organización interna del congreso y el control sobre las carreras de los legisladores son las variables clave que determinan las reglas que explican las relaciones ejecutivo- legislativo y, por ende, también las relaciones oficialismo-oposición”.<sup>235</sup>*

Respecto al equilibrio político de sus participantes, se establecieron en los cargos respectivos a, presidente: Tomás Emilio Corea Fuentes (ARENA), secretaria: María Elizabeth Gómez Perla (FMLN), relator: Jorge Uriel Mazariego Mazariego(PDC), vocales: Rina Idalia Araujo de Martínez(FMLN), Rosa Lourdes Vigil de Altuve(GANA) y Julio Cesar Fabían Pérez(ARENA), conformándose en su totalidad por seis diputados. Son dos diputados de ARENA, dos diputados del FMLN, 1 diputado del PDC y un diputado de GANA; cumpliéndose así un equilibrio entre sus participantes y dando apertura a un debate; no obstante, el tiempo político de la comisión de la pandemia, se estaba dando una transformación en la composición de las mismas, puesto que en la siguiente legislatura la mayoría parlamentaria la obtuvo un nuevo partido Nuevas Ideas.

---

<sup>235</sup> Mazzina y Bavastro, «Entre el conflicto y la cooperación: las relaciones ejecutivo legislativo después de la crisis de 2001», 213.

## CONCLUSIONES

1. Las Comisiones Especiales de Investigación son verdaderos instrumentos políticos que causan un impacto social y mediático, debido al tipo de problemas en los cuales centra su indagación, llamados “de interés nacional”; es así, que los partidos políticos a través de sus representaciones parlamentarias, saben la utilidad de la herramienta para develar actos en contra la ley, pero más allá de esto, es el impacto mediático su finalidad, que lleva a futuros electores a tomar una decisión sobre el trabajo de los funcionarios públicos y su posible sostenimiento en el poder.
2. No obstante, la riqueza de hallazgos o la calidad de investigación que se encuentren a través de la conformación de una comisión especial, la eficacia de su trabajo, dependerá del poder de entrevista y convocatoria que puedan obtener con actores claves, puesto que, al enfrentarse a realidades que no quieren darse a conocer a la población, se encuentran con actores conflictivos, que se rehúsan a proporcionar información y diluyen el trabajo en temas políticos; por otro lado, la falta de credibilidad de los entrevistadores, deja en duda sus intenciones para quienes participan en ellas, pues suele pasar que sean ataques políticos los dados al interior de la comisión y no se centren en la verdadera investigación.
3. Queda expuesto, que la conformación partidaria de una Comisión Especial de Investigación, es presupuesto indispensable para el trabajo de la misma, puesto que los Partidos Políticos tienden a la defensa de su interés respecto al trabajo parlamentario que realizan, respondiendo a una cúpula partidaria que gira las direcciones de su actuar, las cuales suelen ser restringidas y nada flexibles con cada diputado, puesto que está en juego su posición en el partido político que lo abandera. Por ello es difícil, la independencia de los miembros de la comisión al momento de realizar la investigación, pues su finalidad es la desacreditación de lo que ven como oposición.

4. En los casos estudiados mediante la investigación, se refleja un trabajo extensivo de las comisiones de investigación, que denotan la importancia de la misma en la evaluación del trabajo de las otras instituciones del Estado, como una figura de control, puesto que tienen la capacidad no solo de llamar a funcionarios públicos a rendir declaraciones, sino incluso de llamar obligatoriamente por medio de un apercibimiento público y exponer mediáticamente las declaraciones de los funcionarios de más alto nivel político.
5. Los temas a tratar en las Comisiones Especiales de Investigación a pesar de tener un tinte político respecto al interés de la representación en la Asamblea Legislativa, son una riqueza, pues a pesar de todo, pueden develar conflictos del ente que se trata de fiscalizar. Las entrevistas y los documentos a los que se acceden pueden ser un instrumento eficaz para descubrir el buen o mal funcionamiento de un órgano o una institución específica en el gobierno.
6. El éxito de una comisión especial, también está definido por la capacidad de encontrar la información, no únicamente de entrevistas, puesto que el otro Órgano de Estado, como los casos que se han estudiado, se sienten atacados y buscan el ocultamiento de información o la no colaboración con la comisión.
7. Es un problema profundo, el hecho de que los diputados que se eligen para la Asamblea Legislativa, no tienen las credenciales profesionales para poder manejar el cargo que ostentan, puesto que se deben enfrentar a analizar problemas de interés nacional, que exige un grado de conocimiento profesional, no solo de leyes y del manejo político de la situación, sino de un análisis en concreto de lo que se pone a su conocimiento. Es una realidad que muchos de los diputados electos no solo para la composición de la AL en estudio, sino la actual, no tienen un respaldo académico que les permita, como en países

desarrollados, que analizan de una forma más profesional y con los méritos necesarios su cargo.

8. El trabajo de las Comisiones Especiales de Investigación está impactado por los periodos electorales del país, que debilitan las investigaciones y ponen en entredicho su accionar; no obstante, a través de las mismas pueden develar situaciones que deben alertar a otras instituciones de control como la Corte de Cuentas, la Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, etc., que permitan cerciorarse de los indicios de un posible delito y llevar a cabo un proceso o desestimar cualquier dicho. Es necesario por tanto un trabajo conjunto, que permita el verdadero control y la vigilancia de los funcionarios públicos.
9. Uno de los graves problemas de este tipo de comisiones de investigación, es que muchas veces no llegan a resolver el problema investigado, únicamente es utilizado como herramienta política o por la búsqueda de un beneficio para ciertos sectores; no obstante, son instrumentos que canalizan o ponen en la discusión ciertas demandas de la sociedad, que buscan ser llevadas a quienes ostentan el poder.
10. Las comisiones especiales tienen un carácter reaccionario a las actuaciones de otros órganos, ya que se activan en medio del problema o cuando este ya ha terminado, debilitando la capacidad de control y solución de problemas reales, sino solo busca condenar o develar hechos.

## RECOMENDACIONES

1. Un paso clave para el mejoramiento de la práctica legislativa por medio de las Comisiones Especiales de Investigación, es el hecho de la preparación de la misma, que esta cuente no solo con la llamada a expertos, sino que desde su interior, pueda contar con expertos en las temáticas a indagar; por lo cual, sería recomendable una cuota de participación no solo de diputados, sino de expertos en la materia, desde los sectores profesionales, para poder tener dentro del seno de la comisión, opiniones más calificadas que orienten el trabajo y la investigación, alejándolas de la manipulación política o la búsqueda de intereses particulares.
2. A partir del manejo de las Comisiones Especiales de Investigación y la solicitud de colaboración por parte de otros funcionarios públicos, se ve la necesidad de dotar de mayores herramientas para las comisiones al momento de investigar y también limitar dichas entrevistas a los casos planteados y que no sean simples exhibiciones políticas o contiendas infundadas por disputas políticas; por lo cual, la moderación de la misma, debe reflejar la importancia de los asuntos de interés nacional que se debaten y el análisis de cada caso.
3. También es necesaria una verdadera intervención de la Fiscalía General de la República, al investigar a fondo los resultados dados por las comisiones de investigación; y llevar, si fuese el caso, a procesar a los funcionarios que han faltado a las leyes salvadoreñas, puesto que, al no tomar importancia a los resultados de la misma, se deja de lado esa función fiscalizadora y de control de la actuación. Esta debe ser llevada, por una reforma integral que establezca los parámetros de obligación al momento de investigar y el respaldo necesario de datos por parte de las comisiones.

4. Se deben establecer los límites claros del accionar de una comisión de investigación al interior de la Asamblea Legislativa, puesto que no puede interferir en el trabajo realizado por el Órgano Judicial o la Fiscalía General de la República; por lo cual, la legislación secundaria debe ser más clara en las facultades de la misma y en la forma de interrogar a los funcionarios que sean necesarios para la investigación.

## ANEXO 1

**Dictamen N° 23 de la comisión política de creación de la comisión especial para investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del golpe de estado fallido contra la asamblea legislativa, el 9 de febrero del año 2020.**



Dictamen n.º 23

### COMISIÓN POLÍTICA

PALACIO LEGISLATIVO

<b>DICTAMEN</b> 27 de febrero 2020	
Aprobado por: <u>66</u>	Votos
Fecha: <u>27-2-2020</u>	
Firma: <u>[Handwritten Signature]</u>	

**DICTAMEN N.º 23**

**Señores Secretarios  
de la Asamblea Legislativa  
Presente.-**

La Comisión Política se refiere al Expediente número 1754-2-2020-1, que contiene solicitud de diputados del grupo parlamentario del FMLN, en el sentido se cree una Comisión Especial que investigue los hechos ocurridos desde el 7 de febrero del presente año y que concluyó el día 9 de ese mismo mes y año, con la militarización de la Asamblea Legislativa, donde se vieron involucrados el ministro de la Defensa Nacional, ministro de Justicia y Seguridad Pública, director de la Policía Nacional Civil y el director del Organismo de Inteligencia del Estado.

Expresan los mocionantes que las acciones cometidas por los funcionarios antes mencionados, se consideran como irrupción y toma militarizada de las instalaciones de esta Asamblea Legislativa por instrucciones del Presidente de la República, para intimidar a los parlamentarios y parlamentarias mediante el ingreso de militares y policías armados de fusiles, poniendo de manifiesto una clara violación a la independencia del Órgano Legislativo, la inviolabilidad parlamentaria y por consecuencia la ruptura del orden constitucional salvadoreño, afectando gravemente el sistema democrático; asimismo por la ocupación ilícita que efectuó el Presidente de la República, al tomar la curul del Presidente de la Asamblea Legislativa, usurpando un lugar que no le corresponde constitucionalmente, y también por los constantes insultos y amenazas a diputados y diputadas con persecución a los mismos, para presionarlos con el objeto de obtener decisiones coactivamente.

Por otra parte, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia con fecha 10 de febrero del 2020, en proceso de inconstitucionalidad 6-2020, se pronunció sobre los citados hechos, adoptando medidas cautelares entre las cuales se menciona: "...(iv) ordenar al ministro de la Defensa Nacional y al Director de la Policía Nacional Civil que no ejerzan funciones y actividades distintas a las que constitucional y legalmente están obligados."

La comisión, luego del estudio y análisis correspondiente, y de conformidad a lo establecido en el Art. 131 numeral 32 de la Constitución, a efecto de investigar y determinar las responsabilidades establecidas en el Art. 244 de la misma, considera procedente crear una "COMISIÓN ESPECIAL PARA INVESTIGAR TODOS LOS HECHOS ACAECIDOS ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DEL GOLPE DE ESTADO FALLIDO CONTRA LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, EL 09 DE FEBRERO DEL AÑO 2020".

En razón de lo anterior, la comisión que suscribe emite **DICTAMEN FAVORABLE**, a la propuesta para que se conforme la referida Comisión Especial, la cual deberá ser integrada con los diputados y diputadas según lo dispuesto en el Art. 54 del Reglamento Interior de esta Asamblea Legislativa.

Así el **DICTAMEN FAVORABLE**, que lo hace del conocimiento del Honorable Pleno Legislativo, para los efectos consiguientes.

DIOS UNIÓN LIBERTAD

MARIO ANTONIO PONCE LÓPEZ  
PRESIDENTE

  
Carlos Armando Reyes Ramos  
SECRETARIO

  
Norman Noel Quijano González

  
Alberto Armando Romero Rodríguez

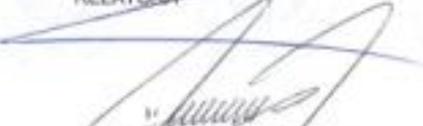
Guadalupe Antonio Vásquez Martínez

  
José Antonio Almerdíz Rivas

Juan José Martel

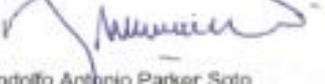
SECRETARIO

  
Nidia Díaz  
RELATORA

  
Julio César Fabian Pérez

  
Jorge Schafik Mandat Vega Silva

Guillermo Antonio Gallegos Navarrete

  
Rodolfo Antonio Parker Soto

Roberto Leonardo Bonilla Aguilar

## ANEXO 2

**Dictamen N° 47 de la comisión política de creación de la comisión especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del órgano ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia**

Dictamen N° 47

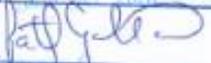
  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
REPÚBLICA DE EL SALVADOR

**COMISIÓN POLÍTICA**  
PALACIO LEGISLATIVO

**DICTAMEN**

Aprobado por 57 Votos

Fecha: 24 SEP 2020

Firma: 

San Salvador, 24 de septiembre 2020

**DICTAMEN N° 47**

**Señores Secretarios  
de la Asamblea  
Legislativa  
Presente.-**

La Comisión Política se refiere al Expediente número 2254-9-2020-1, que contiene solicitud de diputados del grupo parlamentario del FMLN, en el sentido se conforme una comisión especial que investigue el manejo epidemiológico de la actual pandemia.

Se expone en la iniciativa, que Art. 1 de la Constitución establece la obligación del Estado de asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social; asimismo, el Art. 65 establece que la salud de los habitantes de la República constituye un bien público y que el Estado determinará la Política Nacional de Salud.

Continúan exponiendo, que la pandemia del COVID-19 declarada como tal por la Organización Mundial de la Salud, ha afectado a la mayoría de países del mundo y en particular nuestro país, dejando pérdidas humanas a causa de esta enfermedad, con una tasa de letalidad del 3,26%, y en El Salvador se reportan a la fecha 26,308 casos confirmados con 759 fallecidos siendo un porcentaje del 2,8%.

Desde el inicio de esta Pandemia, el intercambio de experiencias fue vital para trazar una estrategia mediante la orientación y seguimiento de la Organización Mundial de la Salud, orientado para que el gobierno dé respuesta de acuerdo a su capacidad y recursos.

1

Asamblea Legislativa, Centro de Gobierno "José Simón Cañas",  
San Salvador, El Salvador. Código postal #2682

En El Salvador, diferentes actores sociales, gremios, partidos políticos y profesionales con experticia en Salud Pública señalaron que para minimizar el daño que ocasionaría la pandemia, era necesario elaborar y ejecutar una estrategia integral en su abordaje y ejecución, señalando situaciones que dejan entrever que se han cometido errores en el manejo de la pandemia y de otras situaciones que debieron hacerse de inmediato, los cuales mencionan:

a. Las autoridades de salud, a la fecha, no han presentado un plan nacional, departamental y municipal para el manejo integral de la actual pandemia, a pesar de haberseles solicitado en múltiples ocasiones.

b. Se debe elaborar y ejecutar una estrategia para proporcionar información veraz y oportuna a la población, para que ésta a su vez le sirva para ejecutar acciones preventivas, y con ello evitar el temor, la confusión, y la desinformación.

c. En actual gobierno por parte del Ejecutivo, diseñó su estrategia priorizando su capacidad de respuesta en un tercer nivel con la inconclusa mega construcción del hospital con 2,300 camas y con más de 1000 UCIS, en un franco detrimento del primer y segundo nivel.

d. Por parte de las autoridades de Salud y del presidente de la República, no demostraron una actitud y comportamiento de coordinación ni dialogo con los diferentes sectores sociales y políticos, omitiendo las propuestas de estrategias integrales para el manejo de esta pandemia, entre algunas que se pueden mencionar:

1. Selección de los hospitales para el manejo exclusivo de pacientes con la COVID-19, garantizando el equipamiento y funcionamiento de la UCI, contar con salas de aislamiento y de observación.

2. Selección del personal de salud que estaría en primera línea bajo estrictos criterios médicos, no permitiendo a personal con patologías agregadas estar en la primera línea.
3. Capacitación del personal seleccionado en la teoría y práctica del manejo del paciente con COVID-19: positivo asintomático, grave y pacientes en estado crítico.
4. Garantizar el equipamiento adecuado del personal con equipo y mobiliario ante este virus de alta transmisibilidad.
5. Un diseño de atención en los tres niveles con una amplia información y participación de la comunidad y sectores organizados.
6. Como producto de no tener en cuenta estrategias como las mencionadas, se contabiliza el fallecimiento de más de 120 trabajadores y profesionales de la salud, siendo el país con mayor porcentaje de letalidad entre el sector salud en el área centroamericana.

Tal como se expresa en la moción de mérito, se han tomado acciones de forma precipitada, compras de medicamentos sin un sustento científico recomendado por la OMS, tales como la hidroxiclороquina, ivermectina, dexametasona, zinc, ibuprofeno, azitromicina, entre otras.

Asimismo, el Ejecutivo ha manejado los datos estadísticos de una manera sumamente hermética, ocultando información, dando la percepción de que solo al presidente de la República se le podía proporcionar datos relativos al COVID-19, quedando a la discreción del ministerio de Salud la información que proporciona. Esta discreción en el manejo de la información, genera preocupación, ya que fuentes de diferentes alcaldías han expresado saturación en los cementerios evidenciando una clara contradicción con los datos que maneja el ministerio de Salud.

Otras situaciones que expresan los mocionantes, son la grave confusión en el enfoque y manejo epidemiológico de la pandemia y de los pacientes; la conceptualización de lo que es una cuarentena controlada y cerco sanitario; la insistencia en decretar un estado de excepción; no ejecutar el principio epidemiológico recomendado internacionalmente para el manejo de una epidemia o pandemia que es la búsqueda activa de casos; ejecución de los llamados de Centros de Contención, que en realidad fueron centros de contaminación y diseminación de la COVID-19; el ministro de Salud, como profesional de la medicina no ha tenido claridad de lo que es una UCI, que equipo y mobiliario mínimo se necesita y sobre todo el recurso humano cualificado requerido.

Por las razones antes expuestas, la comisión que suscribe, considera que es un asunto de interés nacional y por consiguiente necesario conformar una comisión especial que se denomine: "COMISIÓN ESPECIAL PARA INVESTIGAR LAS SISTEMATICAS ACCIONES IRREGULARES DEL ÓRGANO EJECUTIVO, AFECTANDO EL TRATAMIENTO, PREVENCIÓN Y COMBATE DE LA PANDEMIA".

Dicha comisión especial será integrada con los diputados que se propongan en el pleno de la Asamblea Legislativa, y sus actuaciones estarán circunscritas a lo establecido en el Art. 132 de la Constitución y Art. 54 del Reglamento Interior de este Órgano de Estado.

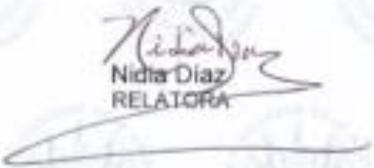
Así el **DICTAMEN FAVORABLE**, que lo hace del conocimiento del Honorable Pleno Legislativo, para los efectos consiguientes.

DIOS UNIÓN LIBERTAD

Mario Antonio Ponce López  
PRESIDENTE



Carlos Armando Reyes Ramos  
SECRETARIO

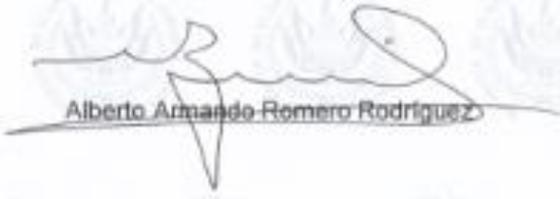


Nidia Díaz  
RELATORA



Norman Noel Quijano González

Julio Cesar Fabián Pérez



Alberto Amador Romero Rodríguez

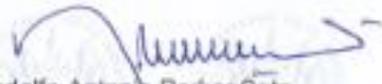


Jorge Schalk Mandat Vega Silva

Guadalupe Antonio Vásquez Martínez

Guillermo Antonio Gallegos Navarrete

José Antonio Almendáriz Rivas



Rodolfo Antonio Parker Soto

Juan José Martel



Roberto Leonardo Bonilla Aguilar

COL/14/16/022

## ANEXO 3

### Entrevista semi estructurada

**ENTREVISTADOR:** ODALY LISSETTE SÁNCHEZ DE RODRÍGUEZ

**ENTREVISTADO:** ANGÉLICA MARÍA MARTÍNEZ OLIVO

**LUGAR Y FECHA:** ENTREVISTA VIRTUAL POR PLATAFORMA GOOGLE MEET.

Un saludo, mi nombre es Odaly Sánchez, estudiante de la Maestría en Ciencia Política y Gestión Pública de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES, por lo cual estoy actualmente realizando mi investigación final con el tema “*LAS COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN: EL FUNCIONAMIENTO DEL CONTROL LEGISLATIVO EN EL MARCO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA SALVADOREÑA.PERIODO 2018-202*”. En ese sentido como actor clave, iniciaremos la entrevista, siéntase con la libertad de platicar y comentarme todo en base a su experiencia.

**1. ¿Cuál es su nombre?**

Angélica María Martínez Olivo

**2. ¿Cuál es su edad?**

47 años

**3. ¿A qué se dedica?**

Abogada y Notario en libre ejercicio

**4. ¿Cuál era su trabajo para el periodo 2018-2021?**

Fui Técnico de Apoyo Legislativo en la Asamblea Legislativa en una Comisión Permanente que era la Comisión de Salud y en 2020 que inicié con las Comisiones

Especiales, que fue la que llamamos la Pandemia, pero realmente el nombre de la comisión era para investigar las sistemáticas acciones irregulares del Órgano Ejecutivo afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia, esa fue la comisión especial que nosotros en el léxico de nuestro trabajo llevaba, asistimos y asesoramos.

Nuestro asesoramiento es puramente legal verdad, no tiene nada que ver con política, es para que se haga todo el proceso y estén apegadas a la ley y al Reglamento de la Asamblea Legislativa.

### **Básicamente ¿Eso es lo que hace el Asesor Técnico?**

Eso es lo que hace el Asesor Técnico, está justamente para eso, para velar que la legalidad del procedimiento se cumpla en la mesa, verdad y fuera de ella en los casos donde las comisiones toman acuerdos y tienen que ejecutarse. Hay acuerdos que se ejecutan por medio de los técnicos, las invitaciones, recepciones, la emisión de algunos informes, documentos, la solicitud de información, siempre y cuando la comisión haya tomado el acuerdo respectivo, esas son las cosas que ejecutamos como técnicos, lo demás es trabajo de la comisión, entiéndase como comisión, los diputados que integran esa comisión.

### **Y ustedes al final están en todo el trabajo de la comisión, ósea si ellos hacen las reuniones, etc.**

Exacto nosotros somos los asistentes, por reglamento de la asamblea, nuestro nombre es técnico de apoyo legislativo, tiene que asesorar en la parte legal y tiene que asistir en la parte en la parte administrativa, que es ejecutar las notas, hacer las agendas, hacer las actas; algunos de los presidentes de la comisión, nuestro trabajo está muy cercano al presidente, algunos presidentes de la comisión hacen la ayuda memoria o piden algún punteo de lo más relevante de lo que pasó en alguna comisión, que es parte de nuestro trabajo, que no se ve a la mesa, pero que sin embargo se hace.

Le explico un día de una comisión el presidente es el que convoca, uno elabora la agenda, con los lineamientos entregados por el presidente de la comisión verdad, es aprobada por el, se reparte entre los diputados por los medios que sean más fácil, el día de la comisión se debe tomar la asistencia, el quórum, eso es la parte administrativa antes de encender la cámara para ver si hay cuórum y ya el presidente, el secretario o el relator de la comisión lo toma a viva vos, nosotros estamos ahí sentados en esa mesa con ellos para verificar que es lo correcto y en el caso que no hay cuórum, nosotros debemos advertir al presidente, a veces los diputados se levantan y uno advierte que no hay cuórum y podría decir ¡y solo para eso están! son de las cosas que se viven en el instante verdad.

### **Casi que es preservar la legalidad de los actos**

Así es, de los actos e igual los acuerdos, tenemos que tener claro que el Reglamento de la Asamblea, manda que los acuerdos en comisión se toman de la mayoría más uno verdad, si son 10 diputados, el cuórum y los acuerdos se toman por 6 diputados verdad y no como algunas veces se hizo y en alguna comisiones por error, algunos diputados lo pedían que se tomara la mitad más uno de los presentes y no es así, eso es un problema verdad, entonces uno ahí es donde está presto como asesor o técnico para explicarle que el Reglamento no habla de la mitad más uno de la asistencia, sino de la comisión, porque no es lo mismo tomar acuerdo por 6 que por 4, entonces ahí hay una franca violación, en ese caso a la representación que ellos tienen como diputado; o que no se presenta el presidente, no llega el relator o no llega el secretario, entonces, ninguno de los tres llega y hay cuórum, no se puede llevar la comisión adelante, porque no hay ninguno de estos tres que son como la cabeza de la comisión. Muchos diputados dicen que en las plenarias es diferente, pero el Reglamento de las plenarias es diferente, en ausencia del presidente es el vicepresidente y en ausencia del vicepresidente es el secretario.

Esas son las cosas que uno va verificando en la mesa, no son todas muy usuales y otras si, en el caso de las actas uno tiene que tener el cuidado, de poner fielmente los

acuerdos lo más claros posibles, estamos en el centro de la política y una palabra usted sabe podría cambiar las cosas, la percepción de lo que ellos dicen y lo que uno escucha, parecería igual, pero al momento de plasmarlo en un documento debe ser uno muy fiel y estar pendiente de lo que se diga, porque al final esos acuerdos son los que hacen trabajar la comisión; en el caso de las comisiones especiales las convocatorias para los particulares y los funcionarios son mucho más delicadas que en una comisión normal como las permanentes, entonces uno tiene que tener mucho cuidado en eso, porque la dinámica de esta comisión lo que pasó fue que, cuando entra la pieza de correspondencia solicitada por el FMLN, solicitando una comisión especial para conocer la parte sanitaria de la pandemia, esa pieza es presentada a la Asamblea, la ve Junta Directiva y en el momento, que ese es el procedimiento que lleva una pieza normal, en el momento de conocer por la Junta Directiva, es incorporado en la agenda de nueva plenaria y es dirigida o es mandada a la Comisión Política porque es una Comisión Especial, entonces en el momento que la Comisión Política se reúne y acuerda por la cantidad de votos que necesitaba en ese momento hacer la Comisión Especial, le cambian el nombre y entonces se vuelve un poco, ya no era solo la parte sanitaria, sino que si usted lee el nombre ellos empiezan a ver las irregularidades, el tratamiento, la prevención y el combate; y las irregularidades únicamente del Órgano Ejecutivo verdad, que en el fondo era lo que se quería saber nada más de la parte sanitaria, no se iba a meter en nada más, pero los diputados piden cambiar el nombre y así es como nace la comisión.

**Es decir, que todas las Comisiones Especiales es la Comisión Política la que las designa o simplemente por ser de esta naturaleza la Comisión llamada de la pandemia**

Las Comisiones Especiales todas las piezas relacionadas con las Comisiones Especiales las conoce la Comisión Política y ellos acuerdan si sí o no se va a abrir una Comisión Especial, que ahí van incluidas las de antejuicio igual que las Comisiones Ad Hoc; todas las Comisiones Permanentes ya están incluidas en el Reglamento pero puede la Junta Directiva por medio de la pieza de algún diputado verdad, como antes era la

Comisión de Agricultura y Medio Ambiente, verdad, hubo una pieza en algún momento donde solicitan existan dos comisiones, está la Comisión Agropecuaria y la Comisión de Medio Ambiente, esa si son reformas al Reglamento.

**5. En general Licenciada, usted cual considera que es la finalidad en estas Comisiones Especiales, en general verdad, no específicamente la de la pandemia.**

Mire en general como dice el Reglamento de la Comisión y como dice la Constitución, son creadas para investigar un tema de interés público, esta es la finalidad de las Comisiones Especiales verdad, un tema de interés público, ¿Cuál tema de interés? Entonces ahí viene la discusión sobre cual es un tema de interés público y cuál no, que sin duda la pandemia fue un tema de interés público, verdad, pues ahorita de las que yo conozco que están, que no se me los nombres, por lo menos de las ONG'S de los fondos, es un tema de interés público verdad, sin embargo habría que saber qué tanto afecta a la gente para hacerlo de interés público, verdad; el tema de los sobresueldos igual, qué tanto afecta a la gente para hacerlo de un interés público, sin embargo todas las actuaciones de las Comisiones Especiales tienen sus límites que salen de la Constitución y que están en el Reglamento ósea, no es que puedan hacer cualquier cantidad de cosas, todo lo tenemos limitado y digo todo, porque nosotros somos los que velamos porque realmente esas limitaciones se cumplan, que no se excedan de sus funciones.

El objetivo de las comisiones especiales es develar lo que pasó alrededor de un tema de interés público, ellos lo que quieren que les quede en el *spot*.

**6. Bueno, la pregunta siguiente es, si las Comisiones Especiales funcionan como un mecanismo de control hacia los otros órganos, si usted lo ha considerado así.**

Si esa es una del porqué de la investigación de los temas verdad, eh generalmente todos estos temas que se estudian en las Comisiones Especiales, tiene que ver con

alguna parte del ejecutivo, parte del legislativo y del Judicial verdad, entonces, es un tanto control inter órganos; sin embargo eh, en la comisión que yo estuve, en la Comisión Especial de la pandemia no se pudo ir más allá, porque el Órgano Ejecutivo, que no era el que estábamos controlando, pero si investigando y por ser parte del gobierno y por ser contrario; y era un momento muy político, era un momento de elecciones, entonces no hay información, no hubo información que pudiéramos confrontar mucho, no hubo información que fluyera de la manera que debe de fluir, en la manera en que el Reglamento lo manda, no hubo ninguna colaboración, ni presencial porque llegaron algunos funcionarios públicos, sin embargo su actitud, no fue una actitud de colaboración vea, entonces eso si es una opinión bien personal, pero en algunos se sentía el hecho de no querer dar la información verdad, entonces se percibía el hecho de que ¡ok aquí estoy, pero no voy a decir más! entonces la colaboración no es una de las cosas que tuvimos a nuestro favor verdad, pero sin embargo estas son de las ideas de las Comisiones Especiales, son para averiguar qué está haciendo una institución, un órgano y si amerita esas acciones entonces hacer las recomendación para que el Fiscal General emita, tome cartas en el asunto.

**7. Al final, usted que conoció de esta Comisión de la pandemia, denominémosla así ¿considera usted que la comisión cumplió su finalidad constitucional, para lo que son creadas las comisiones?**

Si con todos los inconvenientes y todos los topes y toda la mala información que tuvimos, si se concluyó; no se pudo digamos ahondar como se hubiera querido, pero sí se pudo tener información que del tema del interés público y de algunas irregularidades como lo dice el nombre de algunas irregularidades que sí se cometieron, hubieron un par de pruebas físicas, pero igual hubieron declaraciones que podrían tomarse como declaraciones de culpabilidad, aunque sabemos que eso en el país no afecta, no sirve; sin embargo, la Fiscalía pudo haber tomado cartas en el asunto y haber investigado, si era culpable o no, pues ya es la Fiscalía la que se encarga, porque la Comisión no se encarga de decir si son culpables o no, solo de saber si hay algún vicio, eso es lo único que hace la Comisión. En el caso de la Comisión se habló del indicio que hubo,

pongámosle como malversación de fondos si quiere, de lo del Seguro Social verdad, entonces pero no pudimos ahondar porque no tuvimos la información en las manos, fue una información muy corta para que la Comisión pudiera decir digamos una opinión o una recomendación mucho más fortalecida legalmente sobre ese punto, por qué, porque no dieron la información, pero si constitucionalmente se logró una parte de, se diluyó por el momento político que se vivía, pero sí se comprobaron varias cosas.

**8. Y al final de las entrevistas o de estos llamados a funcionarios que hizo la Comisión, ¿cuáles considera usted quizás relevantes de lo que ustedes escucharon al final de lo que estaba pasando?**

Mire de la información relevante eh, realmente toda la información que llevaron funcionarios verdad, los alcaldes fue una información importante porque a los alcaldes se les fue cuestionado sobre los cercos epidemiológicos, el alcalde de Metapán que fue el primero que tuvo un cerco epidemiológico se acuerda, que una noche cerraron ya ahí fue el boom de todo, entonces él explica cómo no hubo un contacto, porque el que manda en el pueblo es el alcalde y su consejo y tiene su comando de protección civil que tiene que activarlo en este caso, entonces lo que tendría que haber sido, el procedimiento digamos legal, era que el Ministerio de Salud se contactará con el alcalde, la Unidad de Salud, Protección Civil y la Policía Nacional que está ahí y entonces activar el cerco epidemiológico, tomar las pruebas, eso es lo que dice la parte sanitaria, la parte epidemiológica, tomar las pruebas, ir a los lugares, verificar, hacer entrevistas y todo; pero, el Alcalde no supo absolutamente nada, hasta que alguien lo levantó y le dijo que habían cerrado el pueblo.

Ahí hay un problema, nosotros pudimos presenciar de viva voz, yo le puedo decir mire ¡Hay subregistro! Porque uno lo puede percibir, pero yo tuve los datos a la mano, entonces yo sí le puedo decir ¡Hay un subregistro! Pero para yo saber y decir con certeza que hay un subregistro es porque yo tuve la información de 240 alcaldías de las exhumaciones que hicieron en un periodo exacto, entonces toda esa información la tuvimos en la comisión; lo que llegó a decir el Ministro de Salud, la Directora Nacional de

Medicamentos que hubo un error, no sé si fue un error a la hora de compartir o mandar unos datos, porque decían que había alrededor de 2,000 pruebas procesadas diarias, no me acuerdo los datos exactos en este momento, pero ella decía que se procesaban como 1,000 pruebas diarias, pero el Ministerio decía que se tomaban 4,000 pruebas diarias, entonces ¿las 3,000 pruebas que se hacían? Verdad, había un retraso, no había un retraso, en cuatro laboratorios decía ella, que no eran cuatro sino era uno; entonces claro, pero como ellos llegan a la defensiva, no se puede ahondar de una manera mucho más, si quiere decir educada vea, porque no hay manera de sacarles otra información, no sé si es por miedo o porque humanamente uno no concibe el decir mire me equivoque punto, porque también puede haber una equivocación, ella dicto los datos mal o su secretaria lo hizo o el asistente que la reviso no se fijó, ósea yo creo que todos podemos equivocarnos y llegar y decir mire me equivoque; era mucho más claro que llegar a querer darle vueltas al asunto y nunca estuvo claro el punto de los laboratorios y de las pruebas.

La ministra de Turismo también llegó fue importante, la del seguro social, ella sí nos dijo entre poco y nada, lastimosamente. La Policía Nacional, llegó el director que si dijo información importante tanto de la parte interna como externa; entonces, todas las visitas tuvieron su importancia en su momento, creo que la más sin importancia o que fue realmente una pena fue la del Ministro de Migración, no tuvimos ninguna información ni buena ni mala, sino que una discusión sin sentido que en un punto el presidente de la comisión tuvo que pedirle que se retirara verdad, esa creo que fue la única que no aportó más nada, porque en las otras uno o dos puntos, pero salieron de lo público y la gente privada que se invitó, porque también hubieron médicos, hubieron instituciones, la Universidad nacional también nos acompañó en su instituto de derechos humanos y en el Instituto de matemáticas porque llevaron probabilidades, ellos dos nos aportaron mucha información, tan es así que el instituto de derechos humanos dijo que había características de tortura en unos centros de aislamiento, entonces eso es gravísimo. Entonces si las cosas hubiesen estado en otro momento político creo que la Fiscalía hubiera retomado ese punto para saber si era cierto o era una percepción equivocada de un grupo de personas, porque podría ser, que había tortura en esos lugares, igual las probabilidades que se presentó matemáticamente eran importantes, el Dr. Picardo llegó

y nos dio información sobre los cercos sanitarios. Todas las visitas públicas y privadas fueron importantes, quizá las públicas nos dejaron sin sabores, pero las privadas sí llegaron con mucha información.

**Y todo este trabajo de la comisión más o menos en cuánto tiempo se realizó**

Fíjese que esta comisión fue como en más o menos 6 meses

**Y se reunían periódicamente más o menos cuánto tiempo**

Las primeras seis semanas nos reuníamos dos veces a la semana, jornadas super largas porque desde la segunda comisión digamos se empezaron a llamar a los invitados; es la única comisión después de la de paco flores hace años que mandó a traer por apremio a los funcionarios públicos y que llegaron, vea, porque por lo menos la otra comisión que estuvo viendo lo de los fondos, mandó a traer al ministro y él no llegó, en nuestro caso si llegaron verdad, porque una de las alegaciones que hizo el Ministro es, yo salí a trabajar y no sabía que me iban a traer, ósea eso no se avisa verdad, sin embargo pues vea, nosotros hicimos un procedimiento un tanto diferente, no ilegal y llegaron todos los funcionarios que se solicitaron que llegaran, se llamaron hasta por tres veces.

Siempre en las comisiones especiales cuando se va a traer a alguien por apremio se dice que hasta la tercera vez se puede mandar a traer, sin embargo, el Reglamento no habla de veces vea, entonces usted si a la primera vez no llega, a la segunda lo pueden mandar a traer verdad, entonces, pero digamos la costumbre en comisiones especiales ha sido hasta tres veces, es normal hacerlo, como para darle chance a la persona.

**Sabemos que es un tema tan complejo, como lo es la pandemia y lo que realmente se realizó dentro de ella por parte del Órgano Ejecutivo, quizá ya para ir finalizando**

**nos comenta ¿alguna reflexión de algo que pudo haber mejorado la comisión en su trabajo o cómo considera el trabajo en general que realizó la comisión?**

Mire lastimosamente y ahí si es un criterio bien personal, fuera de lo que trabajaba en ese momento, uno de los problemas que tuvo fue el cambio de objetivo de la comisión desde el principio verdad, eso desvió mucho la atención a cosas que no se deberían de haber estudiado, porque era demasiada información la que había, demasiados aspectos que tuvieron que cubrirse en tan poco tiempo y lastimosamente ese tiempo fue marcado por las elecciones; entonces las elecciones influyeron mucho en esta comisión en tiempo, no en otra cosa más que en tiempo, en correr porque hay que sacar algo, hay que saber algo antes de las elecciones ese si fue un problema, para mí fue el mayor de los problemas; y el cambio de nombre de la comisión, porque como comisión y que yo estaba en la comisión de salud pues y conocía parte de lo que estaba pasando, por informes y por cosas que llegan a las comisiones, lo que se necesitaba era saber de la parte sanitaria verdad, eso, porque hasta el sol de hoy, nadie sabe, ninguno sabemos epidemiológicamente como estamos de la pandemia, ni como se ha manejado la parte sanitaria, ni que puede tomar usted del kit, de la loncherita que le mandan porque unos médicos dicen una cosa, otros médicos dicen otra, la gente dice tome té caliente; no sabemos cómo se maneja esto, sanitariamente no hay un parámetro que usted pueda ver, en mi caso si yo quiero saber algo de la pandemia, de las cepas y de todo, yo no verificó lo que dice el Ministerio de Salud, yo verifico los comentarios de otros lugares o de otros médicos que tuve la suerte de conocer salvadoreños y algunos internacionales a los que ellos mismos se refieren, pero en El Salvador no tenemos información.

**Ósea que considera que se diluyó un poco más en lo político que en lo referente a la salud.**

Exacto, creo que el punto de ver lo del aeropuerto cuando se cerró era importante como punto de partida verdad, sin embargo ahí se empezaron a diluir algunas cosas; lo de los centros de contención igual era importante saber, cómo se había manejado el después de la gente, porque una se contagió en los centros de contención, el objetivo de la comisión al principio, cuando se propuso, fue conocer qué se hizo con esta gente

después sanitariamente verdad, no era saber quién pagó al hotel, quien pagó la casa de huéspedes, pero todo eso se averiguo porque como se cambia el nombre, se van viendo otra cantidad de cosas, que ahí es donde creo que se invirtió un tiempo que no debía invertirse en eso, es más los objetivos de la comisión cambiaron totalmente, entonces eh creo que eso fue lo que paso, lo que sí era interesante conocer y que se conoció aparte fue el subregistro, era algo que tenía sanitariamente que partirse pues, porque si epidemiológicamente no tenemos datos reales, verdad, de cuántos contagiados, de la gente que usted ve que el Ministerio de Salud reporta que se murieron tantos, de tantas edades, claro pero epidemiológicamente es más importante y sanitariamente saber en el país si esos muertos estaban vacunados o no, que tipo de vacunas, tenían enfermedades diferentes, ósea, cuál era el estatus de salud para que esta gente que actualmente está falleciendo lo esté haciendo. Porque el ómicron, aunque es más viral, no nos está matando, ósea eso es importante saber, pero El Salvador no sabe nada, yo que me quede como medio enganchada del tema del coronavirus yo leo lo internacional, pero El Salvador no le dice absolutamente nada y personalmente la OPS y la OMS para mí no es una fuente fidedigna de información, porque se está contradiciendo demasiado verdad, entonces, algunas cosas creo que sí, pero otras cosas no.

Eso fue uno de los problemas más grandes de la comisión no conocer a fondo la parte sanitaria, entonces al final se terminó viendo, el subregistro, las capturas, los centros de contención, se terminó viendo demasiados ámbitos; en algunos se concluyó, en otros no se concluyó, en eso surge el tema del asilo, eso era por la dinámica del momento y la dinámica de la pandemia; entonces el tema del ISNA que tuvimos información, tuvimos testimonios ahí en la comisión de una familia que estuvo con nosotros, entonces si se verifico una gran cantidad de cosas, pero por el tema de elecciones y tema político en vez de ahondar sobre esos, se diluyo en otros.

### **Que eso era parte del hecho que esa Asamblea Legislativa iba a cambiar**

La idea era precisamente eso, que no cambiara tanto, verdad, era develar las acciones, para que vieran miren estos han robado, han hecho esto, han hecho lo otro,

para que no se votara por ellos verdad, eso era parte de, pero esa es la parte ya digamos más política que uno no habla, no dice, pero percibe. En mi caso mi trabajo era institucional, en la Asamblea estábamos los institucionales y los de partidos políticos, entonces nosotros por nuestra naturaleza no podemos meternos a política.

**Muchas gracias Licenciada Angelica por toda esta información.**

## ANEXO 4

### Entrevista semi estructurada

**ENTREVISTADOR:** ODALY LISSETTE SÁNCHEZ DE RODRÍGUEZ

**ENTREVISTADO:** ROBERTO BAVASTRO

**LUGAR Y FECHA:** 9/02/2022 ENTREVISTA VIRTUAL POR PLATAFORMA GOOGLE MEET

Un saludo, mi nombre es Odaly Sánchez y soy estudiante de la Maestría en Ciencia Política y Gestión Pública de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES, por lo cual estoy actualmente realizando mi investigación final con el tema “*LAS COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN: EL FUNCIONAMIENTO DEL CONTROL LEGISLATIVO EN EL MARCO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA SALVADOREÑA. PERIODO 2018-2021*”. En ese sentido como experto, iniciaremos la entrevista, siéntase con la libertad de platicar y comentarme todo en base a su experiencia.

#### 1. ¿Cuál es su nombre?

Roberto Bavastro

#### 2. ¿A qué se dedica?

Politólogo de la Universidad de Buenos Aires, después hice algunos estudios de postgrado en Inglaterra y siempre me concentre sobre todo en el funcionamiento de los presidencialismos, ligado a los partidos, a las cuestiones electorales y a los sistemas de partidos o sistemas electorales, o del otro lado ligado al funcionamiento de la arena legislativa y las relaciones oficialismo-oposición, legislativo-ejecutivo; esos son como los grandes rubros dentro de las cuestiones institucionales y la política comparada que le preste más atención.

Actualmente soy profesor en una materia que es sistemas políticos comparados, precisamente tiene una parte comparada, inclusive como siempre, con la mayoría de los casos europeos también, Estados Unidos, etc., y Latinoamérica en general; y después doy Política Latinoamericana que está concentrada fundamentalmente en los últimos treinta o cuarenta años y los procesos de crisis, quiebre institucional e inestabilidades, ingobernabilidad y bueno problemas del desarrollo digamos económico y político en América Latina. Ese es un poco el foco de lo que abordamos en la política latinoamericana para mirar la región, que en nuestro caso está más concentrado por supuesto en América del Sur y en el Cono Sur sobre todo.

### **3. A partir de su experiencia ¿cómo define las relaciones actuales entre los poderes legislativos y ejecutivos en Latinoamérica?**

Mira, lo que vemos persistentemente en el tiempo, es una tendencia digamos a concentrar el poder y la autoridad en los ejecutivos, con su auge y su declinación, pero con una tendencia en general a través del tiempo donde los ejecutivos se han tendido a verse reforzados, lo cual siempre dejo para los legislativos un rol secundario, que muchas veces se lo minimiza, pero más allá de minimizarlo en general, yo soy de los que observa y creen que el rol de los legislativos, no es un sello de goma o una escribanía; sino que tienen un rol en la política de negociación, sin ser obviamente el centro de muchas veces del proceso de toma de decisiones, como dicen algunos de los especialistas, las legislaturas en la mayoría de los presidencialismos, particularmente en Latinoamérica son reactivas, donde no está el centro digamos desde el proceso de toma de decisiones, ni en el centro del control de la agenda y bueno ahí hay un desbalance digamos, entre los ejecutivos y los legislativos en general.

En algunos países, en algunos momentos se ve con más fuerza ese desbalance y en otros momentos como que tiende un poco a, no digo a equilibrarse, pero si cierta equiparación, sobre todo en los momentos por ahí, después de grandes momentos de crisis no, sobre todo cuando a los ejecutivos les va mal, cuando caen en desgracia digamos, pierden el consenso o el apoyo popular, ahí los legislativos suelen ser, o

fortalecerse o ser muchas veces la válvula de escape, que libera la presión y logra reequilibrar el sistema, con distintos resultados. Pero bueno, dentro de la tónica de lo que Pérez Liñan ha llamado “la nueva inestabilidad de América Latina y sus distintas variables”, si hay juicio político, si no hay juicio político, renuncia anticipada, si como en nuestro caso el legislativo como en el 2001 logro ser un poco la red de contención no, del régimen y que surge un gobierno desde la propia asamblea legislativa, un gobierno provisorio; esas cosas realzan también, muchas veces el rol institucional y un poco de contención que tiene los legislativos, que muchas veces es minimizado. Pero mirando la historial latinoamericana yo creo que hay que rescatarlo.

#### **4. ¿Cómo afecta la composición partidaria en el trabajo de control entre estos dos órganos?**

Bueno, ahí generalmente tenemos esa tendencia, que para los oficialismos de turno en la medida que logran controlar las cámaras pareciera que esa separación de poderes y la capacidad de controlar o ponerle límites tiende a diluirse, a desaparecer; pero muchas veces, cuando uno mira los números y los procesos más finos no siempre sucede eso, por lo cual también aparecen muchas veces las disputas, los conflictos y los procesos de negociación, hacia adentro de los propios oficialismos, entre quienes tienen fuerza digamos en la arena legislativa, dentro de la coalición o del partido oficial, y frente al presidente y su gabinete. Entonces muchas veces el control que funcione mejor o funcione peor, sea más efectivo, menos efectivo, pero muchas veces tiene que ver con las propias negociaciones dentro del oficialismo no, y esto sobre todo se ve cuando los oficialismos de turno controlan las cámaras o están muy cerca de controlarlas, muchas veces no se necesita la mitad de una cámara, sino una mayoría que se acerque a esa mitad, mientras el resto este más o menos disperso o fragmentado, me permite con algunos pequeños apoyos u omisiones controlarlo.

Indistinto es, por ahí cuando uno tiene como dirían los norteamericanos, escenarios de gobierno dividido, de la oposición que controla una o dos cámaras, bueno, ahí si la lógica oficialismo-oposición tiene una dimensión más fuerte y bueno es muy difícil pasar por

cualquier tamiz del control o si quiera llegar a una negociación exitosa sin considerar en alguna medida, algo por lo menos de esa oposición no, para negociar, o por lo menos para que me den digamos un cierto apoyo para poder llevar mi agenda de gobierno adelante. El oficialismo, este que generalmente se traduce en la posibilidad de controlar el quórum de una asamblea no, de una cámara, entonces muchas veces, no necesito como suele suceder que la oposición me apoye, sino que me dé el quórum para poder sesionar y con la mayoría en mi colación llevar el programa de gobierno adelante, eso implica la negociación, pero, no es lo mismo que pedir a la oposición que vote tu política no, la instancia de exposición, de costo político y de negociación para cualquier oposición es menor.

Yo creo que, eso es básicamente la tendencia, esta lógica de legislaturas reactivas que tienen distintas modalidades de reacción según digamos la política que intenta llevar adelante el presidente y sobre todo según el tipo de composición política de esa cámara no, de esa asamblea; bueno ahí es importante también como están constituidos cada uno de esos actores, quien en definitiva controla o tiene probabilidad de controlar el voto de los asambleístas no, de los diputados y senadores o quien controla el acceso a las listas no, de quien controla sobre todo como llego ese representante y como puede volver o no a una lista partidaria para volver a ingresar a la arena legislativa. Bueno eso es un poco esta idea de ver cómo nos gusta decir a nosotros, la cocina del proceso de toma de decisiones entre la oposición y el oficialismo de turno o muchas veces dentro del propio oficialismo, porque esa lógica muchas veces aparece de negociar, bloquear o directamente no apoyar no, hacer que un proyecto quede durmiendo en alguna comisión o directamente sea rechazado y a veces tiene que ver con sectores del propio oficialismo, o que se lo modifique sustancialmente.

Todas esas modalidades tienen que ver con esa lógica, pero es cierto que hay una tendencia a que sean los ejecutivos los que concentran mayor poder y mayor decisión; que también tienen que ver con la necesidad y la demanda dentro del electorado, porqué, en definitiva, nuestros presidencialismos son al que el elector elige para llevar un gobierno adelante y supuestamente un programa de gobierno, será responsable por eso.

Y también, porque en definitiva ante escenarios de crisis, los ejecutivos han necesitado tener instrumentos a la mano, para ante la urgencia o la emergencia tratar de resolver esos escenarios de crisis; entonces todo esto digamos, la mitad del vaso lleno y el vaso vacío, siempre tiene que ver con las necesidades de quien es el centro de toma de decisiones en nuestros diseños institucionales, en nuestros presidencialismos es el presidente.

##### **5. ¿Para usted, que son las comisiones especiales de investigación?**

Mira, las comisiones que generalmente observamos, muchas veces tienen que ver con esta cuestión de que son *issue*, asuntos centrales, ya sea para los intereses nacionales, para los intereses del país o muchas veces son problemas *issue* que se dan persistentemente, se sostienen en las agendas de gobierno y aparecen como nudos digamos de problemas, en ese punto sobre todo ligado a algún conjunto digamos de políticas públicas, ya sea por cuestiones ambientales, o cuestiones de por ejemplo de coparticipación, de cómo se distribuyen los recursos o control de algún tipo de organismos o de política específica, etc. Pero después tiene mucho que ver con problemas-issue del punto de vista de los problemas o lo que hace crisis digamos y de alguna manera esas comisiones suelen aparecer como un instrumento que trata de canalizar esa demanda o ese escenario crítico, sea por alguna cuestión de corrupción, por algún hecho grave o porque tiene que ver con algún problema ligado a la violencia, al narcotráfico o terrorismo, o bueno distintas modalidades digamos que pueden aparecer o emerger, a partir de algún hecho y que sobre todo es fuertemente demandado por la opinión pública, entonces ahí esas comisiones funcionan como un instrumento para canalizar esa demanda, como una red de contención, lo cual tiene sus pro y sus contras, pero no deja de ser un buen instrumento desde lo institucional para dar cuentas o por lo menos para tratar de abordar y canalizar ese problema.

**Ahorita usted mencionó que tenía pros y contras ¿Qué considera que podrían ser, como las cosas contrarias al formar este tipo de comisiones?**

La mitad del vaso lleno, es esto, que institucionalmente estas abriendo un canal, estas tratando de dar una respuesta o estas por lo menos creando un ámbito institucionalizado donde pueda procesarse una respuesta, donde se puedan contener esas demandas, se hace en clave de representación o en clave de procesar hacia adentro del sistema político distintos intereses en conflicto y la posibilidad de darle alguna canalización no, una respuesta o por lo menos un cause dentro de las instituciones; y de la mitad de vaso vacío, muchas veces ves que el resultado digamos de ese proceso y de esas comisiones no llega a nada, como para salir del paso, como para canalizar ese momento crítico, pero en el tiempo digamos, eso no suele resolverse, nada demasiado productivo; importante salvo excepciones, que muchas veces tiene que ver cuando hay mucha presión de la opinión pública en esa cuestión, en ese tema.

Yo creo que eso sería una parte muy importante de los contras, muchas veces se crean comisiones para poder contener el fenómeno y el tema, sin que eso implique realmente resolverlos o poderlos abordar no, para dejar contento a todo el mundo; en ese sentido, me parece que también es un riesgo y en el extremo de eso, también muchas veces esas comisiones suelen entrar o pueden entrar en conflicto con distintas instancias judicial, con el poder judicial porque muchas veces en temas puntuales, las comisiones sobre todo de investigación por ahí tienen puntos de conflicto con lo que sería el trabajo del poder judicial, porque muchas veces quieren o pretenden tener autoridad y atribuciones que muchas veces se pisan o entran en conflicto con el poder judicial; y ahí, yo separaría un poco no solamente las comisiones ordinarias no, que serían un poco el tema de trabajo legislativo y el tema del control, sino las comisiones de fiscalización que tienen que ver no solamente con el control político, sino con el control, podemos llamarle en términos gruesos con el control presupuestario no, de los gastos y de las partidas presupuestarias, y estas comisiones de investigaciones en si es como que exceden esas facultades y esos atributos de control político y de fiscalización, sino que van o intentan ir más allá no, y en ese ir más allá bueno un dilema o un punto de conflicto es ¿bueno hasta adonde alcanzan esas atribuciones para la institución legislativa, sin crear un conflicto o sin pisarse digamos con el poder judicial?

**6. ¿Considera que las comisiones especiales de investigación funcionan como un mecanismo de control entre órganos o son más un instrumento político?**

Yo creo que, son las dos cosas eh, muchas veces todas estas cuestiones se juzgan por los resultados y por qué resultados pretende quien controla esos organismos, según las relaciones de fuerzas políticas o desde el lado del elector, el electorado qué espera que resulte de ese trabajo de las comisiones de investigación, aclarar o premios y castigos no, pero en definitiva esos premios y castigos también nos lleva a un límite, a la frontera muchas veces con la cuestión judicial, aclarando que es fácil decirlo de premios y castigos en términos de *accountability* o rendición de cuentas políticas en definitiva, pero dónde eso termina y empieza la esfera judicial, digamos es un gris no tan fácil de determinar no, más todos estos procesos que tenemos de la judicialización de la política y la politización de la justicia, digo es una frontera, un límite siempre difícil de establecer, pero yo creo que si los argumentos se llevan a los extremos, bueno siempre tenemos un problema o un fenómeno de sabana corta no, las comisiones especiales por más que sean de investigación difícilmente terminan siempre de resolver el problema o difícilmente sean el contra balance digamos o el control eficaz a los ejecutivos, porque sobre todo emergen después de hechos consumados, después de conflictos o de crisis, pero su no existencia este también puede ser vista como un problema, por lo tanto como instrumento me parece que es importante, porque de alguna manera tiende a poner algún límite o por lo menos establece que desde la dinámica de las instituciones existe la posibilidad de tener algún límite por lo menos en teoría, más eficaz contra los abusos de poder u otras cuestiones así, sobre todo ilícitas que tengan que ver con la posibilidad de controlar y poner ciertos límites al poder.

Pero yo sigo creyendo, que en ese sentido es un fenómeno del vaso por la mitad no, hay una parte que podemos ver el vaso lleno y hay otra parte que podemos ver el vaso vacío, pero bueno me parece mejor en definitiva que exista, que funcionen de la manera más transparente y eficaz posible, a que no existan. Y después también tienes la otra contra cara de eso, que muchas veces aparece también en la propia dinámica y organización de los legislativos y de cualquier ámbito colegiado, de asamblea digamos, que es

cualquier tipo de comisiones en realidad, un poco se convierte en el objetivo en sí, que perdure, porque es un lugar de poder para quienes las controlan, ese organismo necesita presupuesto, necesita poder nombrar gente, contrato, espacio, teléfono, digo es una fuente de recursos y de importancia para los legisladores que van a cumplir un rol, que van a controlar esa comisión, ahí también tenes un incentivo propio para los que controlen esos instrumentos.

**7. ¿Qué clase de mejoras o recomendaciones brindaría para el funcionamiento de este tipo de comisiones?**

Es difícil, yo creo que primero que las composiciones de las comisiones tiendan a ser los más plurales posibles, aunque también eso puede ser un problema, porque la excesiva fragmentación también es un problema para la organización y toma de decisiones y también para el control; pero me parece que se debería tender por lo menos a preservar la mayor pluralidad posible, para que estén representadas esas distintas voces que son parte de los parlamentos, de nuestros congresos y nuestras asambleas.

Después sobre la otra cuestión, más que el mejoramiento de las comisiones en sí, tiene que ver más con la posibilidad de transparencia y de fiscalización de todas las agencias y todos los organismos públicos, donde no solamente vale para una comisión investigadora, sino para cualquier agencia pública, me parece que las cuestiones en general pasan por ahí; el otro punto central, tiene que ver obviamente con el presupuesto y financiamiento que necesitan esos órganos, particularmente las comisiones especiales, porque de donde va a salir el financiamiento, si alguna agencia o algún organismo digamos involucrado en el tema es el que termina directa o indirectamente financiando o digamos teniendo incidencia sobre el presupuesto de esa comisión, bueno tengo una herramienta de control formidable, eso es un riesgo que muchas veces no se presta atención o suele estar minimizado no.

**BUENO, AGRADECEMOS LA ENTREVISTA.**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abellan, Angel Manuel. «Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la Representación Política». *Revista de Estudios Políticos* N°92 (1996).
- Alcántara Sáez, Manuel. «De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público». *Perfiles latinoamericanos* 21, n.º 41 (junio de 2013): 19-44.
- Andrea Sánchez, Francisco José de. «Un aspecto total del proceso legislativo: los plazos de presentación de dictámenes de comisiones legislativas al pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México». *Boletín mexicano de derecho comparado* 36, n.º 106 (abril de 2003): 09-34.
- Anselmino, Valeria L. «La división o separación de poderes (de la teoría clásica a lo que ocurre en la realidad)». *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, n.º 46. Accedido 1 de septiembre de 2021. <https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/3993>.
- Artiga González, Álvaro. *El Sistema Político Salvadoreño*. El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ONUD, 2015.
- Artiga González, Álvaro. *Gobernabilidad y democracia en El Salvador: bases teóricas y metodológicas para su medición*. San Salvador: UCA Editores: PNUD, 2007.
- Asamblea Legislativa. «Comisiones Legislativas | Asamblea Legislativa de El Salvador». Accedido 5 de mayo de 2021. <https://www.asamblea.gob.sv/comisiones-legislativas>.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. «Breve historia de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador | Asamblea Legislativa de El Salvador», 2017. <https://www.asamblea.gob.sv/node/6548>.
- Bavastro, Roberto. Entrevista a Roberto Bavastro como especialista politólogo. Virtual Google Meet, 9 de febrero de 2022.

- BBC News. «La nueva Asamblea Legislativa de El Salvador, afín a Bukele, destituye a los jueces del Constitucional y al fiscal general». *BBC News Mundo*. Accedido 19 de octubre de 2021. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56953799>.
- Bengoetxea, Joxerramon. «Teoría Institucional del derecho». *Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 2015. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3875/8.pdf>.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Bernal Torres, César Augusto, Duván Salavarieta, Tomás Sánchez Amaya, y Rosalba Salazar. *Metodología de la investigación: para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. México: Pearson Educación, 2006.
- Bidart Campos, Germán José. *Compendio de derecho constitucional*. 1. ed. Buenos Aires: Ediar, 2004.
- Bidart Campos, Germán José. *El poder*. Buenos Aires: Ediar, 1985.
- Bidart Campos, Germán José. *Lecciones elementales de política*. Argentina: Ediar, 2000.
- Borja, Alejandro, y Alejandro Tobar. «Breve historia del constitucionalismo». *Mundo Derecho*, junio de 2021, 9.
- Borowski, Martin. *La estructura de los derechos fundamentales*. Universidad Externado, 2003.
- Camou, Antonio. *Gobernabilidad y democracia*. 2. ed. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 6. México, D.F: Instituto Federal Electoral, 1995.
- Carazo, Piedad Cristina Martínez. «El método de estudio de caso». *Pensamiento y Gestión* Núm. 20 (2006): 165-93.

- Carballo, Willian. «La calidad de la democracia salvadoreña evaluada desde los logros de sus ciudadanos en el derecho a la comunicación». *CLACSO*, 2014.
- Carbonell, Miguel. «Los orígenes del Estado Constitucional y de la Filosofía del Constitucionalismo». *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, 2015.
- Carlos Gómez Díaz de León. *Sistema Político y Formas de Gobierno*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León, s. f.
- Carpizo, Jorge. «Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina». *Boletín mexicano de derecho comparado* 40, n.º 119 (agosto de 2007): 325-84.
- Carrillo Flórez, Fernando. «La independencia judicial y su relación con los órganos legislativos». *Revista de Derecho*, n.º 9 (enero de 1998): 1-12.
- Casar, Amparo. «Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública». *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, 2013. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/24.pdf>.
- Chaves, Diego Chaverri. «Delimitación y justificación de problemas de investigación en ciencias sociales». *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 157 (2017). doi:10.15517/rcs.v0i157.32189.
- Chávez Hernández, Efrén. *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4236/4.pdf>.
- Código Penal*. San Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1997. <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/C0AB56F8-AF37-4F25-AD90-08AE401C0BA7.pdf>.
- Cofre, Omar. «El fortalecimiento de la democracia». *AGCID - Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Accedido 19 de octubre de 2021.

<https://www.agci.cl/acerca-de-agci/332-que-es-la-cooperacion/areas-tematicas/1408-el-fortalecimiento-de-la-democracia>.

Comisión Especial para Investigar las sistemáticas acciones irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la pandemia. *Informe Final*. San Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2021.

Comisión Especial para Investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después del Golpe de Estado fallido contra la Asamblea Legislativa, el 09 de febrero del año 2020. *Informe Único*. San Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2020.

Comisión Política. *Dictamen N° 47*. San Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2020.

Comisión Política. *Dictamen N°23*. San Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2020.  
<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/dictamenes/11B780C2-CFA1-456F-BF72-F1EB9BF9B518.pdf>.

*Constitución de la República de El Salvador*. El Salvador: Asamblea Constituyente, 1983.

Contipelli, Ernani. *Teoría de la constitución y bases de la institucionalidad*. Primera edición. Santiago, Chile: RIL Editores, 2015.

Corvalán, Juan Gustavo, y Juan Gustavo Corvalán. «Los ejes centrales de la división de poderes en el Estado Constitucional de Derecho». *Revista de Investigações Constitucionais* 2, n.º 1 (abril de 2015): 225-56. doi:10.5380/rinc.v2i1.43661.

David Rodríguez Gómez y Jordi Valldeoriola Roquet. *Metodología de la Investigación*. España: Universidad Oberta de Catalunya, 2009.  
<https://cape.fcfm.buap.mx/jdzf/cursos/mi2/libros/book3mi2.pdf>.

«Diputados y Diputadas Legislatura 2018-2021 — Portal de Transparencia Legislativo». Accedido 21 de febrero de 2022. <https://transparencia.asamblea.gob.sv/informacion-administrativa/perfil-publico-de-funcionarios-legislativos/historico/diputados-y-diputadas-legislatura-2018-2021>.

France 24. «El Salvador: tensión constitucional tras enfrentamiento de Bukele contra el Parlamento», 10 de febrero de 2020. <https://www.france24.com/es/20200210-nayib-bukele-salvador-prestamo-pandillas>.

Escamilla Cadena, Alberto. «El ejercicio de los controles constitucionales de la Suprema Corte de Justicia en México». *Polis* 9, n.º 2 (2013): 49-77.

Fernández-Miranda Campoamor, Carmen, Fastino Fernández Miranda Alonso, y María Victoria García Atance García de Mora, eds. *Introducción al derecho político: unidades didácticas*. Madrid: UNED - Univ. Nacional de Educación a Distancia, 1993.

Flores Dapkevicius, Rubén. «Teoría general del control en Uruguay». *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 22, junio de 2010. <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n22/n22a5.pdf>.

Ford González, Jaime. *Comisiones legislativas: historia y actualidad*. Panamá: Asamblea Nacional, 2007.

«Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL)». Accedido 18 de febrero de 2022. <https://centroilbertobosques.senado.gob.mx/foprel>.

Fuentes, Claudia. «Montesquieu: teoría de la distribución social del poder». *Revista de ciencia política (Santiago)* 31, n.º 1 (2011): 47-61. doi:10.4067/S0718-090X2011000100003.

- Galván, Jorge Alberto González. «El protocolo de investigación jurídica.» *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 1, n.º 90 (1 de enero de 1997). doi:10.22201/ijj.24484873e.1997.90.3511.
- García Montero, Mercedes, y Francisco Sánchez López. «Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica». *Instituto de ciencias políticas y sociales* 212 (2002). <http://americo.usal.es/oir/legislatina/papers/ICPS212.pdf>.
- Gargarella, Roberto. «Sobre el “Nuevo constitucionalismo latinoamericano”». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27, n.º 1 (junio de 2018): 109-29. doi:10.26851/rucp.27.5.
- Gobierno de El Salvador. «Home | Asamblea Legislativa de El Salvador». Accedido 19 de octubre de 2021. <https://www.asamblea.gob.sv/>.
- Gonzalo Caballero, Miguez. «Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados en la Gobernanza del Congreso de los Diputados». *Revista de Estudios Políticos: Nueva época* N° 135 (2007): 67-107.
- Guastini, Riccardo, y Miguel Carbonell. *Estudios de teoría constitucional*. 1. ed., 1. reimpr. Doctrina Jurídica Contemporánea 8. México: Distribuciones Fontamara, 2003.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado, y Maria Pilar Baptista Lucio. *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill, 2014.
- Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. «Las Comisiones Legislativas». Serie Investigaciones Legislativas. Washington, DC: The National Democratic Institute for International Affairs, 1996. [https://www.ndi.org/sites/default/files/030\\_ww\\_committees\\_spa\\_1\\_1\\_21.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/030_ww_committees_spa_1_1_21.pdf).
- Josep Aguiló Regla. *En Defensa del Estado Constitucional de Derecho*. Red Iberoamericana de Argumentación Jurídica. Ciudad de México: Conferencia impartida en el Primer Seminario Internacional de Argumentación Jurídica, Constitucionalismo y Democracia, 2018.

- Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*. Barcelona-Caracas-México: Editorial Ariel, 1973.
- Lenardón, Fernando Roberto. «Auditoría y gestión de los fondos públicos». *Auditoría Pública* N° 51 (2010): 45-54.
- Lesgart, Cecilia, y Cecilia Lesgart. «Autoritarismo. Historia y problemas de un concepto contemporáneo fundamental». *Perfiles latinoamericanos* 28, n.º 55 (junio de 2020): 349-71. doi:10.18504/pl2855-014-2020.
- Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador*. San Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2001.
- Ley del Seguro Social*. El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1953.
- López Grijalba, Raúl. *Manual para la elaboración de un proyecto de investigación*. Tareas Universitarias. El Salvador: Edipro, 2015.
- Magaña, Álvaro. *Derechos fundamentales y constitucionales*. San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador, 1997.
- Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez-Liñán. «La democracia a la deriva en América Latina». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 20, n.º 2 (2015): 267-94.
- Martínez, Khemvirg Puente, y Sarah Patricia Cerna Villagra. «Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina». *Estudios Políticos* 42 (1 de septiembre de 2017): 77-98. doi:10.1016/j.espol.2017.10.004.
- Martínez Olivo, Angélica María. Entrevista a Técnico Legislativo de la Comisión Especial para investigar las sistemáticas acciones irregulares del Órgano Ejecutivo, afectando el tratamiento, prevención y combate de la Pandemia. Virtual Google Meet, 26 de febrero de 2022.

- Mazzina, Constanza, y Roberto Bavastro. «Entre el conflicto y la cooperación: las relaciones ejecutivo legislativo después de la crisis de 2001». En *Después del terremoto. El sistema político argentino a 20 años de la crisis de 2001*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: China Editora, 2021.
- Mendoza, Juan León. «¿Cuál es el rol del Estado?» *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas* N° 4 (s. f.): 18.
- Montero, Mercedes García, y Francisco Sánchez López. «Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica». *Working Papers, Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal*, 2002, 57.
- Nacif Hernández, Benito. «El sistema de comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México». *La Cámara de Diputados en México, Flacso-Miguel Ángel Porrúa*, s. f., 33-60.
- BBC News Mundo. «Nayib Bukele gana las elecciones presidenciales de El Salvador y rompe con 30 años de bipartidismo en el país». Accedido 22 de julio de 2021. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47112059>.
- Néstor Pedro Sagües. *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2007.
- Obando-Peralta, Ena Cecilia. «Límites del control de constitucionalidad a los poderes del estado». *Dominio de las Ciencias* 7, n.º 3 (5 de julio de 2021): 760-77. doi:10.23857/dc.v7i3.2023.
- Organización de Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana*. Lima: Asamblea General Extraordinaria OEA, 2001.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación FAO. «Estabilidad política y transparencia del Gobierno». Accedido 4 de mayo de 2021. <http://www.fao.org/3/j7507s/j7507s10.htm>.

Pérez-Liñán, Aníbal. «¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo xxi?» *Revista Nueva Sociedad* N° 267 (2017): 11.

Piza Rocafort, Rodolfo. *Influencia de la Constitución de los Estados Unidos en las Constituciones de Europa y de América Latina*. Costa Rica: Conferencia en la Asociación Nacional de Fomento Económico, 1987.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2025/5.pdf>.

Quisbert Vargas, Misael, y Dennis Ramírez Flores. «Objetivos de la investigación científica». *Revista de Actualización Clínica Investiga*, /, 461.

Ramos, José Raúl Gallego. «Cómo se construye el marco teórico de la investigación». *Cuadernos de Pesquisa* 48, n.º 169 (septiembre de 2018): 830-54.  
doi:10.1590/198053145177.

*Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, Decreto N°756*. El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2005.  
<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/734EB305-7683-47B2-B15B-3690323C5EB3.pdf>.

*Reglamento Interno de la Corte Suprema de Justicia*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1968.  
<https://www.cortedecuentas.gob.sv/archivo/blah/Reglamento%20Interno%20CSJ.pdf>.

*Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo*. El Salvador: Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1989.

República de El Salvador. «Corte Suprema de Justicia de El Salvador». Accedido 19 de octubre de 2021. <https://www.csj.gob.sv/>.

Reta Martínez, Carlos. *La Cámara de Diputados*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

Reyes, Manuel Aragón. *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*. Universidad Externado de Colombia, 1999.

Roberto Gargarella. «El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos». *Revista Argentina de Teoría Jurídica* 14 (diciembre de 2013).

Rodríguez-Arana, Jaime. *Dimensión ética de la función pública*. INAP, 2013.

Rosario-Rodríguez, Marcos Francisco Del. «La supremacía constitucional: naturaleza y alcances». *Díkaion* 20, n.º 1 (junio de 2011): 97-117.

Sala de lo Constitucional. *Proceso de Inconstitucionalidad, Referencia 6-2020*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020.

Sala de lo Constitucional. *Sentencia de Controversia, Ref. 3-2020*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020.  
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2020-2029/2020/07/DE6FD.PDF>.

Sala de lo Constitucional. *Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 16-98*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1998.  
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/1990-1999/1998/12/1473.PDF>.

Sala de lo Constitucional. *Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2020/7-2020/10-2020/11-2020*. San Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020.

Sala de lo Constitucional. *Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. 5-99*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1999.  
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/1990-1999/1999/07/8930F.PDF>.

- Sala de lo Constitucional. *Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020. [https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/l\\_21-2020\\_as.pdf](https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/l_21-2020_as.pdf).
- Sala de lo Constitucional. *Sentencia de Inconstitucionalidad, Ref. 27.99*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2001.
- Salazar González, Gabriela. «Sistema electoral y democracia de calidad: Análisis de las campañas electorales en Nuevo León». *Confines de relaciones internacionales y ciencia política* 3, n.º 6 (diciembre de 2007): 37-52.
- Sánchez Villanueva, Julio Isaac. «Teoría institucional y ciencia política como factores de cambio en la seguridad nacional y gobernanza democrática», s. f.
- Scott Mainwaring, Matthew Soberg Shugart. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, s. f.
- Senén Hernández, Mercedes. «Comisiones Legislativas permanentes». *Revista de las Cortes Generales* 103, Primer cuatrimestre (2018): 367-98.
- Sistema de Información Legislativa. «Democracia». Accedido 19 de octubre de 2021. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=67>.
- Sotillo Antezana, Aquiles Ricardo. «La nueva clasificación de los derechos fundamentales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano». *Revista Ciencia y Cultura* 19, n.º 35 (diciembre de 2015): 163-83.
- Urcuyo Fournier, Constantino, FLACSO (Organization), y Secretaría General. *Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática: una visión desde el contexto centroamericano*, 2010.
- Valdés Zurita, Leonardo. «Hacia Una Nueva Institucionalidad Democrática En México: Towards a New Set of Democratic Institutions in Mexico.» *América Latina Hoy* 64 (agosto de 2013): 145-61. doi:10.14201/alh.10246.

Vargas Hernández, José G. «Teoría Institucional y Neoinstitucional en la Administración Internacional de las organizaciones». *Revista Científica «Visión de Futuro»* 10, n.º 2 (2008). <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935471005.pdf>.

Yamamoto, Hironori y Union Interparlamentaria. *Instrumentos de control parlamentario: estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Ginebra: Union Interparlamentaria, 2007.