

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



**EL PRESIDENCIALISMO SALVADOREÑO Y SU IMPACTO EN LOS LÍMITES  
CONSTITUCIONALES AL PODER GUBERNAMENTAL.**

**ESTUDIO COMPARATIVO 2004-2020.**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
MAESTRO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA**

**PRESENTADO POR:**

**ROLANDO MATA FUENTES**

**DOCENTE ASESOR:**

**MAESTRO LUIS EDUARDO AYALA FIGUEROA**

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

AUTORIDADES UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MSC. ROGER ARMANDO ARIAS ALVARADO

RECTOR

PHD. RAÚL ERNESTO AZCÚNAGA LÓPEZ

VICERRECTOR ACADEMICO

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 MDRANO PACHECO

VICEDECANO

DR. JOSÉ MIGUEL VÁSQUEZ

DIRECTOR DE UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO

## AGRADECIMIENTOS

*A la sencillez de mi madre Mena, pies descalzos, en memoria a su fortaleza  
para andar la vida e inculcarme perseverancia y responsabilidad  
para enfrentar los desafíos de una sociedad injusta.*

*A mi esposa Tere, compañera y amiga de siempre, por su amor  
y entrega desinteresada,  
al forjar el oasis familiar, lleno de esperanzas y luchar por  
un mundo mejor posible  
y distinto para todos con justicia y bienestar.*

*A mis hijas Marcia, Xóchitl y Tania  
por su comprensión y cariño de siempre.*

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	IX
EL PRESIDENCIALISMO SALVADOREÑO Y SU IMPACTO EN LOS LIMITES CONSTITUCIONALES AL PODER GUBERNAMENTAL. ....	XXII
ESTUDIO COMPARATIVO 2004-2020.....	XXII
RESUMEN .....	XXII
CAPÍTULO 1 EL PRESIDENCIALISMO Y LOS LIMITES CONSTITUCIONALES. UNA SITUACION PROBLEMÁTICA EN TORNO AL EJERCICIO GUBERNAMENTAL .....	26
1. Problematización y aproximación conceptual del régimen presidencialista.....	26
1.1. <i>El régimen Presidencialista</i> .....	26
1.2 <i>El sistema y régimen presidencialista.</i> .....	30
1.3. <i>Evolución y tipos de Presidencialismo.</i> .....	32
1.4 <i>La supremacía constitucional en el Estado de Derecho</i> .....	40
1.5 <i>La separación de poderes del gobierno</i> .....	44
1.6 <i>Los límites y control del poder político gubernamental</i> .....	45
1.7. <i>Propuesta metodológica para analizar el régimen Presidencialista</i> .....	52
1.7.1 <i>Polémica latinoamericana sobre la democracia y el régimen de gobierno.</i> .....	52
1.7.2 <i>Dimensiones e indicadores de análisis del régimen Presidencialista.</i> .....	59
1.7.3 <i>Definición del concepto operativo de la democracia salvadoreña.</i> .....	64
1.7.4. <i>Dimensiones e indicadores de análisis al régimen presidencialista salvadoreño.</i> .....	67
1.7.5 <i>Motivación de la propuesta metodológica para el análisis del presidencialismo.</i> .....	70
CAPÍTULO 2 FORMAS DE GOBIERNO PARLAMENTARIA Y PRESIDENCIALISTA .....	79
2. El gobierno parlamentario y el gobierno presidencialista .....	79
2.1 <i>La forma del gobierno parlamentario</i> .....	80
2.2 <i>La forma de gobierno Presidencialista</i> .....	89
2.3 <i>Origen, evolución y mutaciones del Presidencialismo en América Latina.</i> .....	94
2.3.1 <i>Tendencia evolutiva del Presidencialismo en América Latina</i> .....	96
2.3.2 <i>Diferentes enfoques sobre el presidencialismo en América Latina</i> .....	101
2.4 <i>La forma de gobierno presidencialista mixto o híbrido.</i> .....	110
CAPÍTULO 3 CARACTERIZACION DEL PRESIDENCIALISMO SALVADOREÑO.....	116

3. Contexto histórico y caracterización del Estado Republicano salvadoreño .....	116
3.1. Antecedentes a la formación del Presidencialismo salvadoreño .....	116
3.2. La Constitución del Estado de El Salvador de 1824.....	123
3.3. Evolución histórica del modelo presidencialista salvadoreño.....	130
3.3.1 Contexto político, económico y sociales a la Constitución de 1983. ....	130
3.3.2 La Constitución de 1983 y las reformas de 1991. ....	136
3.4. Principales características del régimen presidencialista salvadoreño. ....	142
3.4.1 La forma de Gobierno presidencialista.....	144
3.4.2 La independencia y separación de poderes .....	146
3.5 Rasgos característicos del régimen presidencialista de El Salvador .....	147
3.5.1 La Asamblea Legislativa de El Salvador.....	147
3.5.2 El órgano Ejecutivo de El Salvador.....	155
3.5.3 El órgano Judicial de El Salvador.....	162
3.5.4 El control del poder político gubernamental.....	163
3.5.5 Los Controles Horizontales .....	168
3.5.6 Controles metaconstitucionales.....	173
3.5.7 Control metaconstitucional externos a los Órganos .....	175
3.5.8 El sistema electoral y fórmulas para la conversión de votos en escaños .....	186
3.5.9 El sistema de partidos políticos y su función en la sociedad .....	195
<b>CAPITULO 4 .....</b>	<b>213</b>
<b>EL EJERCICIO DEL PODER DEL PRESIDENCIALISMO SALVADOREÑO.....</b>	<b>213</b>
4. La centralidad del Órgano Ejecutivo en la gestión gubernamental.....	213
4.1 La gestión Presidencial de Elías Antonio Saca González (2004-2006) .....	215
4.1.1 Legitimidad institucional y respeto el Estado de Derecho .....	220
4.1.2 Independencia y relación entre poderes del Estado .....	222
4.2 Contexto de los gobiernos del FMLN del 2009 y 2014. ....	226
4.2.3 Gestión Presidencial de Mauricio Funes Cartagena. 2009-2014 .....	240
4.2.4 Gestión Presidencial de Salvador Sánchez. 2014-2019 .....	250
4.3. Gestión Presidencial de Nayib Armando Bukele Ortez. 2019-2024. ....	260
4.3.1 Legitimidad Institucional y respeto al Estado de Derecho. ....	266
4.3.2 Independencia y relación entre poderes.....	268
4.4. Mismas reglas del juego, similares contextos y diferentes resultados. ....	278
4.4.1 Gestión de Presidencial de Elías Antonio Saca González. 2004-2009.....	280
4.4.2 Gestión de Presidencial de Carlos Mauricio Funes Cartagena. 2009-2014 .....	283
4.4.3 Gestión Presidencial de Salvador Sánchez Cerén. 2014-2019 .....	286

4.4.4 Gestión Presidencial de Nayib Armando Bukele Ortez. 2019-2024.....	287
4.5 Factores del centralismo Presidencial con impacto negativo en la separación de poderes. ....	290
4.6 La corrupción y el crimen organizado. Un compromiso de Nación.....	299
4.7 Algunos desafíos del régimen político en el siglo XXI .....	303
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	307
ANEXOS .....	315
ANEXO 1. ACTA DE INDEPENDENCIA DE LAS PROVINCIAS DE C.A.....	315
ANEXO 2. LAS DEMANDAS INDEPENDENTISTAS A LA CORONA ESPAÑOLA.....	317
ANEXO 3. PLAN GLOBAL ANTICRISIS.....	318
ANEXO 4. EFICACIA EN LA RECAUDACIÓN DEL IVA EN EL SALVADOR.....	319
ANEXO 5. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TOTALES 2009- 2018.....	320
ANEXO 6. BALANCE PRIMARIO DEL SPNF, 2009-2018.....	320
ANEXO 7. DEFICIT DEL SPNF CON Y SIN PENSIONES A 2009-2018 .....	321
ANEXO. 8 RESULTADOS ELECCIÓN PRESIDENCIAL. 1994-2019. ....	321
ANEXO 9. INDICE DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR.....	322
ANEXO 10. PIRAMIDE DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA .....	323
BIBLIOGRAFIA.....	324
ILUSTRACIÓN 1 METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DEL PRESIDENCIALISMO .....	70
ILUSTRACIÓN 2 CARACTERÍSTICAS DE LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO .....	86
ILUSTRACIÓN 3 ÍNDICE DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN EL MUNDO .....	87
ILUSTRACIÓN 4 CARACTERÍSTICAS DE LA FORMA DE GOBIERNO PRESIDENCIALISTA .....	96
ILUSTRACIÓN 8 EJE IDEOLÓGICO DEL ELECTOR ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2014 .....	201
ILUSTRACIÓN 9 PREFERENCIAS PARTIDARIAS EN INTENCIÓN DEL VOTO ELECCIÓN 2019.....	203
ILUSTRACIÓN 10 RESOLUCIONES DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL. PERIODO 2009-2018 .....	210
ILUSTRACIÓN 11 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. COEFICIENTE GINI.....	228
ILUSTRACIÓN 12 EVOLUCIÓN DEL PIB NOMINAL Y REAL. 1991-2010 .....	229
ILUSTRACIÓN 13 RESPETO AL ESTADO DE DERECHO .....	297

TABLA 1 TIPOS DE RÉGIMEN EN EL MUNDO	62
TABLA 3 COMPARATIVO FÓRMULA ELECTORAL D'HONDT Y HARE	196
TABLA 4 COMPOSICIÓN GRUPOS POLÍTICOS EN ASAMBLEA LEGISLATIVA 1982-2021	199

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AL	Asamblea Legislativa de El Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA	Partido Alianza Republicana Nacionalista
APES	Asociación de Periodistas de El Salvador
Art.	Artículo
BANDESAL	Banco de Desarrollo de la República de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BCIE	Banco Centroamericano de integración económica
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
CAPRES	Casa Presidencial de El Salvador
CD	Partido Cambio Democrático
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CIFCO	Centro Internacional de Ferias y Convenciones
Cn.	Constitución de la Republica de El Salvador
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad para la Convivencia Ciudadana
CSJ	Corte Suprema de Justicia
D.E.	Decreto Ejecutivo
DIGESTYC	Dirección Nacional de Estadísticas y Censos
D.L.	Decreto Legislativo
DEFENCO	Defensoría del Consumidor
EE. UU.	Estados Unidos de América
ENEL	Enel Green Power
FAES	Fuerzas Armadas de El Salvador
FGR	Fiscalía General de la República
FMLN	Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social



GANNA	Partido Gran Alianza para la Unidad Nacional
GOES	Gobierno de El Salvador
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IUCEPC	Informe Único Comisión de Estudio del Proyecto de Cn.
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
LAGEO	Energía Geotérmica en El Salvador
LOJ	Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MERCOMUN	Mercado Común Centroamericano
MIGOB DT	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MOP	Ministerio de Obras Públicas y de Transporte
MTPS	Ministerio de Trabajo
NI	Partido Nuevas Ideas
NT	Partido Nuestro Tiempo
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIE	Organismo de Inteligencia del Estado
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Ord.	Ordinal
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PCN	Partido Concertación Nacional
PD	Partido Demócrata Cristiano
UDN	Partido Unión Democrática Nacionalista

PSD	Partido Social Demócrata
PDDH	Procuraduría de los Derechos Humanos de El Salvador
PEA	Población Económicamente Activa
PESS	Plan El Salvador Seguro
PGR	Procuraduría General de la República
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSD	Partido Social Demócrata
RIAL	Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa
RIOE	Reglamento Interior del Órgano Ejecutivo
RNPN	Registro Nacional de las Personas Naturales
ROS	Reporte de Operaciones Sospechosas
RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
SC	Sala de lo Constitucional
SCA	Sala de lo Contencioso Administrativo
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SP	Superintendencia de Competencia de El Salvador
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
TE	Tribunal de Ética
TSC	Tribunal del Servicio Civil
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCA	Universidad Centro Americana “José Simón Cañas”
UES	Universidad de El Salvador
UFG	Universidad Francisco Gavidia
UTE	Universidad Tecnológica de El Salvador
VAMOS	Partido Vamos

## INTRODUCCIÓN

*Mucho se habla, la boca se llena de “democracia”.  
El poder del pueblo es el poder de una minoría,  
¡no del pueblo! ¡No nos engañemos!  
Beato Rutilio Grande  
(1928-1977)*

La Constitución salvadoreña determina que la finalidad del Estado es garantizar la justicia, la seguridad jurídica y el bien común, Art.1 Cn.<sup>1</sup> El bien común jerárquicamente es la hipotenusa que cruza todos los ámbitos de las leyes y el Derecho dentro un sistema de democracia pluralista. La jurisprudencia salvadoreña define el bien común *como el conjunto de condiciones materiales y espirituales necesarias para la realización del individuo, dentro de un contexto de orden y de justiciar.*<sup>2</sup> El Estado Constitucional de Derecho se fundamenta en los siguientes pilares: el reconocimiento de la finalidad personalísima<sup>3</sup> del Estado, los derechos humanos y fundamentales de las personas, la soberanía popular, la división de poderes e independencia de los tribunales establecidos en una Constitución escrita.

---

<sup>1</sup> El Bien Común como finalidad del Estado según Peter Haberle es sinónimo del interés público, pues toda actividad humana en un territorio determinado se organiza para desarrollar sus acciones conjuntas necesarias para su bienestar y se encuentra en todos los planos de la jerarquía de las normas y en todos los ámbitos del derecho [...] en el contexto de todas las funciones del Estado, como principio, norma y topos jurídicos. Peter Haberle. El Estado Constitucional. (México, UNAM, 2003) p 243.

<sup>2</sup> Sentencia de 23-III-2001, Inc. 8-97, romano IX 2. Sala de lo Constitucional de la CSJ.

<sup>3</sup> La concepción personalista del Estado considera a la persona humana y su dignidad en su doble dimensión: lo individual y lo social para el cumplimiento de sus fines. El Estado creado se organiza para la convivencia social y la realización de los propósitos de vida de las personas; el Estado no se concibe como organizado para el beneficio de los intereses individuales, sino el de las personas como miembro de una sociedad. Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución. Constitución de la República de El Salvador. Exposición de motivos. (San Salvador, CSJ. 2016). P. 89.

En el Estado de Derecho, el Bien Común se materializa en la tutela de los derechos humanos y los derechos fundamentales, a fin de garantizar su goce y real ejercicio para alcanzar las condiciones materiales que satisfagan las necesidades de existencia y las relaciones sociales entre iguales en una convivencia pacífica. De ahí la necesidad de los consensos políticos y sociales en la comunidad para establecer los instrumentos jurídicos y normas de la participación democrática. El énfasis personalista y social del Estado determina el principio constitucional de supremacía del interés público. Se colige entonces, que el Estado Constitución de Derecho *es garantista de derechos de la persona en la convivencia e intercambio con los demás; es un Estado comprometido con el bienestar de la sociedad, de manera especial con la de aquellos sectores más desfavorecidos de la misma.*<sup>4</sup>

La Constitución establece que la soberanía del Estado reside en el pueblo, Art. 84 Cn. Su forma de gobierno es republicano, democrático y representativo y su sistema político es pluralista. La organización, sus normas y su funcionamiento se supeditan a los principios de la democracia representativa, Art. 85 Cn.

La supremacía constitucional en la evolución histórica del constitucionalismo salvadoreño ha sido una premisa del deber ser, pues la cultura política y el ejercicio del poder político ha sido autocrático desde el nacimiento de la República. Las decisiones fundamentales de las políticas públicas, organización y funcionamiento de los órganos del gobierno han sido determinadas a través de quien ejerce la Presidencia del Ejecutivo, incluso de ser necesario violentando leyes y la Constitución misma. Históricamente el principio de la Supremacía Constitucional ha sido irrespetado por las prácticas

---

<sup>4</sup> Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho Constitucional. (Madrid, Marcial Pons, 2007). p. 170.

consuetudinarias de los *golpes de facto*<sup>5</sup> quebrantando el orden Constitucional para el ejercicio del poder Presidencial.

La doctrina constitucionalista al organizar el funcionamiento de los órganos de gobierno establece límites a las atribuciones de los funcionarios públicos que ostentan el poder de *mandar y exigir obediencia* a efecto de garantizar y proteger los derechos del ciudadano. En ese sentido, la separación e independencia de poderes y los controles o pesos y contrapesos son principios esenciales para el funcionamiento del sistema político republicano, representativo y democrático del régimen presidencialista. De esta forma la separación de poderes, sus límites y control de los órganos de poder son la garantía y defensa de los derechos fundamentales de las personas, del funcionamiento del gobierno y defensa de la Constitución misma como fuente jurídica primaria organizadora del Estado.

En la historia del republicanismo salvadoreño y su régimen presidencial, han existido pocas ventanas para la circulación de los vientos democráticos en la sociedad. Su evolución histórica ha sido marcada por la dictadura militar o civil y el totalitarismo autocrático<sup>6</sup> por varias décadas. La gestión gubernamental salvadoreña históricamente se caracteriza por el ejercicio centralizado en la representación política del Presidente.

---

<sup>5</sup> La sucesión de los jefes de gobierno del Poder Ejecutivo, desde la formación de la República de El Salvador dentro de la Federación de las Provincias de Centro América (1941-1931) han ocupado el podio presidencial diecisiete gobernantes por medio de golpes militares y, seis desde el derrocamiento de Maximiliano Martínez (1931-1921). El último golpe militar se realizó en 1979 con el derrocamiento del General Carlos Humberto Romero (1/06/1977-15/10/1979).

<sup>6</sup> Loewenstein clasifica las formas de gobierno en *autocracias* y *constitucionalistas* con base al grado de la concentración y distribución del poder. Caracteriza la autocracia *por la existencia de un único detentador del poder (...) libre de cualquier control eficaz que tiene la competencia para la toma de la decisión política* traducida en normas jurídicas y la ejecución de ésta a través de las políticas públicas. Por oposición define la forma constitucionalista *en la cual coexisten diferentes e independientes poderes que cooperan en la formación de la voluntad estatal*. Estas formas de gobierno, después de la segunda guerra mundial los Estados modernos retoman a los marcos constitucionalistas.

La centralidad del Presidente en el ejercicio de las atribuciones y facultades ha sido el factor principal para la impronta política y cultural del presidencialismo salvadoreño. ¿En qué medida la gestión presidencial ha impactado en los límites constitucionales del poder gubernamental durante el período 2004 – 2020? A efectos de encontrar explicaciones a esta situación problemática, se pretende como objetivo general analizar las características del presidencialismo salvadoreño y su impacto en los límites constitucionales al poder gubernamental durante el período 2004- 2020.

Al órgano Ejecutivo le corresponde la formulación de las políticas públicas y la ejecución de los programas y proyectos para encontrar soluciones a las demandas sociales y económicas, dinámica que le otorga la centralidad en el funcionamiento del aparato gubernamental al Presidente con respecto a los otros órganos fundamentales del Estado. Este proceso lo coloca en relación directa y sistemática con el ciudadano; relación que crece en proporción al crecimiento de los servicios estatales, sean prestados directamente o por entes privados, especialmente es un Estado garantista de los derechos de las personas. Se genera así constantes tensiones y crisis en el aparato gubernamental en torno a las prioridades, la eficiencia, eficacia y los resultados esperados al interior del gobierno, igualmente en las relaciones con los actores políticos y sociales del país.<sup>7</sup>

---

Loewenstein enfatiza la diferencia del ejercicio del poder entre una y otra forma con relación al *grado de participación o exclusión en la toma de decisiones políticas*. Al totalitario -dice- no le interesa el control de la vida social de la comunidad, sino el control del poder político del Estado; *el gobierno autocrático busca que los demás órganos del Estado se sometan políticamente a quien controla el poder o estén obligados a ceder al presentarse un conflicto entre ambos*. Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*. (Madrid, Ariel, 1986). 73-76.

<sup>7</sup> A parte de los intereses políticos y apetitos personales del poder, las tensiones y las crisis de gobernabilidad se generan en tanto las necesidades siempre serán mayores que los recursos disponibles para satisfacerlas y los procesos burocráticos débiles de articulación y planificación institucional alimentan el descontento entre el sector privado, los movimientos sociales y los partidos políticos.

Estos aspectos que de crisis de gobernabilidad y la acción hiperactiva de la gestión presidencial se hacen más evidente. Esta paradoja, sin embargo, no le otorga legitimidad al Presidente para evadir el cumplimiento de las leyes o violar las disposiciones constitucionales para satisfacer prioridades e intereses, que muchas veces, lo conduce conscientemente a invadir atribuciones y la independencia de los otros órganos de Estado. Peor aún si la motivación política trasciende la finalidad del servicio público, la obstestación arbitraria del poder o los intereses ilegítimos del uso patrimonialista del Estado a favor del grupo de turno en el poder conduce al ejercicio dictatorial del poder.

Al optar por el tema de investigación sobre *El presidencialismo salvadoreño y su impacto en los límites al poder gubernamental. Estudio comparativo 2004-2020* bajo el enfoque de la teoría constitucionalista se pretende identificar, analizar y describir las características y los principales mecanismos de control al poder delegado, que inciden en la separación e independencia de los órganos del poder para el funcionamiento del sistema político establecidos en la Constitución salvadoreña.

En tal sentido, se enuncian las atribuciones y facultades de los órganos fundamentales del Estado que, al mismo tiempo, establecen los límites constitucionales al ejercicio de poder político. Así mismo se consideran los *poderes metaconstitucionales* del Presidente del Órgano Ejecutivo que se derivan del sistema político pluralista, del sistema de partidos y el sistema electoral como factores fácticos que inciden en la configuración del poder y las relaciones políticas del Presidente como condicionantes que favorecen la hegemonía fáctica del poder presencial en la gestión de los expresidentes Elías Antonio Saca González (2004-2009); Carlos Mauricio Funes

---

Cartagena (2009-2014); Salvador Sánchez Cerén (2014-2019) y Nayib Armando Bukele Ortez<sup>8</sup> (2019-2020).

Con el gobierno de Antonio Saca<sup>9</sup> culmina una fase sucesiva de gobiernos electos bajo la bandera del Partido Alianza Republicana Nacionalista, ARENA luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 que cerró el conflicto civil armado en El Salvador. La elección de Mauricio Funes<sup>10</sup> postulado por el Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN marca la primera alternancia política en la historia política de más de 200 años de la República de El Salvador y la gestión de Salvador Sánchez Cerén<sup>11</sup> postulado por el mismo partido político. La segunda alternancia política -diez años después- se produce con Nayib Bukele<sup>12</sup> postulado por la Gran Alianza para la

---

<sup>8</sup> Se consideran dos años de gestión presidencial de un periodo de cinco años 2019-2014.

<sup>9</sup> La candidatura de Antonio Saca surgió siendo Presidente de la ANEP, y al mismo tiempo lo nombran Presidente de ARENA, la segunda fuerza política en el parlamento con 27 Diputados. Al asumir la Presidencia en 2006, en las elecciones para diputados ARENA obtiene 34 diputados convirtiéndose en el partido oficial mayoritario.

<sup>10</sup> Mauricio Funes es postulado como candidato presidencial como aliado del FMLN. Periodista de profesión, sin militancia partidista. Al asumir la Presidencia Mauricio Funes, el FMLN se convierte en la primera fuerza política con 35 Diputados en el parlamento. A menos de cuatro meses de su mandato, el 15 de septiembre de 2009, Mauricio Funes anuncia su renuncia a la afiliación al FMLN; un requisito exigido por la Constitución para la postulación presidencial.

<sup>11</sup> Salvador Sánchez, exmiembro de la Comandancia General del FMLN y firmante de los Acuerdos de Paz, cuando asume su mandato, la bancada del FMLN es la primera fuerza parlamentaria con 31 diputados, pero en las elecciones de 2015 la representación se reduce a 23 diputados y ARENA obtienen 35 Diputados retomando la mayoría parlamentaria.

<sup>12</sup> Nayib Bukele surge a la vida política como candidato a Alcalde del Municipio de Nuevo Cuscatlán del Departamento de Libertad en 2012. En el año 2015 es electo como Alcalde de San Salvador, capital de la República, en ambas gestiones bajo la bandera del FMLN. Desde el inicio de su mandato municipal en San Salvador, se proyecta como candidato Presidencial. Al exigir la pronta definición de su nominación como candidato Presidencial para 2019 genera tensiones y contradicciones políticas-ideológicas al interior del FMLN siendo expulsado del FMLN.

Crea su propio instrumento político *Nuevas Ideas* para correr por la Presidencia en las elecciones de 2019. Al no lograr legalizar e inscribirse en tiempo para las elecciones, establece alianza con el partido Cambio Democrático, CD que en ese momento tiene un proceso de baja del registro electoral por no haber obtenido



Unidad Nacional, GANA, a la cual se inscribe faltando horas para el cierre de inscripción de candidatos presidenciales.

La gestión presidencial de cada uno de ellos se desarrolló en condiciones políticas, económicas y sociales ligeramente distintas y su liderazgo con características diferentes en el ejercicio presidencial. Durante el período 2004-2020 concurre la alternabilidad en la gestión presidencial que erosionó el hilo hegemónico del grupo familiar oligárquico tradicional gobernante desde la independencia de la monarquía española<sup>13</sup>. Esta Circunstancia histórica reviste relevancia nacional para el propósito de observar y analizar el fenómeno de la centralidad del Presidente en la acción gubernamental con respecto a los límites del presidencialismo salvadoreño y el efectivo ejercicio de la separación de poderes del Estado.

A partir de la Constitución de 1950 en forma expresa se ha venido reconociendo la supremacía constitucional hasta la Constitución de 1983 y sus reformas afirman su

---

el piso electoral exigido en las últimas elecciones. Un día antes para el culminar el tiempo de inscripción de candidato Presidencial Bukele pacta alianza con GANA para su inscripción. Logrando una victoria electoral con mayoría aplastante de votos. El Presidente Bukele en 2021 logra el control absoluto del parlamento con 56 diputados en alianza establecida entre NI, GANA, PCN y PDC.

<sup>13</sup> Para el estudio de los grupos de poder que ejercen el control económico y política de El Salvador, han tomado como unidad base el grupo familiar, originados y consolidados en tiempos de Gerardo Barrios (1860-1863). Durante la llamada República cafetalera de El Salvador. Este tema, ha sido estudiado por los científicos sociales nacionales y extranjeros y en Tesis de grado, desde el ámbito económico, sociológico, político y cultural en los diferentes estudios. En el año 2002 Carlos Paniagua estudia el impacto de las relaciones comerciales de 23 grupos empresariales, con base al origen de la formación del grupo y las asociaciones familiares y comerciales de las catorce familias. Carlos Rodolfo Paniagua Serrano. *El bloque empresarial hegemónico salvadoreño*. (San Salvador, ECA julio-agosto, núm. 645-646, 2002).

En tanto que Salvador Arias sostiene que estos grupos ha llegado a organizarse en ocho grupos a través de los vínculos familias controlan las acciones y juntas directivas de los grupos empresariales para ejercer el control político y económico del país. Salvador Arias Peñate. *Atlas de la pobreza y la opulencia en El Salvador*. (San Salvador, Talleres UCA, 2010).

carácter jerárquico y el control constitucional sobre todo el ordenamiento jurídico del país. En el Art. 246 Cn. se declara que los principios, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulan su ejercicio, ni mucho menos supeditarse a las leyes y los reglamentos; al mismo tiempo prima el interés público sobre el interés privado.

Las atribuciones y facultades de los órganos del poder político son en sí mismo límites al ejercicio del poder. Los controles al poder como límites al ejercicio arbitrario de los funcionarios públicos y la separación e independencia de poderes se constituyen en garantía para el ejercicio de la libertad, la democracia como sistema y son el marco para las responsabilidades de los funcionarios públicos. Al violentar estas disposiciones constitucionales, no sólo se agrieta la calidad de la democracia, sino también los pilares que sostiene el sistema político mismo. Bajo esta perspectiva de la teoría constitucional se aborda la organización y el ejercicio del poder político establecido en la Constitución y las leyes de la República que rige estructura el desarrollo capitular de la presente investigación sobre la centralidad del poder presidencialismo salvadoreño.

El primer capítulo presenta una aproximación conceptual sobre el Estado moderno desde la teoría Constitucional enfatizando las características doctrinarias y sus componentes principales para el ejercicio del poder político dentro del sistema republicano, democrático y representativo. Con el propósito de Identificar los límites constitucionales del presidencialismo salvadoreño y sus instrumentos de control para el ejercicio independiente y la separación de poderes del Estado Constitucional de Derecho.

Dentro este Capítulo se incluye una propuesta metodológica que el análisis de los factores principales del ejercicio del poder en el presidencialismo salvadoreño. La propuesta para el análisis de la gestión Presidencial presenta en cinco dimensiones con sus respectivos indicadores. De los cuales, para el propósito de la investigación y por

limitaciones de tiempo para la investigación, se centrará en una de las cinco dimensiones que presenta la metodología de análisis del régimen presidencialista. Se aborda la dimensión de la separación e independencia de poderes como vector principal para la comparación de la gestión presidencial aplicada a los cuatro periodos de la gestión presidencial, priorizando en los componentes jurídicos y políticos que inciden en el ejercicio hegemónico del Presidente del órgano Ejecutivo definido en la Constitución de 1983 y sus reformas de 1991.

El segundo Capítulo caracteriza los rasgos específicos y las diferencias entre Presidencialismo Parlamentario y el Presidencialismo Presidencialista y sus derivados como referente teórico para la caracterización del presidencialismo salvadoreño, con el objetivo de comprender la dimensión de los límites gubernamentales y las características de los poderes públicos propios de un sistema democrático constitucional.

La Constitución salvadoreña desde la liberación del dominio Español formalmente ha reconocido los derechos humanos y derechos fundamentales de sus habitantes, estableciendo que el Estado de El Salvador se orienta por un régimen republicano, representativo y democrático; sin embargo, los detentores del poder político, históricamente los han conculcado o reconocido su vigencia parcialmente a cuentagotas forzados por las demandas populares.

Es en la Constitución de 1950 bajo la visión de un Estado de Bienestar Social se reconocen universalmente los derechos ciudadanos y reafirmados en las Constituciones de 1962 y 1983. Las reformas constitucionales derivados de los Acuerdos de Paz de 1992, abrieron la ventana a la transición de la dictadura oligárquica en sus diferentes fases a un proceso de transición a hacia la democracia política procedimental.

Con el objetivo de analizar las principales características institucionales y políticas del presidencialismo salvadoreño, el Capítulo tercero aborda en términos generales el contexto y la evolución de los rasgos característicos del Presidencialismo definido en la

Constitución del 1983 y las reformas de 1991. La doctrina constitucionalista subraya que todo Estado que se denomine Democrático y de Derecho se fundamenta en la separación de poderes, sus pesos y contrapesos, el reconocimiento de la dignidad de la persona y el respeto a los derechos individuales y colectivos que necesariamente conlleva la visión de limitación al poder de los gobernantes a través de los mecanismos de control político.

El cuarto Capítulo presenta los resultados del análisis comparativo del poder presidencialista en las gestiones de los últimos cuatro ejercicios presidenciales de los años 2004 hasta el año 2020. Enfatizando en el ejercicio de las potestades y atribuciones constitucionales del Presidente, en las relaciones entre el sistema de partidos políticos y los efectos del sistema electoral para la configuración del poder político y sus consecuencias en la separación e independencia de los órganos de poder gubernamental.

Finalmente, las conclusiones inferidas del ejercicio del poder gubernamental se basan en un patrón del régimen político mixto del presidencialismo cuya ingeniería constitucional ha evolucionado de acuerdo con las necesidades de dominación de las fuerzas hegemónicas en el poder para afianzar un modelo económico capitalista, cuyo proceso de democratización política real y efectiva ha tenido breves y fraccionados tiempos de vida republicana del Estado.

Con dicho propósito se ha violentado el respeto y vigencia de los derechos fundamentales, la independencia y separación de poderes, incluido los mecanismos de control político, dependiendo de las necesidades y el contexto político de quienes ejercen el poder a fin de garantizar la seguridad jurídica de las élites políticas y económicas, a grado tal, que las disposiciones constitucionales se erigen como esfinges esculpidas en la mera formalidad jurídica.

La centralidad del presidencialismo salvadoreño históricamente se ha consolidado a través de dictaduras caudillista, militares o civiles-oligárquicas que generalmente se han instalado mediante la ruptura del ordenamiento constitucional del país. A partir de la vigencia de la Constitución de 1983, la sucesión presidencial ha procedido mediante los mecanismos de la *democracia política limitada* que, luego de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992 se abrió un proceso de transición hacia la democracia procedimental.

Actualmente existe el riesgo de consolidación de un régimen autocrático autoritario por medio del mecanismo y las reglas del *juego democrático* diseñado en la Constitución misma. La instalación de gobernantes populistas mediante los procesos electorales en una democracia limitada, procedimental, no cierra la puerta a la instalación de regímenes totalitarios, ni mucho menos garantiza una democracia económica y social.

Los golpes de Estado, la suspensión de las garantías constitucionales o los regímenes de excepción, incluso la suspensión de la Constitución y su vigencia son medidas que la población percibe y materialmente palpa por vía de la microeconomía, la represión o las carencias de los servicios sociales. En tanto que la fractura de la democracia, sus déficits políticos y la erosión del ordenamiento institucional del Estado es *peligrosamente engañosa por la vía electoral*<sup>14</sup>, en la medida que las jornadas electorales legitiman el acceso al poder y, como consecuencia lógica, la percepción sobre las medidas gubernamentales que desmontan la institucionalidad pública y se conculcan derechos a la ciudadanía por medio de leyes, se aceptan como naturales al funcionamiento estatal por el predominio hegemónico que ejerce -el Presidente- en la Asamblea Legislativa principalmente.. *La población sigue votando. Los autócratas*

---

<sup>14</sup> Steven Levitsky y Daniel Ziblatt. *Cómo mueren las democracias* (Trivillus, ePub r1.0) 11 <https://www.lectulandia.com>

*electos mantienen una apariencia de democracia, a la que van destripando hasta despojarla de contenido*<sup>15</sup>.

La teoría del constitucionalismo ha generado mecanismos de control al poder que deberían actuar como límites al ejercicio del poder, en tanto órganos de cooperación para el adecuado funcionamiento del sistema político establecido en la Constitución; tales mecanismos no se consideran excluyentes o de oposición,<sup>16</sup> Art. 86 Cn. sino que constituyen reglas y límites para la lucha por el poder dentro del régimen político constitucional. Esos límites -dice Diego Valadés- se llaman la *separación de poderes*, que a su vez incuban las tensiones de la lucha por el poder a través de la representación y defensa de la Constitución. Asimismo, Valadés sostiene esa disputa son *los mayores desencuentros políticos durante el largo proceso de acomodamiento de las sociedades con sus constituciones*.<sup>17</sup>

En ese sentido, el ejercicio del poder gubernamental genera conflictos políticos que requieren soluciones complejas. Soluciones que deben buscarse en el ámbito político para la sostenibilidad de las medidas pertinentes, pues los acuerdos y la voluntad entre de los actores se expresaran como manifestaciones político-jurídicas para satisfacer las demandas sociales, económicas, culturales y políticos de la población.

Las pretensión al optar por el tema de investigación confrontando la ingeniería constitucional de la democracia representativa y pluralista con los mecanismos fácticos en el ejercicio del poder político, se busca contribuir a la identificación los factores

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> El constitucionalismo al establecer al poder político su estatus jurídico, -dice Diego Valadés- convirtió a las constituciones como el gran instrumento de conciliación. Diego Valadés. *El control del poder*. (México, Porrúa, 2006) 7.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

políticos y jurídicos, que inciden en la independencia entre los órganos fundamentales y los sistemas de control al poder político del Estado y los actores políticos que obstruyen o facilitan el pleno ejercicio de la Democracia Constitucional del Estado de Derecho, particularmente del régimen político representativo y pluralista salvadoreño, calificado por la literatura especializada como un régimen presidencialista mixto.

Sus resultados aspiran a contribuir al debate abierto en las ciencias políticas tendiente a la ampliación de los derechos políticos y humanos, para mejorar y multiplicar los mecanismos de la acción y participación ciudadana en la gestión gubernamental.

En nuestro país diferentes actores políticos han señalado la necesidad de impulsar reformas constitucionales que permita ampliar mecanismos para viabilizar la participación ciudadana directa o institucional, constitucionales y legales en la formulación de las políticas y decisiones del Estado más allá de los mecanismos del sistema electoral, para la vigencia real de las garantías constitucionales a los derechos políticos, los derechos humanos y sociales, -colectivos e individuales- establecidos en la Constitución y otros derechos como la seguridad alimentaria, el derecho al acceso al agua potable y la acción resiliente de los recursos ambientales los cuales carecen de tutela y garantía constitucional.

EL PRESIDENCIALISMO SALVADOREÑO Y SU IMPACTO EN LOS LIMITES  
CONSTITUCIONALES AL PODER GUBERNAMENTAL.

ESTUDIO COMPARATIVO 2004-2020.

ROLANDO MATA FUENTES

RESUMEN

La evolución del constitucionalismo salvadoreño evidencia que la lucha por el poder político y los desajustes en el funcionamiento institucional, históricamente no se han resuelto mediante una nueva Constitución precedida de un golpe de Estado o una reforma constitucional. El control del poder político es una lucha constante entre las fuerzas que buscan imponer sus visiones y programas políticos, económicos e ideológicos para legitimar jurídicamente las acciones necesarias en la ejecución de sus proyectos o garantizar alcanzar sus objetivos en intereses en la sociedad.

Las sociedades modernas se organizan para alcanzar los objetivos de bienestar social y la seguridad jurídica preservando la dignidad humana, la vigencia de los derechos, libertades e igualdad de sus miembros de acuerdo con las teorías societales que les inspiran. El constitucionalismo orienta la organización de la población y del Estado para la búsqueda de soluciones a la problemas sociales, múltiples y complejos, frente a una limitada disponibilidad de recursos o ineficiencia en la gestión ambiental y social, provocando tensiones entre los ciudadanos y los detentadores del poder.

La forma de gobierno presidencialista del republicanismo basa su legitimidad procedimental en los resultados electorales para ejercer el poder político delegado por las mayorías de los votantes. Bajo ese precepto, en los últimos 200 años, la democracia salvadoreña rige para las élites hegemónicas que han subyugado a la mayoría de la población, diversa y plural, mediante golpes de Estado o elecciones sucesivas a favor de los grupos oligárquicos. Hoy día la población demanda romper esas ataduras y exige el



reconocimiento y materialización del pluralismo social y político establecido en la Constitución de 1993 para el cumplimiento de las finalidades del Estado, del bien común y bienestar de las personas.

En tal sentido, es imperioso comprender la organización y funcionamiento jurídico del Estado, la distribución de facultades y atribuciones constitucionales a los diferentes órganos del Estado, asimismo identificar los mecanismos fácticos en el ejercicio del poder delegado. Los problemas políticos generados en ejercicio del poder no se resuelven sólo jurídicamente, sino también por las acciones y conductas de los funcionarios públicos en las relaciones con los otros actores políticos, individualmente o asociados, dentro del régimen político, el ámbito social y el sistema de partidos para el ejercicio democrático del Estado de Derecho.

La configuración del principio de la separación de poderes surge como necesidad de tutela a la libertad y la seguridad jurídica de los ciudadanos a fin de evitar los excesos del poder. El constitucionalismo presenta un tipo de régimen fundamentado en la concentración del poder político en lo geográfico, la separación de poderes en la institucionalidad gubernamental. Al mismo tiempo establece los límites a la acción de los órganos del Estado en la gestión de los servicios públicos obligados a cooperar en la formación de la voluntad estatal. No puede ser de otra manera, en tanto el Presidencialismo surge negando la forma de gobierno monárquica para evitar que -una única persona- adopte las decisiones políticas fundamentales del Estado sin límites y libre de cualquier control político eficaz.

El poder político para Max Weber *es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena*<sup>18</sup> en la formación y organización del Estado a través de la norma jurídica. Históricamente el poder político ha necesitado de diferentes formas de

---

<sup>18</sup> Max Weber. *Economía y sociedad* (México, FCE, 1964) p 696

legitimación para ejercer su condición de dominación. El poder considerado así es una fuerza necesaria para ejecutar las decisiones tomadas por los funcionarios como delegados del poder. Bajo ese concepto de *autoridad*<sup>19</sup> el funcionario público impone sus decisiones enmarcadas en el ordenamiento jurídico en virtud de una designación democrática.

Así el funcionario público, electo por el voto popular o por delegación jurídica, adquiere legitimidad para ejercer la autoridad y el don de mando ante quienes originalmente le confirieron la autoridad que acatan u obedecen por considerar legítima la autoridad. La autoridad es una potestad delegada cuya legitimación se basa en la supremacía constitucional. Jurídicamente la autoridad y el poder político son dos cosas diferentes, aunque muy relacionadas. El poder político es *la coerción o la fuerza mediante la cual se puede obligar al otro a obedecer y la autoridad conlleva el derecho del funcionario dirigir y mandar, de ser oído u obedecido por otros para realizar actos y tomar decisiones respecto de sí y de terceros.*<sup>20</sup>

Sin embargo, acatar las decisiones de un funcionario que tiene el ejercicio del poder, sea por elección popular o por delegación, no implica obedecer mandatos contrarios al ejercicio del derecho a la integridad de la vida, a la libertad, la seguridad jurídica, etc. de las personas. Bajo esa premisa se organiza y distribuyen las atribuciones a las diferentes instituciones para el ejercicio del poder y los respectivos pesos y

---

<sup>19</sup> El poder y la autoridad -para Maritain-, son dos cosas diferentes: *el poder es la fuerza mediante la cual se ejerce la autoridad. La autoridad es el derecho de dirigir y mandar, de ser oído u obedecido por otro. La autoridad requiere del poder.* Jacques Maritain. *El hombre y el Estado*, (Madrid, edic. Encuentro, 1983) p 144.

<sup>20</sup> Para Carla Ochoa el poder político que surge de la relación entre quien goza de autoridad y el don de mando, y quienes acatan u obedecen; los cuales originalmente confirieron dicha autoridad al reconocerlo como legítimo, que una vez contenidos en el ordenamiento jurídico se transforman en funciones atribuidas a sujetos específicos y producen efectos jurídicos. Carla Huerta Ochoa. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. (México, UNAM, 2001) p 18

contrapesos que permitan tutelar los derechos fundamentales y políticos de la población. Bajo esa lógica responde la distribución diferenciada de potestades a los órganos principales del Estado para la acción independiente en el ejercicio del poder.

El órgano Legislativo tiene la función principal elaborar las leyes que estructuran al Estado y sus órganos, dotándoles de sus regulaciones para establecer las relaciones entre sí y con los ciudadanos. Al órgano Ejecutivo le atribuye la ejecución de las políticas públicas observando las leyes, procedimientos y facultades reglamentarias en la gestión gubernamental. Las atribuciones del órgano Judicial se orientan a impartir la justicia y resolver las controversias en el ámbito jurídico; se ocupa de velar la aplicación de las leyes interpretar la aplicación de la Constitución en defensa de la supremacía constitucional.

La ingeniería constitucional salvadoreña de 1983, surgida en un contexto político de transición de la dictadura a hacia la democracia, establece atribuciones y facultades al Presidente que le facilitan ejercer centralidad hegemónica respecto a los otros poderes del Estado e inciden negativamente en los pesos y contrapesos del régimen político. La gestión centralista presidencialista se ve fortalecida, sí dentro del periodo presidencial, el Presidente ejerce control del Parlamento y las instituciones de control al poder político, que dependiendo de los pactos políticos y el funcionamiento del sistema de partidos le permite ejecutar favorablemente sus propósitos o el plan de gobierno de su gestión.

Esta característica favorece el fortalecimiento de la democracia procedimental, pero también presenta el riesgo de la deriva autoritaria y regresión de los avances y consolidación de un débil proceso de democratización surgido luego de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992.

**PALABRAS CLAVES:** Constitución, Supremacía Constitucional. Democracia, Régimen Político, Presidencialismo, Separación de Poderes, Límites y Control Político, Sistema de Partidos, Sistema Electoral.

## CAPÍTULO 1

### EL PRESIDENCIALISMO Y LOS LIMITES CONSTITUCIONALES. UNA SITUACION PROBLEMÁTICA EN TORNO AL EJERCICIO GUBERNAMENTAL

*El poder político es simplemente  
el poder organizado de una clase  
para oprimir a otra.*  
Carlos Marx  
(1818-1883)

#### 1. Problematización y aproximación conceptual del régimen presidencialista

##### 1.1. El régimen Presidencialista

En un régimen presidencial corresponde al órgano Ejecutivo formular y ejecutar las políticas públicas y dar soluciones a los problemas del desarrollo económico, la garantía y goce de los derechos políticos, sociales, culturales, la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos humanos de las personas. Estos servicios estatales<sup>21</sup> generan insatisfacciones o mayor demanda por parte del ciudadano que generalmente canaliza hacia la institucionalidad pública conducida por el Presidente del Ejecutivo.<sup>22</sup>

Las necesidades del desarrollo social, económico y el bienestar de la población siempre serán mayores que los recursos disponibles para satisfacerlas. Esto genera

---

<sup>21</sup> Joseph Stiglitz sostiene que los Estados contemporáneos realizan diferentes actividades para el cumplimiento de sus fines dentro de una economía mixta. La crisis económica mundial de 1930 desnudó al liberalismo económico su incapacidad para satisfacer las necesidades sociales básicas de la población. Surgieron las políticas de la intervención del Estado para estabilizar la economía, al mismo tiempo se crean programas y prestaciones sociales a la población vulnerable que serían bases iniciales para el Estado de Bienestar en la década de los años cincuenta. “Desde que nacemos y morimos, las actividades del Estado influyen de innumerables maneras en nuestra vida” Vid. Joseph S. Stiglitz. La economía del sector público. (Barcelona, Antoni Boch, 1998).

<sup>22</sup> El órgano Ejecutivo como su nombre lo indica tiene la facultad para ejecutar la ley, las políticas públicas o proyectos que generalmente se establecen en una ley o reglamentos para su obligatorio cumplimiento. En el estado de derecho el funcionario público está obligado a regir su acción administrativa al proveer los servicios al cumplimiento de la ley, de los reglamentos y normas respectivas. No tiene margen que exceda dichos límites. Caso contrario acontece al privado, si la ley no le prohíbe, permite o manda está habilitado al actuar racional, ético en condiciones de igualdad para la convivencia social.

tensiones y crisis en el aparato gubernamental que aunado a los procesos burocráticos, la poca articulación, planificación y falta de consenso en torno a las prioridades, a la disponibilidad presupuestaria de los proyectos y las demandas de insatisfacción a los intereses sectoriales (privados y públicos), se suman las presiones de los grupos de poder económicos, políticos, los movimientos sociales y de los partidos políticos que por su inmediatez a la población y ejecutor de las disposiciones normativas del funcionamiento del gabinete de gobierno le compete al Ejecutivo materializar soluciones en forma eficaz.

La acumulación coyuntural de estos factores le generan crisis de gobernabilidad al poder Ejecutivo, situación algunos gobernantes y analistas políticos perciben y consideran necesario concentrar atribuciones en el Presidente para dar respuestas oportuna a las necesidades o insatisfacciones por satisfacer, basados en la legitimidad del voto directo en la elección del Presidente y a la plataforma electoral ofrecida al elector.<sup>23</sup> El órgano ejecutivo es a quien le corresponde ejecutar la voluntad del Estado que los diputados han traducido en actos normativos.

¿De qué forma ha impactado el presidencialismo salvadoreño en los límites constitucionales del poder gubernamental durante el período 2004 – 2020? En este capítulo se identifican, desde la perspectiva de las Ciencias Políticas, los límites constitucionales del presidencialismo salvadoreño y sus instrumentos de control para el ejercicio de la separación de poderes del Estado. Con base en la teoría del constitucionalismo se fundamenta la formulación del concepto del régimen republicano,

---

<sup>23</sup> En el caso latinoamericano -dice Diego Valadés- el origen plebiscitario del poder presidencial invirtió la dirección de los controles políticos, depositando en el Presidente una extensa suma de potestades, algunas de la cuales incluso trascendieron el orden normativo. *Vid.* Diego Valadés. *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*. <https://www.juridicas.unam.mx> consulta 27 de junio de 2021.

Duverger habría señalado que el régimen presidencial clásico en Latinoamérica había sido deformado producto de las asimetrías productivas, económicas, políticas, sociales de América Latina y los Estados Unidos. Maurice Duverger. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. (Barcelona, Ariel, 1980) 152

representativo y democrático salvadoreño y la propuesta metodológica para el análisis comparativo del impacto del ejercicio factico del régimen presidencialista republicano, como objetivo específico de la investigación. Particularmente la situación problemática se aborda analizando las relaciones y funcionamiento de la separación de poderes y los límites constitucionales a los órganos fundamentales del Estado.

Históricamente el sistema político presidencial, especialmente el latinoamericano, ha configurado una institucionalidad en la tradición liberal muy precaria a causas del ejercicio dictatorial de la oligarquía o las dictaduras militares que han impactado negativamente el desarrollo cívico democrático de la población y afectado el goce de los derechos fundamentales y el bienestar de la población<sup>24</sup> que deformaron, según Maurice Duverger, el modelo Presidencialista *clásico* del republicanismo estadounidense.<sup>25</sup>

A la concentración del poder presidencial en el régimen presidencialista coadyuva la debilidad institucional y los mecanismos estatales en la relación del Estado con la Sociedad. Factores propicios para acción de los gobernantes populistas para generar obstáculos o ignorar las demandas sociales, evitar la participación ciudadana en las decisiones y formulación de las políticas que le competen en el ejercicio de la democracia.

Jorge Carpizo identifica otras causales que demarcan distancia del modelo *clásico* republicano destacando que en latinoamericana previo a la independencia no existían en los Estados como sucedió en la trece colonias inglesas; la fuerte inestabilidad política y las guerras de disputas territoriales post independencia y la fuerte injerencia política y

---

<sup>24</sup> Entre los años 1978 al 2000 se produce al tránsito de las dictaduras a la democracia en América Latina, se producen transformaciones políticas, económicas, institucionales y electorales que apuntalan al tutelaje de los derechos humanos y las libertades políticas orientadas al acceso de la información, la libertad de prensa y la rendición de cuentas; acciones que apuntalan un proceso de estabilización de la democracia en la región. A este fenómeno Samuel Huntington le denominó la tercera ola democratizadora. Samuel P. Huntington. La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX. (Barcelona, Paidós, 1994).

<sup>25</sup> Op. cit. Maurice Duverger. Instituciones políticas y derecho constitucional...

militar de las potencias inglesas, francesa y la estadounidense, especialmente en la región centroamericana que propiciaron condiciones para conceder amplias facultades a los presidentes de la región en contextos de Guerra y de invasión de territorios declarados independientes.<sup>26</sup> Factores propicios para violentar el Estado de Derecho y la legitimidad de los gobiernos, desarrollando así una impronta política y cultural que marca el ejercicio autoritario del poder, de la representación restringida y parcializada a favor de los grandes grupos económicos bajo la tutela de las fuerzas armadas.<sup>27</sup>

Desde la perspectiva de las atribuciones constitucionales y las leyes se establecieron disposiciones favorables a la concentración y acción hegemónica del poder político del Presidente. Dentro de las principales atribuciones asignadas al Presidente que le permiten preeminencia al Presidente se destacan las siguientes:

- a) Formulación de la política económica del país. Define las políticas y programas del desarrollo económico del Estado. Esta atribución le permite incidir fuertemente en la agenda del país y en la agenda del parlamento.
- b) Ejerce control sobre las instituciones autónomas descentralizadas (financieras y de servicio) y de las empresas públicas.
- c) Posee el control y dirección de las relaciones y cooperación internacional del Estado con el resto del mundo;
- d) Ejerce la dirección de las fuerzas armadas, generalmente con el título de Comandante General de las Fuerzas Armadas, de la seguridad nacional y de la seguridad pública;

---

<sup>26</sup> Jorge Carpizo. *Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina*. En Anuario de Derechos Humanos. Nueva época. Vol. 8 (México, UNAM, 2007) 40-86. <https://www.revistas.juridicas.unam.mx>.

<sup>27</sup> Juan Linz sostiene que el presidencialismo parlamentario por el estilo del liderazgo y las prácticas paternalistas del presidencialismo unimodal alimentan la cultura paternalista del Estado y son un peligro para la democracia; factores que no pueden explicarse cabalmente por las circunstancias socioeconómicas, políticas o ideológicas que afectan las decisiones políticas. Juan J. Linz. *Los peligros del Presidencialismo*. Revista Latinoamericana de política comparada, vol. 7, julio 2013. (Quito, CELAEP, 2013) 11-31.

- e) suspensión de algunos derechos ciudadanos, como las libertades de movilización, reunión u obligaciones de hacer ante las emergencias;
- f) Ejerce control sobre la actividad legislativa del parlamento a través del veto a las leyes.
- g) Ejerce control sobre los medios de comunicación públicos y facultades para regular los medios privados;
- h) Se le atribuye la dirección de las finanzas públicas, con lo cual ejerce el control de la política fiscal, de los ingresos y egresos y determina el presupuesto general del Estado y de toda la institucionalidad pública del país;
- i) El ejecutivo posee facultades legislativas para reglamentar la ejecución de las leyes aprobadas por el parlamento como la iniciativa de ley a través de sus ministros;
- j) Posee facultades para decretar medidas de excepción ante los desastres naturales, emergencias, epidemias, perturbación del orden público que muchas veces conllevan la suspensión de garantías y algunos derechos fundamentales a la población.

## 1.2 El sistema y régimen presidencialista.

El gobierno fundamentalmente se caracteriza por la toma de decisiones de coordinación, dirección y ejecución de medidas para solucionar demandas o conflictos de intereses que se presentan en la sociedad. Para Duverger *el régimen político es una combinación de un sistema de partidos, de un modo de escrutinio, de uno -o más tipos- de decisión, de una o más estructuras de grupos de presión.*<sup>28</sup>

El régimen político determina diferentes formas estatales que expresan las relaciones y organización de la vida política en la sociedad, bajo una concepción de valores y principios para el ejercicio y dominación de política estatal. Maurice Duverger

---

<sup>28</sup> Duverger se refiere al complejo proceso para la toma de decisiones políticas por los conflictos de intereses y visiones diferentes de los "proyectos", actitudes, aspiraciones de los distintos grupos sociales. Lo político comprende aspectos sociológicos, psicológicos, jurídico y todo lo relacionado a la institucionalidad del Estado (gobernantes-gobernados, instituciones y fuerzas políticas) y su funcionamiento real en la toma de decisiones y los comportamientos sociales que se espera de esas decisiones. Maurice Duverger. *Sociología política*. (Barcelona, Ariel, 1972). 109.



establece tres tipos de régimen<sup>29</sup> basado en las teorías de la función de los órganos de gobierno, siendo estos los siguientes:

Régimen parlamentario. El gobierno está formado por una o dos cámaras de congresistas. Una cámara es electa por voto directo y la otra por voto indirecto. Gozan de independiente del ejecutivo. El gobierno está dividido en dos elementos, el gabinete de gobierno y el Presidente, quien asume las funciones de Jefe de Estado y Jefe del órgano Ejecutivo.

El régimen Presidencial se distingue del régimen parlamentario por su función dual. El régimen parlamentario es uno solo, en cambio el órgano Ejecutivo se encuentra dividido pero el poder se concentra en una sola persona, el Presidente es Jefe de Estado y Jefe de gobierno.

El régimen semi-presidencial. El ejecutivo está dividido entre un jefe de Estado y un Jefe de Gabinete. El gabinete es responsable ante el Congreso y el Presidente tiene el derecho a disolver al parlamento.

El ejercicio de las atribuciones del órgano Ejecutivo representa un enorme predominio sobre el funcionamiento del andamiaje gubernamental que sumados a los elementos fácticos (sociales, económicos y políticos) le facilitan al Presidente ejercer hegemonía sobre la agenda de los otros órganos del Estado<sup>30</sup>.

En la evolución histórica de las formas de gobierno han surgido diversas instituciones de acuerdo con la cultura, las costumbres, los valores y las relaciones de convivencia comunitaria en un orden social establecido en la Constitución. La teoría constitucionalista considera el sistema político de gobierno como la expresión política del Estado ejercida por los representantes del pueblo soberano.

---

<sup>29</sup> Maurice Duverger. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. (Barcelona, Ariel, 1980)

<sup>30</sup> Indudablemente en el republicanismo, el Presidente como persona es la pieza clave del sistema político presidencialista, es el centro en torno al cual gira el poder político del gobierno.

El gobierno republicano distribuye sus facultades en tres poderes principales: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial atendiendo a la naturaleza de sus atribuciones en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de los órganos legitimante constituidos bajo los principios democráticos.

### 1.3. Evolución y tipos de Presidencialismo.

La tipología de la forma de gobierno ha variado a lo largo de la historia. El criterio moderno para clasificar el régimen político se centra en los rasgos democráticos o autoritarios en el ejercicio del poder. La primera clasificación de las formas de gobierno viene desde los griegos. Aristóteles (384-322) adoptó dos criterios para clasificar el gobierno: la finalidad y el número de integrantes para ostentar el poder. La finalidad la determina por interés individual o el interés colectivo y, por el número de integrantes, clasifica el gobierno en tres tipos: a) En la monarquía el poder lo detenta una persona; b) La aristocracia es poder los constituyen pocas personas y; en la República participan de muchas personas.

Al combinar los criterios de finalidad y el número de integrantes en el gobierno, el autor tipifica las formas políticas en puras, siendo éstas la monarquía, la aristocracia y la república con el supuesto que los gobernantes actuaban buscando el interés común en la sociedad; un segundo grupo integra las formas políticas corruptas: la tiranía, la oligarquía y la democracia. Esta clasificación con sus variantes se mantuvo hasta la edad media. Los indicadores para medir la calidad de la democracia de dichos regímenes era la justicia y el bien común como los extremos. Si eran justos, eran regímenes puros y por tanto buenos y sí eran viciados por el interés personal o de grandes grupos eran formas políticas impuras.

Maquiavelo (1469-1527) por su parte, establece dos formas de gobierno: la Democracia y la Aristocracia en un Estado republicano<sup>31</sup>. La clasificación de Montesquieu

---

<sup>31</sup> Mantiene el criterio del número de gobernantes, la democracia es un cuerpo colegiado de muchos, una asamblea y, en la aristocracia es el gobierno una sólo persona.

(1689-1755) mantiene la trilogía de Aristóteles. Sin embargo, presenta dos novedades en su tipología. Montesquieu sostiene que ninguna Constitución de Estado es ideal, porque cada sociedad tiene sus características propias que le condicionan, tales como el clima, el territorio, la historia, los valores y las condiciones de igualdad o desigualdad en la Sociedad<sup>32</sup>. Para Montesquieu la aristocracia y la democracia son dos vertientes del gobierno republicano y en aquellos lugares de amplia extensión territorial surge el despotismo. Por lo cual considera que la mejor forma de gobierno para evitar el despotismo es la separación de poderes para evitar el riesgo que alguno de ellos se imponga a los demás. En el *Espíritu de las Leyes* presenta su modelo de Estado organizado en un poder legislativo integrado por representantes del pueblo; el poder ejecutivo encabezado por el monarca quien dirige el gobierno y la administración; y el poder judicial en manos de jueces independientes para administrar justicia.

Desde la independencia de las trece colonias en EE. UU y las jornadas independentistas de las colonias americanas de la corona inglesa y española respectivamente, el régimen de gobierno en América Latina ha sido el Republicano<sup>33</sup>. Según Carpizo en breves tiempos históricos existen excepciones de gobiernos monárquicos en Haití (1804-1820); México (Iturbide 1821-1823 y Maximiliano 1865-1867); Brasil (1823-1889) y gobiernos parlamentarios en Chile (1833), Perú (1856) y Uruguay (1934) respectivamente.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Duverger y Bobbio tienen similar enfoque, consideran que las condiciones históricas, geográficas, los valores y cultura; el contexto histórico condiciona la característica específica de una democracia. El régimen político de un país, para los fines comparativos de las democracias, presenta rasgos generales similares a la teoría constitucionalista. Mismo enfoque se aprecia en Karl Loewenstein en la clasificación de las Constituciones.

<sup>33</sup> El Salvador en su primera Constitución de 1824, se declaró libre, soberano e independiente de España y México y adoptó el modelo republicano de las colonias inglesas en América. Sin embargo, la evidencia histórica refleja que tales disposiciones constitucionales fueron solo declaraciones formales; el ejercicio del poder era un divorcio de los elementos constitucionales. El presidencialismo fue autoritario en la persona del Presidente o la corporación militar que definía quien podría ocupar el mando presidencial.

<sup>34</sup> Vid. Jorge Carpizo. Características esenciales del sistema presidenciales e influencias para su instauración en América Latina. (Anuario de derechos Humanos. Nueva época. Vol. 8 2009), 49-86.

Al final de la segunda guerra mundial, Karl Lowenstein formuló una clasificación del Presidencialismo centrada en el equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo como elemento clave en la separación de poderes de la forma republicana de Gobierno efectiva, donde la Presidencia, sea a título personal o colegiado, debe limitarse al ejercicio de sus funciones. El presidencialismo lo clasifica en *puro*, *atenuado* y *aproximado*.

En el Presidencialismo *Puro* el Presidente es elegido por el voto popular y detenta el poder ejecutivo; nombra a sus Ministros y su permanencia depende del Presidente sin intervención del Parlamento. El Presidencialismo *Atenuado*, el poder ejecutivo lo ejercen conjuntamente el Presidente y el Consejo de Ministros o Gabinete de gobierno; los Ministros son responsables individual y colectivamente ante el parlamento; en este caso la acción Presidencial está limitada a la efectiva gestión de sus Ministros. El Presidencialismo *Aproximado* limita las facultades del Presidente, que antes las crisis de gobierno con mucha facilidad puede convertirse en dictadura civil o militar.

La experiencia Latinoamérica evidencia esta característica del presidencialismo aproximado. Debido a ello, Loewenstein señala que se impulsaron reformas orientadas a limitar la influencia del Ejecutivo no consideradas por el sistema norteamericano. La influencia del constitucionalismo latinoamericano conjuga la experiencia de la organización colegiada del parlamentarismo europeo. Loewenstein aclara que no existe un modelo único en Latinoamérica por las diferencias geográficas y la cultura política de los países.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> En América Latina con bajo el influjo del modelo económico de desarrollo hacia adentro cepalino, A mitad del siglo XX, se realizaron importantes reformas económicas y políticas de bienestar social. En lo político, como respuestas a las reivindicaciones del movimiento social para ampliar las opciones del sufragio pasivo y activo, se introdujo el voto de las mujeres, el pluralismo político y la representación proporcional parlamentaria. Para el funcionamiento del órgano Ejecutivo se crea la figura del Consejo de Ministros y la responsabilidad individual y colectiva de los Ministro de carteras y se obliga a los Ministros a rendir cuentas al parlamento; cambios orientados a reducir la preeminencia del Presidente, entre otras reformas elevadas a rango constitucional. Karl Loewenstein. *El presidencialismo fuera de los Estados Unidos. (Estudio comparativo de instituciones políticas)*. (México, Boletín del Instituto de Derecho Comparado, año 2, Núm. 5, s/f).1-50

El sistema presidencial en Latinoamérica, según Carpizo, tiene su inspiración en los modelos constituyentes de EE. UU, de España y la revolución francesa. De los EE. UU. se adopta el ideal democrático para establecer la República con la separación de poderes. De la revolución francesa y de España la noción de soberanía, los derechos fundamentales, el refrendo ministerial y la descentralización política, Carpizo señala que:

“En términos generales, puede afirmarse que la Constitución norteamericana influyó en América Latina en la parte orgánica, y la Constitución de Cádiz en la dogmática y algunos aspectos precisos como la noción de soberanía nacional, de origen francés; la incorporación de garantías; el sistema de reformas constitucionales; el régimen electoral indirecto de varios grados; el monopolio de la religión católica; el refrendo ministerial; algún grado de descentralización política provenientes de las diputaciones provinciales”<sup>36</sup>.

Con esa amalgama de influencias establece una tipología del presidencialismo comparando el presidencialismo vs. el parlamentarismo como *...la manera más clara de captar las características que configuran el sistema presidencial es contrastando sus notas con las del sistema parlamentario*<sup>37</sup>; con base a dicho contrapuntos, Carpizo señala tres características esenciales al presidencialismo:

Primera, separación de poderes entre el legislativo y el ejecutivo, los cuales son electos por el voto popular;

Segunda, los periodos para los cuales son electos, ambos órganos son fijos y, en principio ninguno de ellos pueden modificar el periodo del otro;

Tercera, existen entre el parlamento y el ejecutivo los controles mutuos, que son diversos con respecto a los controles del parlamentarismo.

---

<sup>36</sup> Carpizo señala que el Presidencialismo latinoamericano como diseño institucional no es homogéneo por lo cual no se puede generalizar sus características. Existen factores que hacen sus particularidades en cada país, tales como la presencia de la herencia del despotismo monárquico por más de 150 años después de la independencia en sociedades heterogéneas, sin articulación ni proyecto de nación; con distancia geográficas que dificultaban la comunicación y una fuerte inestabilidad política y económica debido a las disputas de los grupos oligárquicos, la burguesía criolla o minera, el clero y el ejército. Jorge Carpizo. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. (México, UNAM, Anuario de Derechos Humanos Nueva Época, vol. 8, 2007) 63

<sup>37</sup> *Op. cit.* p 51.

Bajo esos rasgos esenciales se identifica la tipología clásica del presidencialismo latinoamericano. Carpizo, indica que la clasificación parte del supuesto que los gobiernos del presidencialismo y el parlamentarismo son gobiernos democráticos; excluyendo a los gobiernos establecidos por medio de golpes de Estado o de facto, las tiranías, teocracias o gobiernos de militares<sup>38</sup>.

Diversos científicos sociales, teniendo de base los criterios precedentes, definen al sistema presidencial como aquel que reúne en un sólo individuo las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El Presidente es elegido por el voto popular y no puede ser destituido por el parlamento y a la vez, el Presidente está inhabilitado para disolver el parlamento. El periodo de mandato es fijo para ambos órganos. En tanto que, el sistema parlamentario se caracteriza por ser un sistema dual donde las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de gobierno se confieren a personas distintas. El Jefe de Gobierno es elegido por el parlamento que puede exigir responsabilidad política al gobierno (al gabinete o algunos de sus miembros) nombrarlos o destituirlos; el jefe de gobierno puede solicitar al Estado disolver el Parlamento.

En general, la clasificación clásica de los tres sistemas presidenciales, la literatura especializada identifica tres formas de gobierno presidencial: sistema presidencial, sistema parlamentario y sistema mixto. Identificando las características principales propias en cada uno de los regímenes políticos.

#### El Presidencialismo Parlamentario.

El presidencialismo parlamentario sea un régimen Republicano o Monárquico, la función de Jefe de Estado la tiene un Presidente o el Rey; y un Ministro ejerce la función de Jefe de Gobierno. El jefe de gobierno es elegido por un Parlamento de entre sus

---

<sup>38</sup> Para Duverger las deformaciones presidencialistas de las dictaduras surgida en América Latina expresan la diferencia entre el presidencialismo clásico desarrollado en la Constitución de 1787 de EE. UU. *El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes e hipertrofia de los poderes del presidente.* Maurice Duverger. *Instituciones políticas y derecho constitucional.* (Barcelona: Ariel, 1980), p 152.

miembros. El jefe de gobierno tiene legitimidad derivada del Parlamento y su estabilidad y el tiempo de la gestión de gobierno depende de la confianza que goce de los parlamentarios. En este régimen el único órgano que tiene legitimidad democrática es el parlamento.

#### El régimen Presidencialista

El Presidente se legitima mediante el voto popular, directo o por colegio electoral, para un periodo de tiempo fijo; es independiente del parlamento y no le rinde cuentas al parlamento, sino mediante sus Ministros. Tiene la titularidad del Ejecutivo y de jefe de Estado. No puede ser destituido por el Parlamento, excepto en casos especiales por motivos penales o de enfermedad.

#### El Sistema Mixto Presidencialista

El Presidencialismo mixto son aquellos gobiernos que contienen alteraciones en la forma para elegir y remover al Ejecutivo, como también las facultades que se le atribuyen con respecto al modelo del presidencialismo clásico. Las primeras clasificaciones de las formas mixtas se le atribuyen a Duverger que las denomina *semi-presidenciales* y *semi-parlamentarias* luego de estudiar el régimen de la Quinta República francesa y los demás sistemas políticos europeos.<sup>39</sup>

Algunos autores como Carpizo y Lijphart señalan otros rasgos tales como: la potestad de nombrar y remover a los Secretarios del gabinete sin intervención del parlamento, el poder de veto, la imposibilidad del Presidente para disolver al parlamento. Sin embargo, consideran que no son esenciales para la caracterización del régimen, pero sí importantes para el control mutuo entre los poderes<sup>40</sup>. A partir de la tercera ola

---

<sup>39</sup> *Vid op cit.* 165-187. La clasificación de Duverger se basa en los mecanismos de elección del Presidente y las atribuciones conferidas. Un régimen *semi-presidencial* -dice- si su constitución combina los siguientes elementos: a) el Presidente es electo por sufragio universal; b) tiene poderes considerables y; c) comparte el ejecutivo con un *primer Ministro* que depende de la confianza del parlamento.

<sup>40</sup> Op cita, Carpizo señala que existe una confusión entre la caracterización de los tipos de regímenes políticos y los mecanismos de control. No existen modelos de regímenes puros, ni recetas para ello, pero sí existen principios generales que definen al sistema. Si bien es posible -señala- que puedan introducirse

democratizadora, especialmente en Latinoamérica, han surgido nuevos tipos de autoritarismo en el proceso de transición que no encajan en las categorías clásicas del Presidencialismo. A estas manifestaciones del régimen políticos, la academia les denomina regímenes políticos híbridos<sup>41</sup> y los conceptualiza desde diferentes enfoques.

Por su parte Zovatto Retomando la clasificación de Carpizo<sup>42</sup> compara las diferencias y semejanzas entre los regímenes presidenciales establecidos en la Constitución de cada uno de los países latinoamericanos presenta cinco tipos del Presidencialismo Latinoamericano.<sup>43</sup>

*Presidencialismo Puro.* Sus aspectos esenciales: Poder ejecutivo unitario, electo por el voto popular (directo o indirecto) por un periodo fijo; existencia de los frenos y contrapesos entre los órganos de poder; el Presidente designa o remueve libremente a sus ministros, quienes son responsables ante él. Los ministros, ni el Presidente son responsables políticamente ante el Parlamento ni ligado a la pérdida de confianza del parlamento, aunque pueden ser sujetos del juicio político, moción de censura o *impeachment* que puede llevar a la destitución; Presidente tiene facultad de veto de ley.

---

matices parlamentarios en un sistema presidencial, siempre y cuando no se confundan los mecanismos de control de uno y otros sistemas.

<sup>41</sup> A la caída de las dictaduras militares y el repunte democrático en América Latina de los años 80-90 del siglo XX, se celebraron elecciones competitivas multipartidistas en un marco de violación a los derechos humanos, fraudes electorales y represión a los opositores políticos; a estos fenómenos se les denominó regímenes híbridos y no democracias. El concepto de regímenes políticos híbridos se aplica a los regímenes que no son ni democracias plenas ni autoritarismos cerrados en una zona gris entre los polos extremos de democracia al autoritarismo. Este enfoque tiene como centro evaluar la calidad de la democracia en los regímenes de transición a la democracia. *Cfr.* Inmaculada Szmolka Vida. *Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismo con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos.* En *Revista de estudios Políticos, nueva época.* (Madrid: Núm. 147, enero-marzo, 2010) 103-135.

<sup>42</sup> Carpizo examina la configuración constitucional del régimen y la separación de poderes relacionando el sistema electoral, el sistema de partidos y los grupos de presión. Así establece el poder Presidencialista hegemónico, equilibrado y el débil. Indicando, además, las características esenciales respecto a la realidad fáctica y sus combinaciones.

<sup>43</sup> Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez. *Reforma política y electoral en América Latina. 1978-2007.* (México: IDEA internacional-UNAM, 2008). 18-30.



Es una aproximación al modelo estadounidense del presidencialismo en sus características originales.

*Presidencialismo predominante.* Considera al Ejecutivo como la columna central del sistema político constitucional. Sobre las características esenciales del presidencialismo puro se le confiera al Presidente potestades en los económico, fiscal, la seguridad, las relaciones exteriores, etc. que desequilibran a favor del ejecutivo porque sus funcionarios no tienen autonomía, por consiguiente, los controles son “débiles”. No consideran la existencia del presidencialismo autocrático porque existen mecanismos razonables de protección de los derechos fundamentales.

*Presidencialismo atemperado.* Las atribuciones establecidas al poder Legislativo son las más importantes del gobierno y lo consideran como el eje fundamental del sistema político constitucional. Incluso el Presidente no tiene la facultad del veto. Registran este tipo de presidencialismo como dato histórico referencial para efectos comparativos de los regímenes presidencialistas en la región.

*Presidencialismo con matices parlamentarios.* Esencialmente tiene las características del Presidencialismo puro incorporándoles mecanismos del control parlamentario. Le otorgan facultades amplias al Consejo de Ministros, como la aprobación de los reglamentos del Ejecutivo, la iniciativa de ley, la elaboración del presupuesto de la nación para ser remitido al parlamento a su aprobación, convocatoria al legislativa antes situación de emergencia si se encuentra en receso, entre otras. La censura a los ministros, sin que implique destitución, o el juicio político al Presidente como a sus ministros por violación a los preceptos constitucionales relativos a cometimientos de delitos.

*Presidencialismo parlamentarizado.* Este tipo de Presidencialismo se diferencia del anterior por introducir mecanismos de control propios del parlamento. Los ministros y el Presidente individualmente son responsables ante el parlamento. Si se diese el caso de una censura puede emitir un voto de falta de confianza a los ministros y deben ser separados en el cargo. El Presidente puede disolver anticipadamente al parlamento y convocar las elecciones, respetando los plazos fijados en la Constitución.

En cambio, Norberto Bobbio clasifica las formas puras o ideales del gobierno bajo el criterio de la participación en la formación del ordenamiento jurídico del Estado y señala que sí el pueblo no participa en la creación de las normas, se configura un gobierno autocrático y; por el contrario, si la participación del pueblo es positiva será un gobierno democrático.

Guillermo O'Donnell al estudiar las transiciones de las dictaduras militares a las democracias de los gobiernos del cono sur de América Latina post segunda guerra mundial establece una tipología de dichos regímenes designándolos como *Estados Burocráticos Totalitarios*. Para O'Donnell el régimen burocrático-totalitario es el *conjunto de patrones realmente vigentes que establecen modalidades de reclutamiento y acceso a los roles gubernamentales... que, mediante los criterios de representación basados en los roles para la representación de los ciudadanos, en el sistema de partidos políticos, se formulan expectativas de acceso a dichos roles que articulan los intereses de la sociedad civil con las instituciones estatales con predominio de la gran burguesía*<sup>44</sup>.

Entre la diversidad de clasificaciones y tipos de las forma de gobierno que puedan reputarse de su ejercicio democrático, la teoría constitucionalista identifica como rasgo característico el sometimiento de los gobernantes al ejercicio de sus atribuciones y facultades y el respeto a las limitaciones o restricciones establecidas en la Constitución y las leyes, con el propósito de salvaguardar los derechos políticos y las libertades de los ciudadanos ante las acciones de los gobernantes que puedan ser afectar sus derechos. Entre ellos, la garantía para de ejercer el control al poder de los gobernantes, al acceso a la información, a la redición de cuentas y en términos generales respetar las reglas del juego del Estado de derecho. El poder del gobierno es imperativo en sus relaciones con las personas y la sociedad, pero limitado al Derecho establecido en la Constitución.

#### 1.4 La supremacía constitucional en el Estado de Derecho

---

<sup>44</sup> Guillermo O'Donnell. *El Estado burocrático totalitario. Triunfos, derrotas y crisis*. (Buenos Aires, Belgrano, 1996). 21-22.

Los Estados modernos se reconoce el orden jurídico supremo y fundamental de la sociedad establecido por la Constitución. El Estado Constitucional de Derecho se caracteriza por reconocer la finalidad personalísima<sup>45</sup> y los derechos fundamentales de los habitantes del Estado, la soberanía popular, la división de poderes y la independencia de los tribunales. La Constitución salvadoreña señala que el Estado se organiza para la consecución de la justicia, seguridad jurídica y el bien común<sup>46</sup>, Art.1 Cn. El bien común emerge jerárquicamente como la hipotenusa que cruza todos los ámbitos de la sociedad y del derecho dentro de un sistema de democracia pluralista. La jurisprudencia salvadoreña define el bien común como el conjunto de condiciones materiales y espirituales necesarias para la realización del individuo, dentro de un contexto de orden y de justicia<sup>47</sup>.

Ambas perspectivas sobre el bien común enfatizan que la colectividad humana debe, dentro de un orden jurídico, tutelar los derechos y procurar la justicia en el ejercicio de estos; pues la finalidad de la organización estatal conlleva la materialización de los objetivos sociales necesarios para la existencia misma de las personas y sus relaciones entre pares para la convivencia pacífica. De ahí la necesidad de los consensos en la comunidad humana para definir y adoptar los instrumentos jurídicos o las normas y reglas para la participación democrática.

---

<sup>45</sup> La concepción personalista del Estado es un medio al servicio de la persona humana y su dignidad, en su doble dimensión: lo individual y lo social para el cumplimiento de la finalidad del Estado, el cual es creado por la colectividad organizada para la convivencia social y la realización de sus propósitos de vida. El Estado no se concibe como organizado para el beneficio de los intereses individuales, sino el de las personas como miembro de una sociedad. *Informe único de la comisión de estudio del proyecto de Constitución. Constitución de la República de El Salvador. Exposición de motivos.* (San Salvador, CSJ. 2016). 89.

<sup>46</sup> El Bien Común como finalidad del Estado para Peter Haberle es sinónimo del “interés público”, pues toda actividad humana en un territorio determinado se organiza para desarrollar sus acciones conjuntas necesarias para su bienestar y se encuentra en todos los planos de la jerarquía de las normas y en todos los ámbitos del derecho (...) en el contexto de todas las funciones del Estado, como principio, norma y tipos jurídicos. Peter Haberle *El Estado Constitucional.* (México, UNAM, 2003) p 243.

<sup>47</sup> Sentencia de 23-III\_2001, Inc. 8-97, considerando IX 2. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

El énfasis social y personalista del Estado determina el principio constitucionalista de la primacía del interés público sobre el interés privado. El Estado Constitucional de Derecho es garantista de los derechos de la persona en el intercambio con los demás<sup>48</sup>. Así el *Estado asume el compromiso de velar por el bienestar de la sociedad y de manera muy especial con la de aquellos sectores más desfavorecidos de la misma*<sup>49</sup>.

En la historia evolutiva del presidencialismo salvadoreño la supremacía constitucional sólo ha sido una premisa del deber ser, pues la cultura política y el ejercicio del poder post periodo colonial ha sido autocrática totalitaria. Las decisiones fundamentales para la organización y funcionamiento de los órganos del gobierno han emergido a través del Presidente del Ejecutivo, que en muchos casos han violentado las leyes y la Constitución misma. En El Salvador históricamente el principio de supremacía constitucional ha sido violentado el orden constitucional con los inveterados golpes de facto<sup>50</sup> y el ejercicio fáctico del poder que sistemáticamente vulneran la Constitución.

A partir de la Constitución de 1950 en forma expresa se ha venido reconociendo la supremacía constitucional y la Constitución de 1983 con sus reformas ha afirmado su carácter jerárquico y fortalecido las instituciones del control constitucional de la actividad de los gobernantes y la institucionalidad gubernamental.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> La Constitución salvadoreña prescribe que la soberanía del Estado reside en el pueblo (Art. 84 Cn.). Su forma de gobierno es republicano, democrático y representativo, definiendo el sistema político como pluralista en lo político e ideológico. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa, Art. 85 Cn.

<sup>49</sup> Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho Constitucional. (Madrid, Marcial Pons, 2007). p. 179

<sup>50</sup> Al analizar la sucesión de los jefes de gobierno desde la conformación de la República de El Salvador a la fecha, veintitrés gobernantes accedieron al podio presidencial por medio de *golpes militares*. De ellos, diecisiete se realizaron en el periodo 1821-1931 y seis desde el derrocamiento de Maximiliano Martínez 1931-1921. El último golpe militar fue en 1979 con el derrocamiento del General Carlos Humberto Romero, 1-06-1977/15-10-1979. Esta "tradición política" de la dictadura oligárquica-militar para la sucesión a la Presidencia dio origen al precepto constitucional que los diputados representan y responden al pueblo *no están ligados por ningún mandato imperativo* en la Constitución de 1950, Art. 43 Cn.

<sup>51</sup> En el Art. 246 Cn. se declara que los principios, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulan su ejercicio, ni mucho menos supeditada a las leyes y los reglamentos; y que el interés público prima sobre el privado.

En el Estado contemporáneo la actuación pública, del funcionario como el ente institucional, en cualquier ámbito de competencia debe circunscribirse al cumplimiento de la Constitución y ley, siendo este rasgo que caracteriza y da vigencia al Estado de Derecho. La teoría constitucionalista considera al Estado de Derecho como un mecanismo jurídico que somete a los órganos de poder y a sus funcionarios; además de tutelar los derechos y garantías de la ciudadanía y la posibilidad para intervenir en la designación y control de los órganos del poder. Para Loewenstein la Constitución presenta un doble significado ideológico:

“...liberar a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores, y asignarles una legítima participación en el proceso del poder. Para alcanzar este propósito se tuvo que someter poder político a determinadas reglas y procedimientos que debían ser respetados por los detentadores del poder”<sup>52</sup>

Estas reglas le imponen límites al poder, principalmente las referidas a los mecanismos electorales para facilitar la participación del ciudadano, en su calidad de soberano, para designar a sus representantes en los órganos de gobierno para alcanzar los objetivos sociales y la preservación de las libertades e igualdades ciudadanas.<sup>53</sup>

Luego del triunfo de la revolución francesa sobre el Estado absolutista, las constituciones escritas se han adjetivado como las constituciones políticas por el énfasis

---

<sup>52</sup> La participación política del ciudadano al inicio proceso evolutivo del constitucionalismo fue condicionada por factores patrimoniales, de género y el nivel educativo; luego se fue ampliando al voto universal. Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*. (Madrid, Ariel, 1986). P 151. Por su parte, Diego Valadés indica que el constitucionalismo le asigna una serie atribuciones al ciudadano en el estado de bienestar *que van más allá de la garantía procesal de sus derechos y que se traducen en la posibilidad real de intervenir en la elección, selección, funcionamiento y hasta remoción de los integrantes de los órganos del poder*. Diego Valadés. *El control del poder*. (México, Porrúa, 2006) 146.

<sup>53</sup> La representación, en la teoría democrática del ejercicio del poder, en términos jurídicos, es un mandato del soberano al delegado para actuar en su nombre en la dirección de los asuntos públicos. No es una situación contractual de derecho donde *el elegido* representa *al elector*, sino que es una representación ante las situaciones de hecho. Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*. (Barcelona, Ariel, 2º edic. 1979). Para M. Duverger la representación es como *un cuadro que representa un paisaje; la representación no es otra cosa que la semejanza entre las opiniones políticas de la nación y la de los diputados que ella ha elegido*. Maurice Duverger. *Influencia de los sistemas electorales en la vida política*. En *Diez textos básicos de las ciencias políticas*. (Barcelona, Ariel, 2001) 54.

en las formas políticas que expresan las ideas, los intereses e ideología de la sociedad y del Estado. Los elementos fundamentales de la organización del Estado democrático moderno lo constituyen el pueblo; el territorio y el gobierno. El poder constituyente orienta la organización del Estado basado en la trinidad jerárquica de la Constitución para alcanzar los objetivos de su finalidad: bienestar, derechos, seguridad y justicia tutelando y garantizando el derecho a la libertad e igualdad de los individuos en sus relaciones entre sus pares y con el Estado.<sup>54</sup>

El principio de la supremacía constitucional es el reconocimiento al carácter y fuerza normativa de la Constitución sobre el ordenamiento jurídico del poder político del Estado. Todo el ordenamiento jurídico del Estado y las actividades públicas de sus funcionarios están sometidos a su jerarquía de ultimo ratio. Cualquier vulneración a los principios y normas jurídicas que orientan el ordenamiento y los contenidos del Estado Constitucional son declarados nulos por los tribunales.

La jurisprudencia Constitucional salvadoreña señala que la doctrina del Estado Constitucional de Derecho consolidó la Supremacía Constitucional como norma suprema del ordenamiento jurídico del Estado. Sus normas son de obligatorio cumplimiento y no meros enunciados políticos formales.<sup>55</sup>

### 1.5 La separación de poderes del gobierno

Uno de los pilares fundamentales del Estado Constitucional de Derecho para la organización del gobierno es la separación de poderes. Madison sostuvo que *nadie puede negar que el poder tiende a extenderse y que se le debe refrenar eficazmente para que no pase los límites que se le asignen por ello deben establecerse medidas prácticas para defenderse de los abusos de los otros poderes*<sup>56</sup>. La Constitución es la

---

<sup>54</sup> Javier Pérez Royo. *Curso de derecho constitucional*. (Madrid, Marcial Pons, 2007) 82-111. y Peter Haberle. *El Estado constitucional* (México, UNAM, 2003) 3-44.

<sup>55</sup> Sala de lo Constitucional de la CSJ. Inc. 15-56 del 14 de febrero de 1997.

<sup>56</sup> Los líderes de las trece colonias de EE. UU. buscaban organizar un Estado contrario a la monárquica autocracia inglesa que carcome los principales valores de la democracia, la libertad y la igualdad que

expresión material que demarca los límites a cada órgano de gobierno para levantar el edificio jurídico de la supremacía constitucional, de la seguridad jurídica, la vida, la libertad y la vigencia efectiva de derechos humanos de las personas; asimismo tutela el goce de la salud, la educación, la cultura y el bienestar económico y la justicia social, Arts. 1 y 2 Cn. Al violentar las reglas del juego democrático, sus principios y valores del sistema institucional y la separación de poderes, la calidad de la democracia se derrumba por los constantes sismos provocados por los gobernantes.

El Salvador ha sido gobernado desde el origen del republicanismo por las élites económicas y políticas quienes sistemáticamente han violado las disposiciones constitucionales y estableciendo las reglas del juego favorables a sus proyectos de vida, lo cual les ha permitido concentrar el poder político. Esa concentración del poder político ha generado las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales en el país. La centralidad política del presidencialismo en el ejercicio de sus atribuciones ha sido uno de los factores que han moldeado la cultura política en el país. Y los mecanismos para el control de poder como la separación de los poderes del Estado son postulados que la realidad política cotidiana da por asumida en las atribuciones del Presidente.

#### 1.6 Los límites y control del poder político gubernamental

Los límites a las atribuciones de los funcionarios públicos es la piedra angular al principio de la separación de poderes del sistema político republicano. Los límites y la separación de poderes son pilares esenciales del Estado contemporáneo para la vigencia de la democracia<sup>57</sup> y garantía para la defensa de los derechos fundamentales

---

pretendían garantizar. La separación de poderes garantizaba la unidad federal y la gobernabilidad de los Estados unitarios. Consideraron A que un órgano no debe de intervenir directa o indirectamente en el otro órgano. Es evidente que ninguno de ellos debe poseer, directa o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes. Vid. Hamilton, Madison & Jay. *El Federalista XLIII*. (LIBROdot.com) 193. <http://www.librodot.com>.

<sup>57</sup> Vid. Luis Ayala Figueroa *et al.* *El Estado Constitucional de derecho y democracia en El Salvador*. Sostienen que el origen y evolución de la noción de Estado de Derecho nace con la revolución francesa hasta la conceptualización del Estado de Derecho Constitucional. Los autores realizan un escaneo de las

de las personas, al funcionamiento del gobierno y la Constitución misma como fuente jurídica primaria de la organización del Estado.

En la historia del republicanismo salvadoreño y su régimen presidencial, han existido pocas ventanas para la circulación de los vientos democráticos en la sociedad. Su evolución histórica ha sido marcada por la autocracia totalitaria<sup>58</sup> y la dictadura militar.

La centralidad del presidencialismo en el ejercicio de sus atribuciones ha sido uno de los factores que han moldeado la cultura política del país. Hasta la segunda década del siglo XX esa configuración ha sido la impronta político-cultural del presidencialismo salvadoreño.

La Constitución normalmente surge de un poder constituyente como norma fundamental y primaria para el ordenamiento jurídico del Estado. Su fuerza normativa rige el ordenamiento del poder político con base a los principios de igualdad y la libertad de la persona humana en el desarrollo histórico de la sociedad<sup>59</sup>. La sociedad como

---

diferentes posiciones doctrinarias en el desarrollo de la arquitectura constitucional como norma jurídica ordenadora del Estado hasta nuestros días, posesionándose entre el debate del Estado social de derecho y Estado constitucional de Derecho; afirmado que esta noción última encarna el sistema orgánico del republicanismo y la supremacía constitucional como la garantía de los derechos fundamentales del ciudadano. Luis Eduardo Ayala Figueroa et al. *El Estado Constitucional de derecho y democracia en El Salvador*. (San Salvador: Aequus editorial, 2015).

<sup>58</sup> *Ibid.* p 73-76. Loewenstein tomando como base la concentración y distribución del poder clasifica las formas de gobierno en autocracias y constitucionalistas. La autocracia se caracteriza *por la existencia de un único detentador del poder (...) libre de cualquier control eficaz* que tiene la competencia para la toma de la decisión política traducida en normas jurídicas y a la ejecución de ésta a través de las políticas públicas. La forma constitucionalista la define por oposición, en la cual *coexisten diferentes e independientes poderes que cooperan en la formación de la voluntad estatal*. Ambas formas se encuentran en la Constitución escrita de los Estados modernos.

La teoría de Loewenstein enfatiza en la diferencia entre una y otra forma, en términos facticos, la dimensión del grado de participación o la exclusión en la toma de decisiones políticas; al totalitario no le interesa el control de la vida social de la comunidad, sino lo relativo al control del poder político del Estado. En tal sentido lo característico del control de gobierno autocrático será que los otros órganos del Estado estén sometidos políticamente a quien controla el poder o ante la existencia de conflictos están obligados a ceder.

<sup>59</sup> Para el profesor Pérez Royo la Constitución, -en la evolución histórica social, es una etapa y es la *expresión jurídica del orden político de la sociedad* que garantiza la finalidad y los derechos políticos individuales y colectivos, que orienta la organización y la división de poderes en un Estado Democrático. Javier Pérez Royo. *Curso de Derecho Constitucional*. (Madrid: Marcial Pons, 2007) 90-91.



fenómeno social y realidad fáctica se encuentra en constante movimiento y de transformaciones en el proceso de producción de bienes y servicios para el bienestar de la comunidad. La Constitución como producto jurídico emanado de los representantes que detentan el poder político y norma rectora del ordenamiento del Estado está sometida a dichos movimientos de transformación para adecuarse a las necesidades del desarrollo económico y social.

En tal sentido, la Constitución es susceptible a cambios o disputas del poder político entre los sectores en la sociedad<sup>60</sup>. Para Carla Ochoa la fuerza normativa de la Constitución está vinculada *a su capacidad de adaptación a los cambios que se dan en la realidad que regula*<sup>61</sup>. Esa flexibilidad para operar cambios le refuerzan su superioridad y la defensa misma para su estabilidad y regir el ordenamiento jurídico del poder político del Estado. En un Estado Constitucional de Derecho<sup>62</sup>, -dice- Luis Ayala Figueroa que la Constitución establece un proceso Adhoc para su reforma, a efecto de establecer las reglas que garanticen que los cambios que demanda la realidad no degraden la finalidad y los valores fundamentales para la existencia digna de las personas.

Los límites a las atribuciones de los órganos, al ejercicio del poder político se establecen en la Constitución y las leyes. Estos límites son rígidos para evitar las arbitrariedades de los gobernantes. De ser necesario modificar o introducir reformas a la Constitución por las demandas del desarrollo de la sociedad en democracia se establece las normas y procedimiento pudiendo ser flexibles o rígidas para realizar las reformas constitucionales. Los fundadores constitucionalistas del Estado republicano de EE. UU. consideraron el peligro que representa un parlamento que concentre todo el poder en

---

<sup>60</sup> El constituyente establece límites y los mecanismos para la reforma constitucional. (Art. 248 Cn).

<sup>61</sup> Carla Huerta Ochoa. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. (México: UNAM, 2001). 66.

<sup>62</sup> *Vid. Op. cit.* Luis Ayala Figueroa *et al* presentan una sistematización, actualizada y precisa, en torno a la doctrina del Estado Constitucional del Derecho, la Democracia, el sistema político y la organización del gobierno. Al tiempo que establecen una teoría para evaluar la calidad de la Democracia con base al análisis de casos concretos del ejercicio de la separación de poderes. Su aporte será obligado referente para las investigaciones que tengan como objeto la medición de la calidad de la democracia en nuestro país.

sus manos, es igual al peligro que representa las tiranías del ejecutivo y el régimen monárquico.<sup>63</sup>

El gobierno del Estado ejerce su imperio sobre la sociedad para el cumplimiento de sus fines. Este atributo no es delegable ni sustituible en la medida que el Estado es un instrumento del soberano. Para Diego Valadés bajo la teoría del Estado de Bienestar el aparato gubernamental desarrolló una institucionalidad pública para proporcionar los servicios a la población demandaba la eficiencia y resultados eficaces. Se adoptó la visión política que la legitimidad del ejercicio del poder depende de la capacidad operativa y eficiencia de las acciones del gobierno.<sup>64</sup> Al mismo tiempo los grupos empresariales privados y los partidos políticos desarrollaron una narrativa basada en la idea que la burocracia y deficiente administración gubernamental para fundamentar y administrar las disputas las contradicciones y disputas fácticas del poder e impulsar las reformas constitucionales bajo la teoría que “el motor del desarrollo es la empresa privada”.

Como respuesta a ello, se reaccionó con una estrategia racionalizadora del poder, descentralizando funciones, creando las asociaciones de economía mixta entre Estado y los Privados; se elevó a rango constitucional el sistema de partidos y el rol cívico de los partidos políticos<sup>65</sup> fortaleciendo los controles jurisdiccionales y se promovieron reformas

---

<sup>63</sup> En las democracias – sostienen Madison- varios individuos que ejercen el poder están continuamente expuestos a las intrigas, ambiciones o por la incapacidad de ejercer el poder democrático fácilmente la tiranía brota en la primera ocasión. Los fundadores de la república temían reproducir el presidencialismo parlamentario inglés, como también evitar el riesgo de un presidencialismo tiránico. *Op. cit.* Madison, *et at El Federalista XLVIII...* 194.

<sup>64</sup> Valadés analiza la función del control del poder en sus diferentes facetas: origen, forma, ejercicio y los mecanismos de control. Enfocándose en los problemas relativos a la soberanía y la separación de poder y las distorsiones del control político. Contrario a lo que se podría suponer, sostiene que el control del constitucionalismo no procura limitar las facultades de unos para favorecer a otros, sino reforzarlos con base a las experiencias de los modelos inglés, francés, el norteamericano y los hallazgos del siglo XX en el ejercicio del poder para fortalecer la democracia. Al autor le preocupó que los aspectos positivos del estado de bienestar sean desechados so pretexto de fortalecer la democracia formal. Rechaza la idea que ambos modelos puedan ser incompatibles. Diego Valadés. *El control del poder (México, UNAM, 2006)*

<sup>65</sup> *Ibid.* pág. 109

al sistema electoral, ampliaron algunos derechos sociales y se promovió el pluralismo político. Se generaliza la regla constitucional por la cual los funcionarios públicos carecen de atribuciones más allá de lo conferido en la Constitución y las leyes.

Bajo ese contexto se promovió la desconcentración del aparato gubernamental y se crearon o fortalecieron las instituciones reguladoras del mercado, de control autónomo en el ámbito de la economía. Se crea el ministerio público, la contraloría fiscal y la administración de los procesos electorales. Muchos de ellos dependiendo del poder Ejecutivo en algunos países.

Los mecanismos de control del poder político se fueron ampliando bajo una concepción inherente al ejercicio del poder soberano (inicialmente limitado al sufragio) y del poder delegado para el control mutuo. Montesquieu al pronunciarse por la división de poderes señalaba la necesidad de los mecanismos de control mutuo como garantía y de confianza al ciudadano para la tranquilidad de su espíritu ante el temor de perder la libertad. *Para que esa libertad exista -dice- es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.*<sup>66</sup>

El Estado de derecho constitucional se basa en la vigencia de los derechos fundamentales y la división de poderes que configura la Constitución, la cual en sí misma es factor real de poder para organizar y normar el funcionamiento del Estado<sup>67</sup>. La teoría de la separación de poderes propuesta por Montesquieu es enriquecida por el constitucionalismo estadounidense al proponer el sistema de los pesos y contrapesos

---

<sup>66</sup> Montesquieu alertaba de los excesos que alimentan los ánimos de corrupción y las conductas tiránicas. Sostenía que la democracia debe evitar “la desigualdad, que lo convierte en aristocracia o lo lleva al gobierno de uno sólo, y el de una igualdad exagerada que la conduce al despotismo en el sentido que lo definió Aristóteles. Montesquieu. *Del Espíritu de las leyes*. (México, Porrúa, 2007) 146.

<sup>67</sup> Ferdinand Lasalle indicó que la Constitución materializa los factores de poder, entendiendo como poder real a las fuerzas sociales o instituciones que aparecen en las diferentes esferas de la vida social de las personas que terminan siendo el factor que definen las relaciones en cada sociedad dada. Ferdinand Lasalle. *¿Qué es una Constitución?* (México, Ediciones y distribuciones hispánicas, 1987). En el mismo sentido de la fuerza normativa e imperativa de la Constitución se pronuncia Karl Schmitt y Javier Pérez Royo *Op. cit.*

que permite el funcionamiento y la continuidad del orden jurídico para el cumplimiento de las funciones de los tres poderes fundamentales del gobierno. El Sistema de los pesos y contrapesos se materializan en los mecanismos de control al poder político.

Por ejemplo, en el proceso de formación de ley pueden intervenir los tres poderes fundamentales del Estado. El ejecutivo interviene en la formación de la ley mediante la iniciativa de ley: Remite un proyecto de ley para su aprobación al parlamento; este puede objetar, modificar, introducir o rechazar enunciados del proyecto de ley que considera no han sido suficientemente desarrollados o por otros motivos del quehacer legislativo en el marco de la Constitución.

El parlamento ejerce control al Ejecutivo dentro de sus competencias. En el mismo caso, al aprobar la ley el parlamento, el Presidente del Ejecutivo puede ejercer sus facultades de veto u observar realizando modificaciones al Decreto Legislativo aprobado por el Parlamento; las observaciones se remiten al parlamento para que siga el proceso de formación de ley. Si el control del ejecutivo al proceso es de Veto, porque lo considera violatorio a los preceptos constitucionales, o por inconveniencia al Estado, obliga a la intervención del órgano Judicial para dirimir la controversia entre los órganos, mediante la interpretación de la ley en el sentido si es conforme o lesiona disposiciones constitucionales.

Los mecanismos del control político son variados, sean procesos institucionalizados o por la participación de la ciudadanía. La clasificación de los mecanismos de control depende de la finalidad y naturaleza del control. Los controles temporales, pueden ser preventivos o posteriores al acto. El primero busca evitar el riesgo o daño en el uso arbitrario, excesivo de la autoridad o de los bienes públicos; el segundo busca resarcir el daño o compensar el perjuicio causado. Caso típico son las auditorías al sector público.

Existen los mecanismos de control generales o difusos como el ejercicio de la libertad de prensa, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas. Otros son los institucionalizados que se encuentran definidos por un conjunto de normas preestablecidos. Que pueden ser verticales cuando el ciudadano o la comunidad se

enfrenta al Estado debido a la defensa o demanda de sus derechos fundamentales y los controles horizontales que operan al interior de la institucionalidad pública, que a su vez puede ser extra-órganos o intraorgánicos. Los controles al poder político se consideran abstractos porque son recursos sometidos al juez o al tribunal contra las leyes que violan sus derechos o contravienen las disposiciones constitucionales para determinar la validez de la pretensión o la constitucionalidad de la ley.<sup>68</sup>

En el Estado democrático el poder político se encuentra regulado y su ejercicio debe ser conforme a las atribuciones conferidas en la Constitución y al principio de legalidad para proteger y garantizar, mediante los mecanismos de control al poder político, la libertad e igualdad y los derechos ciudadanos ante la ley. El control político se ejerce a través de las disposiciones conferidas a las instituciones públicas para exigir a los funcionarios la rendición de cuentas de su gestión o ejercer la contraloría ciudadana al poder gubernamental. Los límites al poder político se determinan por el alcance de las facultades conferidas al funcionario en la Constitución y las leyes.

La teoría constitucionalista establece la forma de gobierno Presidencialista para configurar el Estado moderno basado en el reconocimiento del poder soberano, absoluto e indivisible lo ostenta el pueblo, quien en uso de sus facultades lo delega en sus representantes, como poder constituido, para organizar la institucionalidad del Estado y su forma de gobierno establecido en una Constitución escrita.

La organización del régimen político o forma de gobierno se fundamenta en los principios de la supremacía constitucional y la separación de funciones de los órganos de gobierno en tres poderes fundamentales, definiendo sus facultades específicas especializadas con base al principio de los pesos y contrapesos para el ejercicio del poder. El enfoque del Estado Social Constitucional de Derecho de Derecho sujeta a las

---

<sup>68</sup> Vid. Carla Huerta Ochoa. *Mecanismos constitucionales para el control político*. (México, UNAM, 2091) La autora realiza un exhaustivo análisis de los mecanismos de control al poder político y la separación de poderes

instituciones del republicanismo a la interacción y colaboración para el cumplimiento de sus funciones en la actividad gubernamental.

## 1.7. Propuesta metodológica para analizar el régimen Presidencialista

### 1.7.1 Polémica latinoamericana sobre la democracia y el régimen de gobierno.

La columna vertebral del sistema de gobierno democrático se fundamenta en la coordinación y dirección de los esfuerzos de una comunidad hacia la finalidad y objetivos que ella misma se propone. La noción de la democracia es un concepto en permanente construcción. Dentro de la teoría constitucionalista se destacan dos características fundamentales de la democracia: la libertad e igualdad como valores de un ideal teológico inherente a toda persona en la sociedad y; segunda característica de tipo procedimental se refiere a la toma de las decisiones en el gobierno.

El primer rasgo considera la democracia como un sistema institucional organizado para el cumplimiento de las finalidades del Estado a fin de tutelar los derechos fundamentales de las personas, garantizando la seguridad y el bienestar de la población. Teniendo a la base esos objetivos se diseña la organización y las atribuciones de quién o quiénes toman las decisiones en el gobierno. La segunda característica afirma los principios de representatividad y la soberanía popular que orientan la arquitectura política con el propósito que los ciudadanos adquieran la capacidad para decidir mediante un proceso de elección colectiva y universal.<sup>69</sup>

El desafío principal para un Estado democrático será, entonces, determinar los procedimientos que permitan involucrar al mayor número de ciudadanos en la toma de decisiones que conciernan a la colectividad de la República. Desde la perspectiva de las

---

<sup>69</sup> Las nociones sobre democracia y el Estado son variadas en literatura especializada, desde el origen y concepciones las principales teorías se fundamentan en el naturalismo o el positivismo y sus derivados pasando por el crisol de los enfoques ideológicos existentes. *Vid. Aristóteles. Ética Nicomáquea. Política.* (México, Porrúa, 2016); Norberto Bobbio. *Estado, Gobierno y Sociedad.* (México, FCE, 1988); Montesquieu. *Del espíritu de las leyes.* (México, Porrúa, 2007); Alexander Hamilton et al *El Federalista* (LIBROdot.com, s/f) <http://www.librodot.com>, entre otros.

ciencias políticas, la calidad de la democracia estará determinada por un menor o mayor grado de participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado.

La literatura de las ciencias políticas sostiene que los modelos típicos del gobierno presidencial surgieron como un mecanismo necesario para evitar los excesos de los gobernantes en el ejercicio del poder. Según Norberto Bobbio, las primeras clasificaciones clásicas de la forma de gobierno corresponden al enfoque relativo al número de personas que toman las decisiones. Aristóteles en su obra *la política*<sup>70</sup> plantea seis posibles formas de gobierno: la monarquía o la tiranía, ejercida por una sola persona; la aristocracia o la oligarquía donde la autoridad la conforman varias personas y; la democracia o demagogia donde participan todos los individuos.

Por su parte, Nicolás Maquiavelo establece dos formas de gobierno. Si se trata de un gobierno unipersonal o de un cuerpo colegiado las denomina Monarquías (unipersonal) y la República como la forma de gobierno colectivas, que pueden ser aristocráticas o democráticas. En tanto que Montesquieu, clasifica las formas de gobierno como democracia, monarquía y el despotismo como una degeneración de la monarquía. En las diferentes formas de gobierno establece la separación de las funciones ejecutivas, parlamentaria y judicial.<sup>71</sup>

El debate teórico y empírico sobre el diseño de los sistemas presidenciales en América Latina ha sido muy amplio en los últimos tiempos y generado múltiples estudios al respecto. En el devenir histórico de la sociedad se han conocido diversas formas de gobierno que, dependiendo de sus características, la clasifican en tres ejes teóricos de reflexión. Los enfoques clásicos que basan la conformación del gobierno en el grado y números participantes que ostentan el poder y la forma para la toma de decisiones; el

---

<sup>70</sup> Aristóteles al exponer su teoría de la Constitución, examina los conceptos de ciudadano, la ciudad y las virtudes de la política. Con dichos elementos establece dos rasgos característicos del gobierno, los objetivos y las personas sobre las que recae la responsabilidad del gobierno. Y conforme al número de personas que participan en la conducción del gobierno, su forma será buena o mala respectivamente. Aristóteles. *Ética Nicomáquea – Política*. (México, Porrúa. 2016)

<sup>71</sup> Norberto Bobbio. *Estado, Gobierno y sociedad*. (México, FCE, 1988).144

segundo enfoque dimensiona el rol de las instituciones y la estabilidad del sistema democrático; un tercer eje, el contemporáneo dimensiona la calidad y estado de la democracia con base a la participación ciudadana en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas.

La literatura comparada y la evidencia empírica confirman la afirmación de Duverger es el sentido que el sistema Presidencialista de América Latina<sup>72</sup> es una desviación del modelo Presidencial diseñado por el constitucionalismo estadounidense. Por lo cual, es pertinente en esta sección, identificar los enfoques académicos y politológicos sobre las formas jurídico-formales del Presidencialismo Latinoamericano.<sup>73</sup>

En la región Latinoamericana al final de la segunda Guerra Mundial, la conformación del bipolarismo geopolítico, la *guerra fría* y el derrocamiento de las dictaduras militares se desarrolló un intenso debate en torno a la Democracia, el Estado y su forma de gobierno. En un contexto de recesión económica, de altos índices de deuda externa y los niveles de desigualdad y pobreza se produce la transición de la dictadura hacia procesos democráticos impulsados por la globalización tecnológica y financiera que generaron mucha incertidumbre e inseguridad en las nacientes democracias. Este marco multifacético y diversificado alimentó las perspectivas de análisis en torno a la democracia en ciernes, mediante estudios analíticos y comparativos entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario posesionando en la agenda política la demanda de transformaciones o reformas al sistema político<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Duverger asigna al término presidencialista una acepción despectiva del modelo Presidencial republicano. El presidencialismo -dice- constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento del Parlamento e hipotrofia de los poderes del presidente, ahí su nombre. Maurice Duverger. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. (Barcelona, Ariel, 1980). 152

<sup>73</sup> En el epígrafe 1.3 *supra* se consigna los tipos y los elementos características del sistema de gobierno parlamentario, presidencial y mixto, sin embargo, destacando algunos elementos del debate teórico y de estudios comparados de las ciencias sociales.

<sup>74</sup> Dentro de la abundante literatura, Juan Linz, a principios de los años ochenta, abre el debate respecto al impacto de la forma de gobierno en la estabilidad de la democracia, pronunciándose favorable por el presidencialismo parlamentario. El debate aún en curso refleja consensos respecto a las diferencias entre los regímenes en América Latina cuyo origen histórico se remonta a los 300 años del colonialismo español,



Particularmente O'Donnell desde el enfoque de la concepción del derecho natural del ser humano, sostiene que, en un Estado con democracia, *el ciudadano es un agente portador de derechos legitimado y respaldado por la Constitución; no solo de los derechos políticos, sino también de los derechos civiles, sociales y culturales*<sup>75</sup>.

Bajo esa perspectiva en la transición de las dictaduras a la democracia se ha producido abundante literatura sobre el estado y la calidad de la democracia. Desde diferentes disciplinas de la ciencia sociales: constitucional, electoral, derechos políticos, humanos, culturales y las identidades entre otras se han formulado teorías bajo la denominación como *las nuevas democracias*, entre ellas están las *democracias mínimas* o limitadas de Robert Dahl hasta las *democracias abiertas* promovidas por Guillermo O'Donnell.<sup>76</sup>

Particularmente Guillermo O'Donnell al estudiar las transiciones de las dictaduras militares a las democracias en los gobiernos del cono sur de América Latina post segunda guerra mundial define las formas de gobiernos como *Estados burocráticos Totalitarios*. El surgimiento del Estado Burocrático es la reacción de la oligarquía para darle respuesta a la crisis política, crisis del Estado y crisis de la dominación social ante los altos niveles de pobreza, desigualdad social, a la actividad rebelde de las capas medias y los movimientos sociales y la emergencia de los movimientos insurreccionales en el contexto del surgimiento de Cuba como Estado Socialista. Crisis que la institucionalidad del Estado y las fuerzas armadas gubernamentales resultan

---

signado por las particularidades de cada región y la cultura política de sus países han permitido transitar de las dictaduras a las democracias.

<sup>75</sup> Guillermo O'Donnell. Hacia un Estado de y para la democracia en PNUD. Democracia/ Estado/ Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. (Lima, PNUD, 2008) 25-62

<sup>76</sup> La nueva institucionalidad es una simbiosis de las teorías conductivistas del gobierno y la teoría de la elección racional o de las preferencias del ciudadano con énfasis en lo económico. *Vid op cit.* Robert Dahl, *La poliarquía*, 1977; Guillermo O'Donnell. *Democracias delegativas*, 1994; Juan Linz. *La quiebra de las democracias*, 1996; Merkel y Croissant. *democracias defectivas*, 2001. Joseph E. Stiglitz. *La economía del sector público*. (Barcelona, Antoni Boch, 1988). 161-196.

insuficientes para detener la amenazas al dominio del poder por los sectores oligárquicos<sup>77</sup>.

El Estado Burocrático Autoritario para O'Donnell es un tipo de Estado que se caracteriza por:

Primera. Es impulsada por las élites oligárquicas, especialmente de la industria y el capital transnacional insertado en el sector primario de la economía exportadora, y el sector social beneficiario de la protección del modelo económico de Bienestar Social, para organizar y garantizar la dominación a las clases subordinadas;

Segunda. Especialización de la organización estatal para reorientar o normalización de la economía y el control social;

Tercera. Exclusión de los sectores populares insubordinados en lo político como condición para mantener el orden de las relaciones sociales para retomar el crecimiento económico basado en comercio transnacional y la desigual distribución de los recursos del Estado bajo un patrón de acumulación económica a favor del sector oligárquico. La exclusión económica del sector popular acelera las desigualdades sociales.

Cuarta. Establecimiento de la democracia política limitada con medidas restrictivas al movimiento popular, restricciones al derecho de asociación, los derechos políticos y electorales al sector popular.

Quinta. A pesar de la narrativa patriótica y nacionalista, promueve una desnacionalización del Estado. Bajo criterios técnicos, neutros y racionales sistemáticamente se pretende “despolitizar” el abordaje de los temas sociales (educación salud, trabajo, seguridad social, etc.;

---

<sup>77</sup> Guillermo O'Donnell. *El Estado Burocrático Totalitario. Triunfos, derrotas y crisis*. (Buenos Aires, Belgrano, 1986) 21-62.

El régimen Burocrático Autoritario implica el cierre de los canales democráticos y el acceso al gobierno a las asociaciones de representación popular o no pertenecientes a la burguesía. Detentan el poder las cúpulas de la gran empresa privada, del ejército y de las empresas públicas. O'Donnell define al Estado burocrático totalitario como *El conjunto de roles en el gobierno, desde donde se movilizan, directamente o por delegación a escalones inferiores en la jerarquía burocrática, en apoyo de órdenes y disuaciones, los recursos controlados por el aparato estatal, incluso su supremacía coactiva*<sup>78</sup>.

Otro enfoque para el análisis de los regímenes mixtos se basa en la calidad o salud de las democracias, clasificándolas como totalitarias, autoritarismo competitivo de Steven Lewintsky; autoritarismo competitivo, hegemónico electoral, y políticamente cerrado de Larry Diamond entre otros. Para otros autores, entre ellos, Leonardo Morlino e Inmaculada Szomolka caracterizan a los sistemas de gobierno mixtos como regímenes políticos híbridos por considerar que no son democracias plenas, ni autoritarismos cerrados<sup>79</sup>. Juan Linz al analizar la institucionalidad de la democracia indica que aún con las particularidades sociales y económicas de cada país, el diseño del sistema no difiere sustantivamente de las reglas y procedimientos democráticos y tampoco afectan a todo tipo de sociedad.

---

<sup>78</sup> *Ibidem* 21-22.

<sup>79</sup> Para estos autores las diferentes terminologías de las nuevas democracias, englobadas en la democracia con adjetivos que plantea Levitsky y Collier no corresponde a la realidad concreta de cada país. Vid Steven Levitsky y David Collier. *Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa*. (España, La política: Revista sobre el estado y la sociedad, núm. 4, 1996) 137-160.

También cuestionan las denominaciones del autoritarismo competitivo o las democracias autoritarias. Las democracias en América Latina no corresponden al modelo clásico porque *están en proceso de transición -dicen- hacia la democracia, ni son forma de democracia disminuidas, sino que revelan marcada naturaleza autoritaria del poder*. Cfr. Leonardo Molino. *¿Regímenes híbridos o regímenes en transición?* (Working paper 70, FRIDE, 2008) 10 e Inmaculada Szomolka Vida. *Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos* (Revista de estudios políticos (nueva época), 2010) 203-135.

Para Morlino el nudo gordiano para la estabilidad de la democracia son las instituciones que surgen con la separación de poderes y sus mecanismos de control. *La debilidad del Presidencialismo -señala- es la dualidad de poder del Ejecutivo y el Legislativo en el sentido de la jefatura del Estado;* Por otra parte considera que la rigidez del sistema para las negociaciones o para actuar ante las crisis de gobernabilidad entre el Ejecutivo y Legislativo; el carácter de suma cero de las elección presidencial y la competencia partidaria son factores generadores de conflictividad constante; en tal sentido, al comparar el Presidencialismo versus el Parlamentarismo se decanta a favor del presidencialismo parlamentario. Morlino define a los regímenes híbridos *como aquellos que han adquirido alguna de las instituciones y procedimientos característicos de la democracia, pero no otros, y al mismo tiempo conservan rasgos tradicionales o autoritarios o, alternativamente, han perdido algunos elementos de la democracia y han adquirido otros autoritarios.*<sup>80</sup>

El planteamiento de Linz recibió adhesiones con matices y adversidades también. Las críticas al planteamiento de Linz se orientaron a indicar que, a parte de la forma de gobierno, existen otras variables que explican el derrumbe de una democracia. Tales como las facultades del líder, las reglas del sistema electoral, el sistema de partidos y, aunque importa la estabilidad de la democracia es más importante la eficiencia del buen gobierno<sup>81</sup>. Además, en la década de ochenta del siglo XX la mayoría de las democracias

---

<sup>80</sup> Para Juan Linz en los regímenes democráticos existen diferencias sustanciales en la estructura constitucional que determina la quiebra o estabilidad del régimen político, las cuales no se circunscriben al sistema de partidos políticos y al sistema electoral, ni mucho menos a las condiciones económicas, sociales y culturales que van más allá de las coyunturas políticas. El germen de ruptura de la democracia en el Presidencialismo se encuentra en la separación de poderes y las atribuciones conferidas, que ante la inestabilidad o crisis de gobernabilidad bloquean la búsqueda de las soluciones. En cambio, en el sistema presidencialista parlamentario, la dependencia del Ejecutivo y del Legislativo es mutua permitiendo encontrar soluciones a las crisis políticas mediante los mecanismos constitucionales, por ejemplo, el voto de censura o de confianza para evitar el riesgo de inestabilidad del régimen. Juan Linz. *La quiebra de las democracias*. (Buenos Aires, alianza editorial, 1996) 32-87.

<sup>81</sup> Cf Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart. *Presidencialismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: Paidós, 2002) comparten con Linz que la separación de poderes mina la estabilidad democrática pero no se pronuncian por el parlamentarismo, más bien sugieren medidas que neutralicen el ejercicio del principio de la separación de poderes. En tanto que Shugart y Mainwaring como Hochstetler sostienen que

eran presidencialistas en Latinoamérica y en base a la evidencia empírica de los análisis comparativos y sus hallazgos refutaron la teoría de Linz. Dieter Nolhen sostuvo que no existen Instituciones puras o tipos ideales y por tanto no se pueden establecer a priori la superioridad de un tipo de régimen<sup>82</sup>.

De hecho, las crisis suscitadas entre el Ejecutivo y el Legislativo en la década de los noventa del siglo XX, los cambios de Presidentes no ha sido por medio del golpe de facto militares, sino por los mecanismos establecidos en las leyes o la Constitución y el ejercicio de atribuciones conferidas a los órganos de gobierno mediante el juicio político en el parlamento o en los tribunales<sup>83</sup>. Se han instalado regímenes cuyo ingrediente relevante en las *nuevas democracias* es la posible competencia entre los dirigentes o designados en los procesos electorales, sin que ello evidencie la existencia de la democracia plena debido al discrecional uso de la institucionalidad y los recursos públicos, a la manipulación de los medios de comunicación, el control del sistema de partidos y la centralidad hegemónica del Presidente y los grupos de poder político.

#### 1.7.2 Dimensiones e indicadores de análisis del régimen Presidencialista.

Al finalizar la segunda guerra mundial, bajo el concepto de la gobernabilidad se impulsó la democracia procedimental entendida como el mecanismo más idóneo para realizar la alternabilidad en el gobierno mediante la vía electoral, con procesos

---

las caídas de los presidentes siguen siendo un fenómeno frecuente y que la democracia ha generado una práctica que permite relevar al Presidente sin violentar el régimen presidencialista.

<sup>82</sup> Nohlen propone el método histórico-empírico para el análisis de la experiencia latinoamericana pues “la construcción artificial” de modelos para examinar la estabilidad democrática en la región, no consideran la eficiencia y rendimiento de las instituciones públicas. Para Nohlen, el enfoque histórico-empírico implica no rechazar por principios ni el parlamentarismo ni el presidencialismo, sino evaluar los problemas del funcionamiento de un gobierno, percibido como un conjunto de elementos institucionales y políticas estructurales. *Cfr.* Dieter Nohlen. *Presidencialismo versus parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos*. (Quito, CELAEP, vol. 7 julio 2013) 61-76.

<sup>83</sup> Mediante juicios políticos se destituyeron a Fernando Collor en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez, Venezuela (1993); Jorge Serrano Elías, Guatemala (1993); Abdalá Bucaram, Ecuador (1997); Raúl Cubas, Paraguay (1999); Lucio Gutiérrez, Ecuador (2005); Manuel Zelaya, Honduras (2009); Fernando Lugo, (Paraguay, 2012). *Cf* Aníbal Pérez-Liñán. *¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa*. (América Latina Hoy, No. 26, 2000) 67-74.

competitivos y sistemáticos. Los grupos de poder aceptaron competir y permitir a la oposición entrar a las reglas del juego electoral y promover una cultura electoral creando la institucionalidad para dicha finalidad. Aceptaron los resultados electorales incluidas las denuncias de manipulación de los resultados favorables a los grupos de poder, en medio del ausentismo y desconfianza de la población en las jornadas de votación.

El concepto de gobernabilidad aplicado a la política se le atribuye a Huntington<sup>84</sup> orientado al análisis de los problemas del funcionamiento del gobierno en cuanto a la formulación y ejecución de las políticas públicas. Esto supone poner al centro las atribuciones y relaciones de los poderes ejecutivos y el legislativo en la toma de decisiones que afectarían la operatividad del gobierno. Desde esta perspectiva habrá gobernabilidad o ingobernabilidad al explicar los enfrentamientos políticos y sociales que derivaban en violencia o para instalar gobiernos autoritarios que minan la democracia impulsada por los planes de ajuste estructural bajo la teoría del desarrollo hacia adentro o la sustitución de importaciones.<sup>85</sup>

Al fenecer la primavera democrática latinoamericana de la tercera ola democratizadora, algunos científicos sostienen que la democracia no cubre todos los ámbitos, además se registran retrocesos respecto al nivel democrático alcanzado<sup>86</sup>. También registran fortalezas del proceso en la medida que ha permitido resolver la sucesión o alternabilidad en el acceso al gobierno, creando capacidades para administrar

---

<sup>84</sup> El concepto de gobernabilidad surge como un indicador en el informe a la comisión trilateral sobre el estado de la democracia en el mundo occidental. La estrategia de la gobernabilidad según los autores enfrentaría los problemas de las demandas socioeconómicas en aumento post las crisis económicas y abordaría los problemas de la eficiencia del aparato gubernamental. La buena gobernabilidad se interpreta como la capacidad institucional de los nuevos regímenes para promover el desarrollo y el bienestar social. Samuel Huntington, Michel Crozier y Joji Watanuki. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. (New York, NY University Press, 1975).

<sup>85</sup> Cfr. Eugenio Trejos Benavides. *Estrategias de desarrollo económico en América Latina: una visión global*. (Revista Tecnología en Marcha, vol. 5, núm. 6 número especial, 2012) 57-75. Disponible [www.dialnet.unirioja.es](http://www.dialnet.unirioja.es). y Rogelio Hernández Rodríguez *Gobernabilidad e instituciones políticas*. (*L'Ordinaire des amériques*, 2013). 30/07/2021. DOI: <https://doi/10.4000/orde.762>.

<sup>86</sup> Op. cit. Hacia un estado de y para la democracia...

los disensos en las crisis de gobernabilidad y el descontento económico y social ciudadano.

Según el índice de la democracia del *The Economist*<sup>87</sup>, la democracia se ha extendido en el mundo en las últimas cuatro décadas. Actualmente la ONU tiene 194 países miembros, incluido el Estado del Vaticano. El índice de democracia de 2020 del economista comprende el monitoreo del estado de la democracia en 165 países y los clasifica en cuatro grupos, de acuerdo con el tipo de régimen político. De los 165 Estados, 70 países son gobernados bajo el régimen parlamentario y 41 países tienen un régimen presidencialista. El 50% de los países estudiados se rigen por la forma de gobierno parlamentario principalmente en Europa y el 30% tienen un régimen presidencialista.

De los 35 países que habitan el continente americano, la muestra considera 32 Repúblicas. De las cuales 19 tienen un Régimen Presidencialista, 12 un régimen parlamentario y un país, El Salvador lo clasifican con un régimen híbrido o mixto. Con se observa en la ilustración número uno.

Durante la tercera ola democratizadora iniciada al final de la década de los setenta del siglo XX se realizaron reformas políticas-electorales, de derechos humanos y sociales en la mayoría de los países de la región. Se instalaron democracias mínimas o poliarquías orientadas al pluralismo político, la libertad de expresión, al sistema de partidos y los derechos políticos para la convivencia pacífica. Bajo ese contexto el debate sobre la calidad de la democracia en América Latina es intensa. Al mismo tiempo se han desarrollado varias metodologías para medir la calidad de la democracia. Campo en el cual los enfoques son variados y sus metodologías también.

---

<sup>87</sup> Unidad de inteligencia del *The economist*. *Informe del estado de la democracia de 2020*. <https://elordenmundial.com>.

Tabla 1 Tipos de régimen en el mundo

SISTEMA DE GOBIERNO POR REGIONES EN EL MUNDO  
INFORME DEL ECONOMISTA DE 2019

REGION	PRESIDENCIAL		MIXTO O HIBRIDO*		PARLAMENTARIO		OTROS		TOTAL PAISES
	PAISES	%	PAISES	%	PAISES	%	PAISES	%	
AFRICA	14	34.2	8	42.1	6	8.5	0	0	
AMERICA	19	47.5	1	5.2	12	17.1	0	0	
EUROPA	0	0	6	31.5	31	44.2	4	44.4	
EUROASIA	6	1.6	4	21	11	15.7	2	22.2	
OCEANIA	2	4.8	0	0	10	14.2	3	33.3	
TOTAL	41		19		70		9		139

Fuente: Elaboración propia. Informe del estado de la democracia de 2020; Unidad de inteligencia del The economist.

\* The economist tipifica el sistema mixto con rasgos democráticos y no democráticos. Es una definición polémica. Define democracia plena con las siguientes condiciones: Elecciones mediante voto universal; pluralismo de partidos, separación de poderes y defensa de derechos y libertades civiles. Si un país incumple alguna de esas condiciones, lo clasifica como mixto.

Ayala Figueroa *et. al.*<sup>88</sup> pasa revista a la literatura sobre el concepto de democracia indicando las diferencias y falta de consenso conceptual. Asimismo, resalta un punto en común, la mayoría de los autores enfocan la democracia desde los procedimientos para delegar la representatividad, exceptuando Duverger y Nolhen que plantean abordar el contexto y origen de la democracia y el rol de las instituciones con perspectiva democrática en el ideal orientador de la actividad del Estado. Sin embargo, los autores registran la aceptación de los mínimos democráticos como punto de partida para las formas de *democracia limitada*.

---

<sup>88</sup> Op. cit. Ayala Figueroa et al. *Estado Constitucional de derecho y democracia...*



La falta de consensos en la conceptualización sobre la democracia incide negativamente respecto a las expectativas de lo que debe ser la democracia y la dinámica de su funcionamiento. Asimismo, afecta la formulación metodológica para la evaluación de la salud o calidad de la democracia lo cual explica la diversidad de propuestas sobre el tema.<sup>89</sup>

La ciencia política sostiene que la aproximación académica a la política exige confrontar las teorías con la evidencia o la información relevante a los objetos de estudio mediante la aplicación sistemática del método de investigación<sup>90</sup>. Existe diversidad de modelos de investigación en las ciencias políticas como paradigmas, en tanto representaciones mentales simplificadas de la realidad. *Los modelos permiten comprender algún aspecto de la realidad representando algunos de sus rasgos esenciales de forma simplificada o idealizada*<sup>91</sup>. Su finalidad es ayudar a comprender la realidad comparando una teoría con la acción fáctica.

Una corriente de dichos modelos para medir la calidad de la democracia versa sobre el análisis del proceso de formación y la toma de decisión para la ejecución de las políticas públicas. Existen múltiples modelos basados en enfoque teóricos y metodológicos del conductismo para el análisis de las políticas públicas similar a los utilizados en la sociología.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Flavia Freidenberg Andrés y Camilo Saavedra Herrera. Han realizado un estudio de la democracia en América Latina, al mismo tiempo presentan un modelo para la medición de la salud de las democracias. Flavia Freidenberg Andrés y Camilo Saavedra Herrera. *La democracia en América Latina*. (México, UNAM, Revista Derecho Electoral, segundo semestre, núm. 30, 2020). doi.org/10.35242/RDE 2020 30 1.

<sup>90</sup> Roberto Hernández Sampieri. *Metodología de la Investigación*. (México, McGraw-Hill, 2014)

<sup>91</sup> Elisa Chulía. *La teoría política: Algunos debates contemporáneos*. (Madrid, McGraw-Hill, 2006).

<sup>92</sup> Gema Pastor indica que las políticas públicas son una nueva ciencia que se origina en la década de los años cincuenta con Harold Dwight Lasswell. Por su carácter teórico y práctico es un *marco conceptual y metodológico para estudiar, comprender, y analizar entre otras cuestiones, por qué los gobiernos deciden solventar ciertos problemas*. Estas teorías procedimentales son herramientas para identificar la nula o máxima participación de la población en la formulación de las políticas públicas de cara a las demandas de soluciones a sus necesidades tutelados por el Estado, así como para calibrar la eficacia y eficiencia en la ejecución de las políticas públicas que, en un Estado de derecho, se materializan conforme a las leyes. Sin embargo, el nudo gordiano sobre el control del poder político y los mecanismos para delegar su

### 1.7.3 Definición del concepto operativo de la democracia salvadoreña.

Uno de los requisitos y elemento clave para el funcionamiento del régimen político de democracia representativa es el principio de la separación de poderes. Teniendo presente el rigor metodológico académico inicialmente se establece el concepto de democracia del régimen presidencialista salvadoreño, que la literatura especializada tipifica como régimen republicano mixto, con el objetivo dar respuesta a la problemática del estudio sobre la centralidad del Presidencialismo salvadoreños orientado a identificar los factores que obstaculizan o eliminan la eficiencia en el ejercicio de la separación de poderes dentro de un régimen político representativo y plural establecido en la Constitución.

De acuerdo con la teoría constitucionalista la Constitución la organización del Estado de Derecho de una República Democrática<sup>93</sup>, tiene como finalidad garantizar el goce irrestricto de los derechos fundamentales de las personas a través del sistema político y la estructura institucional. Consecuentemente, las dimensiones e indicadores para el análisis comparativo de la gestión presidencial deben ser coherente a las características principales que definen el régimen establecido en la Constitución. El Art. 85 de la Constitución de 1983 establece que:

“Art. 85.-El gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo y del gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa”.<sup>94</sup>

Según el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución el sistema político está directamente relacionado con los fines del Estado, cuyo fin último

---

ejercicio lo abordan tangencialmente. Gema Pastor Albaladejo. *Teoría y prácticas de las políticas públicas*. (Valencia, Tirant lo Blanch, 2014).

<sup>93</sup> La democracia para Norberto Bobbio es un conjunto de reglas procesales, de las cuales la regla de la toma de decisiones por las mayorías es la norma principal, cuyo respeto y aplicación constituye el fundamento de su legitimidad. Cfr. Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. (México, FCE, 1986) 51.

<sup>94</sup> Constitución de la República de El Salvador. Exposición de motivos. (San Salvador, CSJ, 2016)

es la persona humana; la cual no puede estar aislada de los otros seres con los cuales se relacionada en la vida. La regulación de estas relaciones con el Estado, de la sociedad y de sus miembros entre sí, es el objeto y la finalidad del Estado de Derecho.

El informe Único señala que el sistema político conforme a los fines del Estado se define bajo una perspectiva que trasciende los marcos de las instituciones políticas propiamente dichas, pues abarca también las relaciones económicas, sociales y culturales de la sociedad establecido en el Art. 1, inc. 3° Cn. *es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.*<sup>95</sup>

Bajo este enfoque el sistema político democrático no se restringe al aspecto procedimental para la formación del gobierno, sino también incluye los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de la persona para el goce de la libertad y la igualdad para su autorrealización.

Los diputados constituyentes de 1983 fundamentaron el carácter de la democracia representativa con base al sistema político pluralista, en lo político e ideológico, incluyendo las relaciones económicas, culturales e históricas de la sociedad salvadoreña. El informe Único de la CEPC define el pluralismo político *como la multiplicidad de instituciones que, sin ser parte de la estructura gubernamental, influyen la formulación de las decisiones políticas y; considera el pluralismo ideológico como la conveniencia temporal y espacial dentro de un régimen de libertad, de múltiples ideologías y, cuando es democrático, sin exclusión alguna.*<sup>96</sup> Desde la perspectiva de las ciencias políticas interesa destacar, particularmente, los derechos políticos expresados materialmente,

---

<sup>95</sup> La jurisprudencia constitucional ha señalado que, [...] se ha establecido en el art. 85, inc. 2° Cn. un sistema político que no se limita al ámbito del gobierno, sino que, por el contrario, comprende a la sociedad como el agrupamiento sobre el cual se ejerce el poder político. Sala de lo Constitucional de la CSJ, inc. 16-99 del 26 de junio 2000.

<sup>96</sup> Constitución de la República de El Salvador. Exposición de motivos. (San Salvador, CSJ, 2016). 105

mediante un conjunto de mecanismos que le faciliten la acción activa en relación al poder político para influenciar y decidir la vida política del Estado.

La Constitución al inicio del articulado establece la finalidad del Estado y en los artículos 85, 87 y 248 Cn. define la forma de gobierno republicana como un sistema político democrático con representación proporcional y pluralista. Bajo esos fundamentos constitucionales y para los propósitos de la investigación, se caracteriza la Democracia representativa como *el gobierno de las mayorías que, a través de elecciones libres y periódicas sujetas a las reglas del pluralismo y el sistema de partidos, garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución para todos los seres humanos como límites al poder de los gobernantes.*

La democracia representativa y pluralista del constitucionalismo salvadoreño organiza un Estado Social de Derechos originado en la filosofía liberal expresada en el Art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre de la revolución francesa<sup>97</sup> y recoge los fundamentos del constitucionalismo estadounidense para la organización del gobierno republicano con las particularidades propias del contexto histórico de El Salvador. La representación política es un mecanismo de legitimación del poder; pero esa legitimidad no conlleva la soberanía de los representados, las personas como individuos que no son soberanos, ya que la soberanía nacional es absoluta; es decir, que no admite subordinación alguna y exige la vigencia del principio de igualdad para todos.

El constitucionalista Javier Pérez Royo sostiene que la representación política en ningún caso representa al ciudadano en sus relaciones con los otros ciudadanos, pues la representación política opera a nivel de las relaciones jurídicas generales, en relación

---

<sup>97</sup> La jurisprudencia constitucional ha señalado que, [...] se ha establecido en el art. 85, inc. 2° Cn. un sistema político que no se limita al ámbito del gobierno, sino que, por el contrario, comprende a la sociedad como el agrupamiento sobre el cual se ejerce el poder político. Sala de lo Constitucional de la CSJ, inc. 16-99 del 26 de junio 2000.

con el ente político general, con el Estado<sup>98</sup> donde el individuo como parte del soberano participa en los procesos de legitimación, eligiendo o separando de los cargos a los representantes en el ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

#### 1.7.4. Dimensiones e indicadores de análisis al régimen presidencialista salvadoreño.

En el capítulo dos aborda la clasificación y características del Presidencialismo republicano producto de los estudios comparados realizados por politólogos y académicos de las ciencias políticas. Morlino, Nohlen, Linz, O'Donnell, Carpizo y Zovatto entre otros, identificando al régimen político salvadoreño como un Presidencialismo mixto o híbrido.

La investigación empírica sobre el estudio de la democracia, particularmente sobre su calidad, ha permitido elaborar diversas metodologías para operativizar y medir la democracia. De esa diversidad destacan aquellas que miden la calidad de la democracia a través de indicadores cuantitativos, por ejemplo, los índices de *Freedom House*, *The Economist*, IDEA Internacional, la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo, el índice de Desarrollo Humano del PNUD, entre muchos otros. Otras metodologías se basan en la selección de indicadores cuantitativos para examinar, por separado, las diferentes dimensiones de la calidad de la democracia; cuyo análisis se complementan con la revisión bibliográfica, entrevistas u otras técnicas de investigación, sin obviar los datos cuantitativos.

¿Cómo se encuentran configurados las atribuciones y controles institucionales del Presidencialismo salvadoreño? ¿Cuáles son los factores jurídicos y fácticos que socaban los pesos y contrapesos de los poderes políticos? ¿Cuáles son los elementos y grado de impacto del presidencialismo salvadoreño en la separación de poderes?

---

<sup>98</sup> Javier Pérez Royo. *Curso de derecho constitucional*. (Madrid, Marcial Pons, 2007) 555

Al problematizar el objeto de estudio se prioriza el principio de la separación de poderes del Estado salvadoreño con respecto a la definición constitucional del sistema de democracia, dando por sentado la afirmación de Maurice Duverger que el régimen presidencialista salvadoreño por las particularidades sociales, políticas y de país no corresponde a la definición *clásica* de la forma de gobierno estadounidense,

Para el análisis del régimen político presidencialista del presente estudio comparado de la gestión Presidencial en los periodos comprendidas en los años de 2004 al 2020, a partir de los rasgos característicos de la democracia representativa y pluralista salvadoreña se establecen las dimensiones e indicadores metodológicos, bajo las reglas de la investigación cualitativa.

El régimen presidencialista salvadoreño definido en la Constitución de 1983, surge en el contexto de la transición del régimen de dictadura militar hacia un proceso de apertura democrática, por lo cual se considera pertinente como concepto operacional para efectos comparativos el tipo de régimen definido por O'Donnell en los procesos de transición democrática. La propuesta metodológica comprende cinco dimensiones y sus respectivos indicadores para alcanzar satisfactoriamente el objetivo propuesto en la presente investigación. Las dimensiones e indicadores se registran en la ilustración número uno.

I.- Estado de Derecho y respeto a los derechos civiles. La calidad de la democracia se mide por la efectividad del sistema jurídico en hacer efectivo los derechos civiles, los derechos humanos y las libertades que constituyen la finalidad del Estado para el bienestar de las personas y sus relaciones sociales de convivencia se desarrollen dentro de los parámetros de libertad e igualdad.

II.- El acceso al poder mediante normas y reglas constitucionales. Los ciudadanos pueden postularse a cargos públicos o elegir con base a sus preferencias. Las elecciones periódicas constituyen el principal mecanismo para conocer las propuestas de gobierno que, acompañados con otros mecanismos de participación le permiten evaluar las políticas públicas.

III.- Pluralismo político y participación ciudadana. Los procesos electorales no agotan la participación de los ciudadanos en la actividad política del Estado, ni los partidos políticos monopolizan el pluralismo político en la sociedad. A mayor participación, mayor será las probabilidades que los representantes y sus decisiones representen o satisfagan las pretensiones de los ciudadanos.

IV.- Separación e independencia de poderes. La separación de poderes es el mecanismo republicano para la garantía de los derechos fundamentales de las personas y el freno a las arbitrariedades posibles de los detentadores del poder

V.- Responsabilidad y rendición de cuentas. Los funcionarios públicos en el ejercicio de sus obligaciones están sujetos al ordenamiento jurídico y al control del poder político mediante los mecanismos inter o extra gubernamental y la participación ciudadana individual o colectiva.

La literatura especializada, posee un arsenal metodológico para la evaluación comparativa de la calidad de la democracia, sin embargo, los diferentes métodos no comprenden específicamente la comparación de la gestión dentro de un mismo régimen político que permita evidenciar el impacto que ejerce el presidencialismo en el ejercicio de la separación de poderes. La teoría constitucionalista señala que la definición del sistema político y su forma de gobierno se define en la Constitución. En el caso salvadoreño, el poder Constituyente y las reformas posteriores, principalmente las realizadas en 1991 configuraron la organización del funcionamiento de los órganos fundamentales con atributos específicos que le hacen singular su tipificación.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Es preciso aclarar que las diferentes tipologías de la forma de gobierno se basan en la configuración constitucional del régimen político, sin embargo, las evaluaciones de la calidad de la democracia enfocan el ejercicio de la gestión gubernamental del periodo calendario. Generándose así cierta confusión en la tipificación del régimen y el Estado de la calidad de la democracia. Eso explica que algunos informes sobre el estado del republicanismo en el mundo se modifique su ubicación, de un año a otro, sin haber realizado reformas constitucionales al régimen político. Los diferentes estudios empíricos sobre la calidad de la democracia de un país se centran en el tipo de gestión del gobierno de turno, enfocando particularmente el talante democrático del gobernante en turno y el respeto a la vigencia de los postulados constitucionales y las leyes del Estado Constitucional de Derecho.

Ilustración 1 Metodología para el análisis del Presidencialismo

<b>METODOLOGIA PARA EL ANALISIS DEL PRESIDENCIALISMO</b>		
<b>DIMENSIONES E INDICADORES</b>		
<b>UNIDAD</b>	<b>DIMENSIONES</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>I</b>	Estado de Derecho. Respeto a derechos civiles	Nivel de Confianza en las instituciones públicas Seguridad jurídica Respeto a los derechos económicos, sociales y culturales
<b>II</b>	Acceso al poder mediante normas y reglas Constitucionales	Procesos electorales periódicos y sistemáticos Elecciones competitivas Ejercicio del sufragio transparente Voto directo, libre, secreto, igual e informado
<b>III</b>	Pluralismo político y participación ciudadana	Pluralismo político, sistema de partidos políticos y organizaciones sociales Mecanismos de participación ciudadana en las decisiones de política pública Tolerancia e inclusión sin discriminación
<b>V</b>	Separación e independencia de poderes	Relación de poderes sin interferencia en procesos internos Respeto y observancia a los mecanismos de control político Cumplimiento de las resoluciones judiciales
<b>VI</b>	Responsabilidad y rendición de cuentas	Libertad de expresión y de prensa Acceso a la información pública Rendición de cuentas Transparencia y probidad

#### 1.7.5 Motivación de la propuesta metodológica para el análisis del presidencialismo.

Por otra parte, las gestiones presidenciales comprendidas entre el año 2004 al 2020 reúne ciertas características peculiares en el funcionamiento gubernamental. En ese periodo de tiempo lapso se produce la primera alternabilidad política en la historia del presidencialismo desde la independencia de la colonia española, mediante las reglas establecidas en la Constitución. Así mismo, una segunda alternabilidad política se sucede, con las mismas reglas del sistema político que evidencia la fragilidad del sistema político para avanzar en la transición y consolidación a la democracia en el país.



La Constitución de 1983 fue aprobada dentro de un contexto de guerra civil por doce años y para desmontar el conflicto armado fue necesario, mediante un proceso sui géneris, reformar la Constitución ocho años después de aprobada por la Asamblea Constituyente. Acuerdos de Paz de 1992, iniciaron el proceso de transición de la dictadura a la democracia bajo gobiernos de las élites oligárquicas que por 178 años han controlados los destinos del país hasta la alternancia en 2009 con el triunfo electoral del FMLN llevando como candidato a Mauricio Funes.

Diez años después el FMLN es desplazado por Nayib Bukele bajo un perfil de *outsider* del sistema de partidos políticos. Periodos presidenciales que han marcados diferencias en el ejercicio del poder presidencial en el sentido de avances y retrocesos en la independencia y separación de poderes sin que existe de por medio reformas políticas constitucionales al sistema político establecido.

Las anteriores circunstancias políticas presentan un escenario propicio para realizar el estudio comparativo sobre la centralidad del poder Presidencial y su impacto en el funcionamiento independiente de la separación de los órganos fundamentales del Estado. Con dicho propósito, de las cinco dimensiones establecidas en la metodología para el análisis de la forma de gobierno presidencialista, aplicaremos la dimensión de la *Separación e independencia de poderes* con tres indicadores para observar las relaciones institucionales de cooperación y de control mutuo en la esfera pública y los movimientos políticos y sociales del Estado.

Los tres indicadores son los siguientes: a) Aceptación de las reglas del juego establecidas por la Constitución y las Leyes; b) la legitimidad institucional de la actuación de los funcionarios y; c) el grado de control que ejerce el Presidente sobre las fuerzas políticas y sociales en la oposición. Con los cuales se pretende evidenciar los efectos de los factores internos o externos a la institucionalidad gubernamental, particularmente en el funcionamiento de los pesos y contrapesos de poderes.

La Constitución de 1983 de El Salvador tiene la particularidad histórica de ser la única Carta Magna<sup>100</sup> aprobada por una Constituyente instalada como resultado de un golpe de Estado militar. Recoge los cimientos doctrinarios del Estado Constitucional del Derecho. Sin embargo, los derechos humanos y políticos -principalmente- han sido violentados continuamente a discreción y a favor de los intereses políticos y económicos de la élite dominante en el poder; factores que detonaron la guerra civil de doce años al final del siglo XX por los altos niveles de violencia y represión política para frenar las demandas al respeto de los derechos humanos y la exigencia de democracia en el país.

Con la firma e implementación de los Acuerdos de Paz de 1992<sup>101</sup> se desmonta el control oligárquico del poder político e inició la transición hacia la democracia<sup>102</sup>. Las reformas a la Constitución en 1991 fueron determinantes para establecer el cese al fuego, la desmovilización e inserción del FMLN a la actividad política. En la mesa de negociación entre el GOES y el FMLN se acordó la reforma de treinta y cinco artículos de la Constitución relativos al sometimiento de las FFAA al poder civil<sup>103</sup>, reformas al sistema judicial orientados a garantizar la independencia de los tribunales, de la FGR, la creación de la PDHH y las reformas al sistema electoral. Las reformas políticas y sociales realizadas post Acuerdos de Paz han incidido en la vigencia de las libertades de

---

<sup>100</sup> Durante el reinado de Juan I (1199-1216) Rey de Inglaterra, conocido por *Juan sin tierra* por ser excluido del derecho heredar tierras por su padre el Rey Enrique II como castigo a sus fracasos en misiones de conquistas y anexión de territorios al reino, en 1215 estableció incremento a los tributos y limitó privilegios a los nobles y a la iglesia quienes se opusieron y se desató una guerra civil, entre estos y Juan I. Para finalizar la guerra Juan I, mediante un acuerdo escrito se compromete a respetar los derechos y libertades de los nobles y los obispos sometiéndose a la ley inglesa. A ese primer acuerdo escrito se le llamó *Carta Magna* y la doctrina constitucionalista la reconoce como el antecedente primario de la Constitución escrita.

<sup>101</sup> Cf. Naciones Unidas. *Acuerdos de El Salvador: en el camino a la paz*. (San Salvador, ONUSAL, 1992).

<sup>102</sup> Ibidem.

<sup>103</sup> El art. 211 Cn. reformado establecía atribuciones a la FFAA como garante de la aplicación del Art. 248 Cn y las demás leyes vigentes. Era una especie de tribunal constitucional para defender la soberanía del Estado y la integridad del territorio, mantener la paz, la tranquilidad y seguridad pública y, el cumplimiento de la Constitución y demás leyes; vigentes rezaba el inciso primero del referido artículo. Este punto en la agenda de los Acuerdos de Paz fue el nudo gordiano y fuente de contantes tensiones en la mesa, que ha facilitado transitar de la dictadura militar a la apertura democrática en el país.

expresión, en sus diferentes formas que ha “despertado” el interés ciudadano por los asuntos políticos de Estado.

En ese marco, los temas de los derechos humanos, la corrupción pública, la violencia e inseguridad ciudadana<sup>104</sup>, las desigualdades económicas, los niveles e índice de la pobreza multidimensional, la vulnerabilidad social y ambiental son temas cotidianos en la agenda de la prensa y medios de comunicación, de la academia, los movimientos y organizaciones sociales fuera de los círculos de poder y del sistema de partidos que evidencian el avance del proceso transicional hacia la democracia al final de la tercera ola democrática en América Latina.

Por otra parte, lo complejo de las soluciones en un entorno político, social y económico polarizado y en disputa por el rumbo de país en torno al modelo económico, de un lado consolidar el neoliberalismo, y del otro contener su profundización para avanzar en las conquistas de equidad de género y el socialismo<sup>105</sup>, mantiene tensionado el ambiente político y económico en el país.

---

<sup>104</sup> La violencia del crimen organizado, el narcotráfico y la inseguridad ciudadana es uno de los temas de mayor preocupación de la ciudadanía. Según analistas de las políticas de seguridad, los enfoques de la política criminal centrado en el combate a las pandillas y el crimen organizado han ampliado el arcoíris de las expresiones delictivas al narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y la trata de personas. Llegando incluso al control territorial con incidencia en los procesos electorales. Los procesos penales a funcionarios públicos en el gobierno central y municipales bajo cargos de negociaciones con las pandillas en las gestiones de ARENA, FMLN y de GANA-Nuevas Ideas refuerza dichos señalamientos. Vid. Jeannette Aguilar. *Las políticas de seguridad pública en El Salvador*. (San Salvador: Heinrich Boll Stiftung, 2019). Disponible <https://www.sv.boll.org>.

<sup>105</sup> Medardo González, Secretario General del FMLN, en el Primer Congreso del FMLN expresó que *Los gobiernos del FMLN detuvieron el programa neoliberal impuesto por ARENA durante los 20 años de gobierno reafirmando que el FMLN ha definido luchar por la equidad de género y por el socialismo, en el cual la persona alcance su plena libertad sin ser dominada ni por el mercado ni por el Estado*. En ese sentido las medidas adoptadas por los gobiernos del FMLN fueron orientadas a obtener los recursos para impulsar los programas sociales que mejoren las condiciones de vida de la población y redistribuyendo la riqueza del país: *Las medidas tomadas desde hace seis años, desde el primero de junio del 2009, se han enfocado en que los que tienen y ganan más, paguen más; y los que tienen y ganan menos, paguen menos*. Medardo González. *Informe Central y discurso de Clausura del Primer Congreso del FMLN*. (San Salvador, FMLN, 6-8 de noviembre de 2015).

Las diferentes casas encuestadoras<sup>106</sup> en sus informes reflejaban el desencanto de la población con el sistema político, con el sistema electoral y el descrédito de las principales instituciones públicas, especialmente la Asamblea Legislativa y el sistema de partidos políticos; y paradójicamente otorgaban más confianza al estamento de militar.<sup>107</sup> La población demanda mano firme a los gobernantes para actuar y ejecutar acciones de solución sostenibles a los problemas que impiden su bienestar social y político. Ante el desencanto por las promesas electorales no cumplidas, la población demanda cambios; quiere resultados inmediatos y es muy susceptible a los mensajes sobre acciones inmediatas específicas, populistas y demagógicas.

En campaña electoral, el actual Presidente de la República Nayib Bukele, -orientó su estrategia electoral incentivando el odio hacia la *clase política*, basado en la violencia verbal y mediática en torno a la corrupción de *los mismos de siempre*, contra el bipartidismo de ARENA y el FMLN acusándoles de haberse lucrado con la guerra y los acuerdos de paz, acompañado de un estilo disruptivo milenial de uso intensivo e inversión millonaria en redes sociales; logrando una aplastante victoria electoral sobre sus contendientes, con un índice alto de ausentismo en las mesas de votación en relación a las anteriores elecciones presidenciales.

Durante el traspaso de mando presidencial desconoció a la oposición e hizo jurar con la mano alzada, -en la plaza pública-, a cientos de personas que le acompañarán en la ceremonia Presidencial; otro tanto realizó con los mandos de las FFAA a quienes

---

<sup>106</sup> El informe de Latinobarómetro de 2018 señala que las principales preocupaciones de la población son los problemas económicos y de seguridad y el 31% de los salvadoreños están pensando emigrar por dichas causas. El apoyo a la institucionalidad democrática solo el 26% se muestra favorable y el 54% manifiesta indiferencia al tipo de gobierno totalitario o democrático; un 11% manifiesta preferencia por un gobierno autoritario. Vid. Corporación Latinobarómetro. *Informe de 2018 Latinobarómetro*. (Santiago de Chile: Agosto 2018). Disponible en <https://latinoamerica.undp.org>

<sup>107</sup> En los albores de la tercera ola democratizadora en América Latina los sectores de la derecha política lanzan una contraofensiva los gobiernos de izquierda en la región mediante una estrategia comunicativa contra el sistema de partidos políticos, contra la corrupción En ese contexto impulsaron el descrédito de los partidos políticos y la *ciudadanización* de los procesos electorales e independencia partidista como la lámpara mágica para *avanzar en la democracia* y la recaptura del Estado.

solicito jurar ser leales al Presidente de la República<sup>108</sup>. Esos signos iniciales de su mandato se han traducido en el desconocimiento de los partidos de oposición, del órgano Legislativo, de la Corte Suprema de Justicia, especialmente de la Sala de lo Constitucional, a grado tal que, el 9 de febrero de 2020 intento dar un golpe de Estado invadiendo con las FFAA y la PNC las instalaciones del parlamento para destituir a los diputados de la Asamblea Legislativa.

Las tensiones con los órganos de control del poder político presidencial se han agudizado durante la pandemia del Covid-19. La Asamblea Legislativa ha emitido decretos transitorios para atender la emergencia sanitaria y las actividades económicas y sociales recomendadas por la Organización Mundial de la Salud y, el Presidente vetó los decretos legislativos de ley para gobernar la emergencia por covid-19 a través de los Decretos Ejecutivos, en tanto se procesaban las controversias en la Sala de lo Constitucional. Los reglamentos ejecutivos emitidos por el Presidente han sido declarados inconstitucionales por violar los derechos humanos de la población. Los pronunciamientos de la Sala de lo Constitucional son de última *ratio*, pero el Presidente se ha opuesto a su ejecución y desafiado abiertamente la autoridad del Tribunal Constitucional.

Las medidas adoptadas por el Ejecutivo ante la emergencia por covid-19 han violentado preceptos constitucionales y las leyes específicas respecto a los derechos a la salud y la vida, la compra de insumos médicos y logísticos para atender la emergencia, generando perjuicios al Estado por la falta de planificación e improvisación y, en muchos casos, por corrupción o desconocimiento del ordenamiento jurídico del país.

---

<sup>108</sup> La narrativa del mensaje del primero de junio de 2019 de Nayib Bukele se basó en los siguientes mensajes: la historia la vamos a escribir juntos... Los representaré a cada uno de ustedes, a los diez millones de salvadoreños... Ahora el poder está en cada uno de ustedes... hoy tenemos un gobierno del pueblo para el pueblo... sacaremos a los corruptos de la asamblea legislativa... discurso populista que encaja, según Steven Levitsky, en los líderes que destruyen la democracia. Vid Steven Levitsky y Daniel Ziblatt Como mueren las Democracias. Disponible en ePub r1.0 <http://www.lectulandia.com>.

En el marco del proselitismo y campaña electoral para Diputados y Consejos Municipales para las elecciones de 2021 dispuso de recursos públicos para el asistencialismo humanitario<sup>109</sup> repartiendo víveres, otorgando ayuda monetaria<sup>110</sup> al tiempo que solicitaban el voto para *su partido* Nuevas Ideas con el objetivo de configurar una mayoría parlamentaria que no bloquee las iniciativas de ley del Ejecutivo<sup>111</sup>. En las elecciones de febrero de 2021 logró de nuevo una victoria contundente que le permite el control absoluto de la Asamblea Legislativa para las votaciones simples y calificadas.<sup>112</sup>

El primero de mayo de 2021 al tomar posesión de sus cargos los diputados de Nuevas Ideas rechazaron cumplir con la Ley orgánica de la Asamblea Legislativa que manda la conformación proporcional pluralista de la Junta Directiva y la composición de las 20 comisiones de trabajo. Los nombramientos de Junta Directiva fueron definidos por Nuevas Ideas sin la participación de los partidos de oposición.

El mismo día de instalación de la AL, el primer acto de la *nueva asamblea* legislativa consistió en obedecer la orden del Presidente para destitución los diez Magistrados, propietarios y suplentes de la Sala de lo Constitucional. Acto seguido, en la

---

<sup>109</sup> La narrativa del mensaje del primero de junio de 2019 de Nayib Bukele se basó en los siguientes mensajes: la historia la vamos a escribir juntos... Los representaré a cada uno de ustedes, a los diez millones de salvadoreños... Ahora el poder está en cada uno de ustedes... hoy tenemos un gobierno del pueblo para el pueblo... sacaremos a los corruptos de la asamblea legislativa... discurso populista que encaja, según Steven Levitsky, en los líderes que destruyen la democracia. Vid Steven Levitsky y Daniel Ziblatt *Como mueren las Democracias*. Disponible en ePub r1.0 <http://www.lectulandia.com>.

<sup>110</sup> El gobierno invirtió \$ 450 millones para entregar USD\$ 300.00 a cada familia. Al 6 de abril de 2019 reportó haber entregado el 50% de dicho monto. De ellos la Corte de Cuentas de la República, en auditoría solicitada por la Asamblea Legislativa, no encontró documentos legales de respaldo a USD\$ 100 millones del monto publicitado.

<sup>111</sup> El gobierno invirtió \$ 450 millones para entregar USD\$ 300.00 a cada familia. Al 6 de abril de 2019 reportó haber entregado el 50% de dicho monto. De ellos la Corte de Cuentas de la República, en auditoría solicitada por la Asamblea Legislativa, no encontró documentos legales de respaldo a USD\$ 100 millones del monto publicitado.

<sup>112</sup> El partido Nuevas Ideas obtuvo 56 diputados suficiente para controlar las votaciones de mayoría simple y de los dos tercios de los 84 diputados electos. Junto a sus aliados de GANA, el PCN y uno del PDC suman 64 votos para el control de los tres cuartos de la votación calificada.

misma sesión, eligieron los cinco Magistrados propietarios sustitutos incluido el Presidente del órgano Judicial y Presidente de la Sala de lo Constitucional. Violentando las reglas constitucionales para su elección y el debido proceso para la destitución de los Magistrados de la CSJ. Sin establecer el antejuicio que ordena el Art. 236 Cn. se les imputo, en juicio sumario colectivo, las causales para su destitución haberse opuesto a las medidas adoptadas por el Presidente, atentar contra la salud de la población y estar contra el pueblo ante la emergencia sanitaria por el covid-19; argumentos todos sin fundamento constitucional o jurídico para sostener las imputaciones en contra de los Magistrados. Un golpe a la débil democracia y eliminación de los pesos y contrapesos establecidos en la Constitución.

Estos acontecimientos cuestionan el ejercicio de la centralidad y las atribuciones del poder Ejecutivo establecidos en la Constitución que, con facilidad le permiten violentar los preceptos constitucionales y el principio de la separación de poderes, piedra angular de la forma republicana de la teoría constitucional del Derecho. Como lo señalan los promotores de las *nuevas democracias* en la región Latinoamérica son frágiles, débiles y sensibles a los abusos de poder por los gobernantes. El Salvador no se encuentra excepto de dichos actos y riesgos.

La Constitución de 1993 refleja los acuerdos o el consenso social a que llegaron los actores del espectro político nacional en 1983 y las reformas del año 1991 reforzaron la ingeniería constitucional para fortalecer la democracia representativa y pluralista y sentar las bases para construir un Estado Democrático y Constitucional de Derecho orientado por el principio de la supremacía constitucional<sup>113</sup>. Así mismo, evidencia los riesgos y desafíos del constitucionalismo salvadoreño para el ejercicio del poder, al reconocer las permanente *tensiones entre los poderes constituidos* y la necesidad del perfeccionamiento de los mecanismos de acceso a la justicia y el *control del poder*

---

<sup>113</sup> Vid. Órgano Judicial. 1983-1993. *Diez años de la Constitución de El Salvador*. (San Salvador, UTE, tomo III, 1994.

*político*<sup>114</sup> establecidos por el poder constituyente para la tutela y las garantías de los derechos fundamentales de la población y la defensa misma de la Constitución.

Para Pérez Royo a las ciencias políticas le interesa el Estado, en tanto manifestación suprema del poder político y sus repercusiones en los derechos de los ciudadanos, se interesa como el poder político, *El Estado se somete al Derecho*<sup>115</sup> para la jurisprudencia salvadoreña, el Estado como forma concreta del poder en la sociedad, en cuánto definidora de *status* de certeza para el individuo en sus relaciones con los órganos del Estado, es una consecuencia lógica y necesaria de su carácter de *valor estructurador del ordenamiento jurídico*.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Rommell Sandoval. *Teoría de la Constitución. Estudios en homenaje a José Albino Tinetti*. (San Salvador, Departamento de Publicaciones, 2020). VI.

<sup>115</sup> Óp.... cit. Javier Pérez Royo. Curso de derecho constitucional. 63.

<sup>116</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, (San Salvador, Inc. 11-2005 del 29-IV-2011).



## CAPÍTULO 2

### FORMAS DE GOBIERNO PARLAMENTARIA Y PRESIDENCIALISTA

#### 2. El gobierno parlamentario y el gobierno presidencialista

El Estado como el poder político de la sociedad es la manifestación de la voluntad del soberano para garantizar el goce de la seguridad jurídica, la justicia y el bien común en la Sociedad se encuentra sometido al Derecho<sup>117</sup>. ¿Cómo se materializa esa voluntad soberana y los alcances del poder delegado al gobernante? ¿Cuáles son las características principales de la separación de poderes en el presidencialismo salvadoreño? Establecido el origen de la forma de gobierno republicana y su evolución en América Latina, el presente capítulo se aborda el alcance de los límites de los órganos del Estado a fin de comprender y analizar los principales rasgos que caracterizan las formas de gobierno presidencialista republicano en nuestra región.

En general, el Estado es la organización funcional del cuerpo político facultado para tutelar y velar por el bien común. Sus atributos principales son: la Población, Territorio, Gobierno y Soberanía popular.

El Estado como abstracción es un paradigma de organización política para la convivencia e interrelación entre la forma de gobierno, sus instituciones, los individuos y grupos sociales que lo componen. El concepto de Estado en la historia del pensamiento político es uno de los temas más discutidos y dependiendo de la corriente filosófica que lo postula, así existen diferentes definiciones de Estado.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Para Pérez Royo, el Estado como manifestación suprema del poder político y sus repercusiones en los derechos de los ciudadanos es el objeto de interés de las ciencias políticas *El Estado se somete al Derecho*. Javier Pérez Royo. *Curso de derecho constitucional...* 63.

La jurisprudencia salvadoreña ha indicado que el Estado, como forma concreta del poder en la sociedad *En cuánto definidora de estatus de certeza para el individuo en sus relaciones con los órganos del Estado*, es una consecuencia lógica y necesaria del carácter de valor estructurador del ordenamiento jurídico. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, (San Salvador, Inc. 11-2005 del 29-IV-2011).

<sup>118</sup> Vid. Nicolás Maquiavelo. *El Príncipe* (México, Edit. Nacional, 1973); George Jellinek *Teoría General del Estado*. (Madrid, Albatros, 1943); Hans Kelsen. *Compendio de teoría general del Estado* (México, Colofón, 2000). El concepto de Estado suelen confundirlo con el concepto de Nación, sin embargo, las diferencias

La forma de gobierno constituye un elemento del Estado que caracteriza el tipo de régimen político de un país. Para la teoría constitucionalista el Gobierno es un conjunto de órganos que tiene la facultad y atribuciones para el ejercicio del poder establecidos en la Constitución. El Gobierno cumple la función coercitiva del Estado aplicando las reglas de conducta para la convivencia social y la toma de decisiones necesarias para mantener la cohesión de la sociedad política<sup>119</sup>, garantizando los derechos fundamentales, la libertad y la igualdad salvaguardando la integridad de su soberanía.

## 2.1 La forma del gobierno parlamentario

El parlamentarismo al igual que el presidencialismo es una forma de gobierno dentro de la concepción del Estado Constitucional de Derecho. Su origen se remonta al proceso de las transformaciones derivadas de la primera revolución industrial<sup>120</sup> que abrió paso a la formación de los Estados nacionales y consolidó el control a la burguesía impulsadora del modelo de gobierno republicano representativo. La evolución de las fuerzas productivas entraña también un cambio en las estructuras y valores sociales resultado de lo cual será el sistema democrático capitalista<sup>121</sup>. El régimen parlamentario se originó en Inglaterra en el seno del sistema monárquico aristocrático y a través de graduales transformaciones ha transitado de la monarquía absoluta a la monarquía

---

entre ambas nociones son fundamentales. El término Nación remite a una comunidad humana que comparte el lugar de nacimiento, linaje, tradición histórica y cultura y el Estado se refiere a una República, que puede comprender una sola nación o varias naciones.

<sup>119</sup> Loewenstein señala que La sociedad es un sistema de relaciones de poder cuyo carácter puede ser político, social, económico, religioso, moral, cultural o de otro tipo basado en una relación sociopsicológica con efecto recíproco entre los que detentan el poder y hacia aquellos a los que va dirigido. Karl Loewenstein. Teoría de la constitución (Barcelona, Ariel, 2ª. edic. 1979) 26.

<sup>120</sup> La primera revolución industrial (1760-1830) en el marco de los descubrimientos técnicos: la brújula, molinos hidráulicos y de viento, los instrumentos de hierro (maquinas, arados, etc.) el carbón y el gas, pasó la producción artesanal a una producción mecanizada, acrecentaron los rendimientos agrícolas e industriales y las mejoras de las vías de transporte favoreció la producción y con ellos los excedentes de mercado para el intercambio extra-fronteras.

<sup>121</sup> Duverger señala que el parlamentarismo se consolida en Gran Bretaña a final del siglo XVIII y se generaliza en occidente hasta después de la revolución francesa y americana (1870-1939). Op. cit. Instituciones políticas... 43-51.

limitada, de la monarquía parlamentaria hasta el modelo de presidencialismo parlamentario contemporáneo.

En el año de 1215 el rey Juan I, limitó los privilegios de la iglesia y la nobleza, al mismo tiempo que incrementó los tributos a los comerciantes para sostener la guerra; esto generó una crisis que unió a parte de la aristocracia financiera y comercial con la burguesía. La disputa se zanjó con el acuerdo de revertir las medidas implantadas y escritas en la *Carta Magna*, acuerdos que el rey se comprometió respetar a las normas establecidas en la Carta Magna. Esta coyuntura impulso al sistema parlamentario en Gran Bretaña.

Inicialmente la aristocracia y los obispos tenía participación en las asambleas municipales, en las cuales podían expresar sus demandas e informe sobre los temas tributarios y presupuestarios. Es hasta el siglo XIV que logran la representación a nivel nacional y el modelo se generaliza en toda Europa occidental. Las asambleas de Estados adoptan diferentes nombres en cada país, por ejemplo: Estados Generales, Corte, Dieta, Parlamento, Cabildos, etc.

A lo largo del siglo XVII aparece el gabinete de gobierno que limita las funciones al monarca y es controlado por el Parlamento. La monarquía se transforma en parlamentaria y el gobierno lo ejerce el gabinete con el liderazgo del Primer Ministro, y su estabilidad en el cargo depende del apoyo y confianza del parlamento o Cámara de los Comunes, cuya supremacía se afirma poco a poco por el hecho de representar a las clases que poseen el poder económico.

El desarrollo del parlamento se convirtió en un contrapeso al poder monárquico. El rey queda como jefe de Estado y de gobierno, manteniendo todos los poderes no atribuidos a otras autoridades por la *Common Law*, las tradiciones o leyes escritas. Debe respetar la autonomía de los jueces y las prerrogativas de las cámaras. Estas acuerdan el presupuesto y deliberan mediante diversos procedimientos sobre los asuntos públicos. Votan las propuestas que el rey les somete y son sancionados y publicados. La Corona puede negarse a sancionarlos.

El régimen del parlamentarismo se caracteriza por estar constituido por un grupo de representantes electos por la población y ser la única institución legitimada por el voto popular directo. El Gabinete de gobierno es electo por el Parlamento y sus Ministros dependen de la confianza que los parlamentarios le confieran, pudiendo retirársela en cualquier momento. Al presentarse una fuerte crisis entre el parlamento y el gobierno, el Ministro puede disolver el parlamento y llamar a elecciones para elegir nuevos diputados.

“Sólo el parlamento tiene legitimidad surgida del voto popular. El gobierno se establece por mandato del parlamento y sigue dependiente del mismo por el voto de desconfianza de este. Como contrapartida a esta competencia figura el mecanismo de disolución del parlamento del que dispone el gobierno, de modo que los conflictos de poder entre ambos órganos pueden resolverse más fácilmente.”<sup>122</sup>

Este modelo de gobierno para Nohlen, su gobernabilidad depende del sistema de partidos políticos cuyo control lo ejerce la mayoría que puede tener el partido de gobierno o las coaliciones que pueda formar; en ese sentido, el parlamento es prisionero de las minorías parlamentarias.

En el régimen republicano, el parlamento es el centro político y administrativo en torno al cual gira la distribución de poderes de los órganos de Estado y el tipo de relaciones que mantienen entre sí. El parlamentarismo, según Duverger, debe considerarse como un régimen de colaboración entre los tres poderes clásicos: legislativo, administrativo y judicial, en tanto que existe un equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, generado por el contrapeso mutuo de censura al ejecutivo o disolución del parlamento.<sup>123</sup> Este tipo de gobierno puede constituirse indistintamente en la forma republicana o la monarquía constitucional.

---

<sup>122</sup> Dieter Nohlen. *El presidencialismo comparado*. (Madrid, Revista de Altos Estudios Europeos, N° 1, s/f, 6-23) 7. Disponible [www.iaee.eu](http://www.iaee.eu).

<sup>123</sup> En el parlamentarismo inglés, señala Duverger-, la separación de poderes es una ilusión, pues “el mecanismo conjugado de la responsabilidad política de los ministros y del derecho de disolución de los Comunes asegura una equivalencia perfecta del ejecutivo y del legislativo, al mismo tiempo que un arbitraje armónico del pueblo”. *Op. cit.* Maurice Duverger. *Instituciones políticas y ...* 229.

El parlamento ha evolucionado en su función, composición y estructura. Los cambios y diferencias que se pueden presentar responden a las particularidades de país en lo geográfico, cultura política y las condiciones históricas del desarrollo del Estado. Cada Estado tiene un parlamento diferente con respecto al tipo ideal. Los cambios en la evolución histórica del régimen político también son influidos, directa o indirectamente, por los acontecimientos o crisis de gobernabilidad de carácter nacional, regional o internacional.

Maurice Duverger establece una clasificación del régimen parlamentario moderno con base a dos criterios: la *legitimidad democrática* por elecciones directas y la *declinación de la monarquía hereditaria* que dan paso a las repúblicas democráticas<sup>124</sup> que modifican *profundamente las relaciones entre el parlamento y el gobierno* por a la incidencia del sistema de partidos políticos<sup>125</sup>. Estableciendo así una tipología de cuatro regímenes parlamentarios, siendo ellos: el Parlamentarismo *clásico*, parlamentarismo *con bipartidismo*, parlamentarismo *con multipartidismo* y parlamentarismo *con partido dominante*.<sup>126</sup>

a) *El parlamentarismo clásico*. Organiza el gobierno de gabinete cuyo modelo típico régimen político de Inglaterra. El Ejecutivo es dualista, se divide en dos órganos: 1) el Jefe de Estado es un cargo honorífico y puede ser un Monarca hereditario o un Presidente de la República elegido generalmente por el Parlamento; 2) el gabinete es quien toma las decisiones de gobierno y, es conducido generalmente por un Primer Ministro, Canciller o Presidente del Consejo. El jefe de gabinete tiene la potestad de

---

<sup>124</sup> En la evolución histórica del régimen parlamentario, Duverger establece tres periodos: a) Monarquía limitada. El poder del Rey es más fuerte que el parlamento y se impone la legitimidad hereditaria para la conformación del gobierno; b) Parlamentarismo dual u Orleanista (reinado de la casa Orleans). Legitimidad popular y la hereditaria tiene equilibrio, el gabinete es nombrado por el monarca y está sujeto al impeachment parlamentario y, c) parlamentarismo moderno. La legitimidad del Parlamento es por voto directo y la autoridad del monarca es simbólica y de protocolo. *Ibidem. Instituciones políticas y ... Op cit. 145.*

<sup>125</sup> Op. cit.

<sup>126</sup> *Ibidem.* 144-150.

nombrar a sus Ministros y rinden cuentas al Parlamento; su estabilidad depende del apoyo o censura del Parlamento. El gobierno tiene generalmente el derecho a disolver al Parlamento, o en caso de bicameralismo una de las dos cámaras.

*b)Parlamentarismo con bipartidismo.* En este tipo de sistema parlamentario lo perfila el hecho que uno de los partidos puede disponer de la mayoría parlamentaria, con base a una disciplina rigurosa en las votaciones importantes del Parlamento, especialmente en los votos de mayorías calificadas.

Duverger distingue cuatro consecuencias de este sistema. Primera, el gabinete se conforma con miembros del partido mayoritario sometidos a su autoridad. Segunda, el gabinete puede contar con la confianza del Parlamento durante la duración de la legislatura, salvo que se produzca alguna crisis dentro del partido de gobierno que propicie disensos o un fracaso electoral. El gobierno goza de estabilidad y minimiza el riesgo de disolución del gabinete como medida para equilibrar la responsabilidad del gabinete ante el Parlamento.

Tercera consecuencia, que se produzca mayor concentración del poder en manos del Primer Ministro. La división de poderes es de apariencia formal; el Parlamento no ejerce contrapeso al gobierno y se subordina al gobierno. La tensión se traslada al parlamento entre el partido mayoritario de gobierno y los partidos de oposición.

La cuarta consecuencia del régimen parlamentario bipartidista presenta la opción a los ciudadanos de escoger su gobierno y la jefatura entre los dos partidos mayoritarios contendientes. El parlamentarismo bipartidista de esta manera se convierte en una democracia directa, en el sentido en que el gobierno es elegido directamente por los ciudadanos.

*c)Parlamentarismo con multipartidismo o parlamentarismo no mayoritario.* Ningún partido obtiene la mayoría absoluta de escaños parlamentarios, salvo excepciones. El gobierno se conforma con elementos de los partidos coaligados con representación parlamentaria. Generalmente la mayoría se alcanza por medio de coalición que, en caso de fragilidad en las coaliciones presenta un riesgo a la estabilidad del gabinete; el gobierno es menos seguro de su futuro y menos libre en sus movimientos políticos.

El gobierno multipartidista exige que los partidos de mayorías se asocien al poder compartiendo las responsabilidades y las ventajas también. La decisión para conformar el gabinete queda en manos de los dirigentes de los partidos mayoritarios que ejercen un rol mediador; el parlamentarismo multipartidario simula una democracia directa mediatizada por los partidos políticos. Bajo este escenario surgen los pactos políticos o coaliciones de partidos para conformar el gabinete de gobierno.

En esta modalidad del parlamentarismo, Duverger identifica tres supuestos para la integración el gabinete de gobierno. 1) Si los partidos son bien organizados y disciplinados en el voto parlamentario; las coaliciones serán sólidas y el gobierno gozará de estabilidad; 2) Si las estructuras partidarias son flexibles y sin disciplina en el voto parlamentario, las coaliciones se establecen fácilmente y así también se disuelven. El gabinete corre el riesgo de acción limitada crisis de estabilidad y; 3) Si se constituyen dos coaliciones estables, una de derecha y otra de izquierda, esta bipolarización se aproxima al bipartidismo y puede permitir un parlamentarismo mayoritario.

*d)Parlamentarismo con partido dominante.* A final de la segunda guerra mundial, en el marco del auge del sistema de partidos y pluralismo proporcional, surgió la expresión de partido dominante, bajo la hipótesis del ejercicio del pluralismo político real del régimen que da paso a la presencia de un partido fuerte con mayor representación en el parlamento o que obstante la mayoría parlamentaria por dos o más periodos. En el siglo XXI se considera como partido dominante por el estatus o situación intermedia que asume el partido entre el pluralismo representativo y el partido único dentro del parlamento.<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> Dentro del presidencialismo o el parlamentarismo, existe asimetría de representación del partido en el gobierno o partido mayoritario en el parlamento con respecto a los partidos en la oposición. El Partido dominante no puede separarse del poder del parlamento: las elecciones del gabinete y las relaciones en el parlamento se aproximan a las que existen en los regímenes con partido único. Sin embargo, para Duverger *los partidos pequeños mantienen una oposición, una discusión, un control, un pluralismo, -dice- siempre que su autonomía "sea real" y que posean los medios de expresión independientes.* Ibidem... 149.

Giovanni Sartori, sostiene que el parlamentarismo presupone y está condicionado a un gobierno de partido único o mayoritario con *opción a un gobierno de coalición.* En cambio, en los gobiernos presidenciales se requiere del partido con mayoría en el parlamento. Giovanni Sartori. *Límites de la ingeniería Constitucional.* En *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos.* (San José, IIDH-CAPEL, 1996). 61.

La grafica siguiente ilustra los rasgos principales que caracterizan al presidencialismo parlamentario.

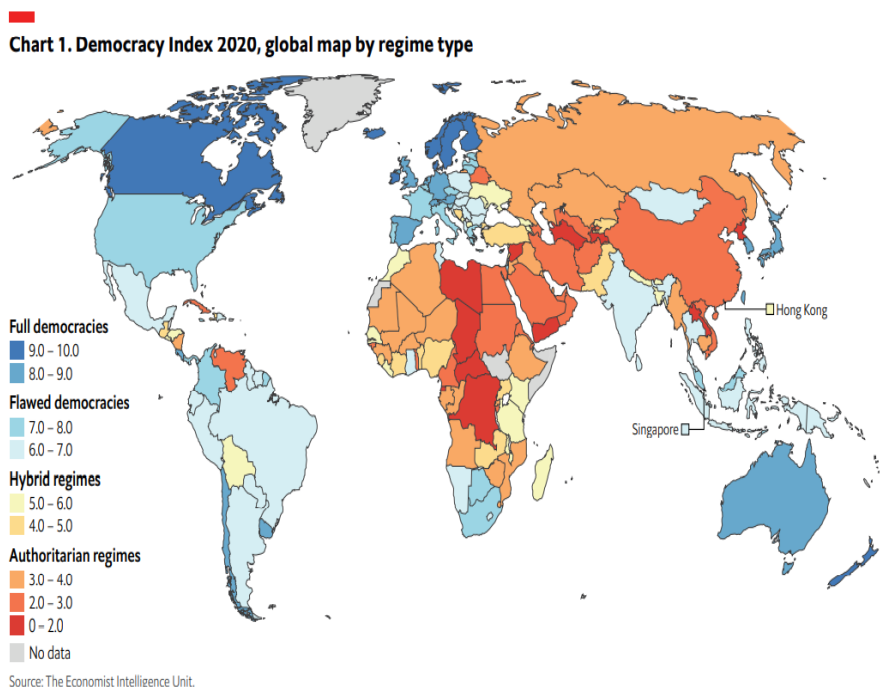
Ilustración 2 Características de la forma de gobierno parlamentario

CARACTERISTICA DEL SISTEMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO	
CARACTERISTICA	DESCRIPCION
Sistema de colaboración de poderes	Existe nexo vinculatorio entre la composición del órgano legislativo y el ejecutivo. Admite relación inmediata entre ambos poderes; dependen entre sí reciprocamente
Órgano ejecutivo es dualista	Tiene un Jefe de Estado (Presiente o monarca) que no rinde cuenta al Parlamento. El Jefe de Gabinete, generalmente es un Primer Ministro. El gabinete rinde cuentas al parlamento y puede estar integrado por miembros del Parlamento.
El gabinete debe contar con la confianza del Parlamento	Ante un voto de censura en el Parlamento, puede obligar a renuncia del gabinete o su destitución.
El ejecutivo puede disolver el parlamento	Como contrapartida el Ejecutivo, por medio del jefe de Estado, puede disolver al parlamento y convocar a elecciones de diputados
El Primer Ministro el jefe del gabinete	El Primer Ministro concentra el poder de desición en el ejecutivo
Gabinete no tiene tiempo definido de gestión	El gabinete subsistirá en la medida que cuente con la confianza del parlamento
Gabinete esta supervisado por el Parlamento	Bajo el supuesto que el gabinete refleja en sus actos de politica pública la voluntad del pueblo; Il parlamento, si el gabinete no refleja esa voluntad, puede ser destituido o se le solicita la renuncia.
El parlamentarismo se basa en el sistema de partidos políticos.	Presume la existencia de partidos organizados tolerantes al pluralismo político y ligados a los sectores de población. Demanda una cultura cívica consolidada en la población.
Parlamento configurado por voto directo	Por lo general se organiza en forma bicameral
Elaboración propia	

El informe de la unidad de análisis del *The economist* para año 2020 sobre el Estado de la democracia, de los 167 Estados estudiados en 2020 de los cinco continentes, según la parámetros de clasificación de estado de la democracia definido por The economist, existen gobiernos con democracia plena en un rango de 80 a 100 países que representan el 13.7%; el 31.1% se encuentran en un régimen de democracia defectuosa en un rango 60 a 80 Repúblicas y bajo un régimen hibrido o mixto se encuentran 40 a 60 Estados que representan el 20.9%.



### Ilustración 3 Índice de la calidad de la democracia en el mundo



El resto de los países estudiados, en un rango de 20 a 40 republicas ostentan un régimen totalitario que corresponde al 54.1% del total de los países monitoreados. existencia un leve retroceso en los diferentes grupos con respecto a la medición realizada en el año 2019.

*The economist* clasifica el régimen político democrático pleno liberal republicano con base a cinco categorías básicas: 1) proceso electoral y pluralista; b) el funcionamiento gubernamental; c) la participación política; d) la cultura política y; e) las libertades civiles. Al violentar una categoría le rebaja una categoría, así establece la siguiente clasificación: Democracia plena, democracia imperfecta, régimen híbrido y el régimen totalitarista. Según lo indica el índice mundial elaborado *The economist*.<sup>128</sup>

<sup>128</sup> Intelligence Unit. (Londres, *The economist*, 2020). <https://www.elordenmundial.com>

Entre los países que constitucionalmente han adoptado el presidencialismo el 33.3.% están en Latinoamérica, el 36.7%; en África y el 16.6% en Asia. Estos países presentan características particulares, por región y por países, como consecuencia de las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales y geográficas que, comparativamente, difieren en matices y rasgos específicos respecto al modelo norteamericano. Dieter Nohlen, sostiene que los tipos ideales de las formas de gobierno

La definición de democracia que adopta *The economist*, para el análisis y medición de la calidad de la democracia se basa en democracia minimalista básica propuesta por Robert Dahl.<sup>129</sup>

El régimen híbrido o sistema mixto considera que tiene rasgos democráticos y no democráticos y el régimen totalitario no es considerado como democracia liberal. En esta última clasificación incluye a todas los regímenes hereditarios, triviales, sultanatos y las repúblicas socialistas; generando ambigüedad doctrinaria, en las medidas que existen monarquías y repúblicas liberales que comprenden el reconocimiento de las derechos civiles y humanos desde una perspectiva ideológica diferente al capitalismo.<sup>130</sup>

La definición de democracia que adopta *The economist*, para el análisis y medición de la calidad de la democracia se basa en democracia minimalista básica propuesta por Robert Dahl.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Robert A. Dahl. *La poliarquía* en Albert Batlle. *Diez textos básicos de ciencia política*. (México, Ariel, 2001) 77-92.

<sup>130</sup> G. Negretto manifiesta que las Repúblicas o monarquías en sus diferentes variantes que adoptaron el Estado Federal o el Estado Unitario, indistintamente pueden tener un ejecutivo unipersonal o colegiado, o parlamento unicamerales o bicamerales que tienen *una combinación inusual del presidencialismo dominante y el centralismo, con principios de frenos y contrapesos distintos del modelo americano y de su federalismo*. Gabriel Negretto. *Un estudio sobre el proceso constituyente argentino (1853-1860)* en Sebastián Mantilla Baca. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. (Quito, CELAEP, vol.7, 2013). 12.

<sup>131</sup> Robert A. Dahl. *La poliarquía* en Albert Batlle. *Diez textos básicos de ciencia política*. (México, Ariel, 2001) 77-92.

Entre los países que constitucionalmente adoptaron el presidencialismo, el 33.3 % se ubican en Latinoamérica, el 36.7%; en África y el 16.6% en Asia. Estos países presentan características particulares, por región y por países, como consecuencia de las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales y geográficas que, comparativamente, difieren en matices y rasgos específicos respecto al modelo norteamericano. Dieter Nohlen, sostiene que los tipos ideales de las formas de gobierno para explicar los fenómenos sociales o políticos solamente constituyen puntos de referencia de una construcción racional para analizar una realidad histórica, fáctica y contingente.

Para Nohlen los tipos ideales como tales no existen en forma pura ni son *buenos ni malos* por su específica organización. De ahí que, el análisis de las formas de gobierno con base a los tipos ideales conduce a una grave deformación teórica y práctica. *El éxito de una forma de gobierno -dice- consiste en las adaptaciones que realiza al tipo ideal en dirección a las demandas políticas y sociales de la sociedad particular*<sup>132</sup>. En el mismo sentido se manifiesta Sartori con respecto al debate del presidencialismo versus parlamentarismo sugiriendo la adaptación de las formas de gobierno.

## 2.2 La forma de gobierno Presidencialista

En América Latina, luego de la independencia española, se desató la disputa sobre el tipo de República a construir; las controversias entre los liberales y conservadores, federalistas y unitarios era el escenario cotidiano que desencadenó las guerras entre los Estados unitarios, lo cual se refleja en la redacción de las nuevas constituciones, Federales o de los Estados unitarios<sup>133</sup>. La ingeniería constitucional tuvo

---

<sup>132</sup> Dieter Nohlen. El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico. (México, UNAM, 2005). 27-28.

<sup>133</sup> En la región Centroamericana, la declaración de la independencia de la monarquía española, la forma de gobierno por adoptar generó encendidos debates que no se pudo establecer en el acta de la declaración de la independencia de 15 de septiembre de 1821. Se difirieron la resolución al pronunciamiento de los cabildos de cada Provincia Centroamericana. Según el Dr. Alfonso Bonilla de la Academia Salvadoreña de la Historia, en la Provincia de San Salvador se discutía cuatro formas de gobierno: a) La república federada; b) la republica unitaria; c) la anexión a México y; d) una monarquía constitucional homologando

un terreno propicio para los ensayos institucionales<sup>134</sup>. Después de la década de los años 1820 se consolida en la región latinoamericana un modelo presidencial más o menos dominante, inspirado en la Constitución estadounidense.

La literatura de las ciencias políticas registra que el sistema presidencialista se originó en las colonias inglesas de la costa este de los Estados Unidos que huyeron de los excesos de la monarquía inglesa<sup>135</sup>. Al declarar su independencia redactaron una Constitución evitando el despotismo del Parlamento como el absolutismo del Ejecutivo. Configuraron un congreso que fuera electo directamente por el ciudadano, al igual que el Ejecutivo, que siendo unipersonal no tuviera el poder que ostenta un Rey<sup>136</sup>. Bajo estas ideas se configura la doctrina de la separación de poderes y el principio de los pesos y contrapesos en la configuración de los órganos de gobierno.

Los fundadores del constitucionalismo estadounidense asignaron el rol fundamental al *primer magistrado* o Presidente del Ejecutivo es el primer representante del pueblo para garantizar la unión del Estado Federal. El presidencialismo no se define

---

la constitución de Cádiz. Definiendo por mayoría la opción de la Federación porque -cita a José Matías Delgado- *jamás estos Estados se unirán a otros, sino por federación o alianza*, para remarcar el espíritu unionista centroamericano y visión integracionista de los gobernantes de esa época.

<sup>134</sup> Las reformas o alteraciones de la constitución no dependen de los aspectos jurídicos, sino “también de los grupos predominantes de carácter político y social, y el grado en que están satisfechos o respetan la organización y distribución del poder político” que la constitución estructura. Jorge Carpizo. *La democracia y la clasificación de las constituciones, Una propuesta*. (<http://www.archivos.juridicos.unam.mx>). 353. Consulta mayo de 9 de 2021.

<sup>135</sup> Ibidem. En referencia a la clasificación de las constituciones en rígidas y flexibles de James Byrne, Jorge Carpizo sostiene que las primeras constituciones rígidas fueron “las cartas reales de las colonias británicas en América del Norte, en el siglo VII, como instrumento superior a las leyes secundarias y que no eran modificables por las legislaturas de la colonia, sino por una convención. Y la primera constitución flexible es la inglesa (1689 y 1701) en tanto su procedimiento de reformas se realiza como cualquier ley ordinaria.

<sup>136</sup> Para El Federalista un gobierno fuerte es esencial para la seguridad contra los peligros internos y externos y la ejecución de las políticas pública, como también para la estabilidad, la confianza y la libertad de los ciudadanos. Estos temas fueron de mucho debate en la aprobación de la Constitución *entre las dificultades con que tropezó la convención... residía en combinar la estabilidad y la energía en el gobierno, con respeto inviolable que se debe a la libertad y al sistema republicano*. Alexander Hamilton et al El Federalista. Madison XXXVII (librodoc.com, <http://www.libro.doc.com>) 141.

por la acumulación de competencias del órgano ejecutivo, o por la coincidencia de las figuras del Jefe de gobierno o Jefe de Estado, sino más bien por el resultado de la separación de poderes; por la posición del jefe del órgano Ejecutivo con respecto a los otros órganos del Estado y por el origen de la representación y la legitimidad de su poder.

Tabla 2. Calidad de la democracia y tipo de gobierno en el mundo

CALIDAD Y ESTADO DE LA DEMOCRACIA POR TIPO DE REGIMEN

INFORME DE THE ECONOMIST DE 2020

REGION	No. PAISES	AÑO	CALIDAD PROMED	TIPO DE DEMOCRACIA							
				PLENA	%	IMPERFECTA	%	HIBRIDA	%	TOTALITARIA	%
Norteamérica	2	2020	8.58	1	50.0	1	50.0	0		0	
		2019	8.59	1		1		0		0	
EU occidental	21	2020	8.29	13	61.9	7	33.3	1	4.7	0	
		2019	8.35	15		5				0	
EU oriental	28	2020	5.36	0		13	46.4	8	28.5	7	25.0
		2019	5.42	0		12		9		7	
LA y el Caribe	24	2020	6.09	3	12.5	13	54.1	5	20.8	3	12.5
		2019	6.13	3		14		4		3	
Asia-Australia	28	2020	5.62	3	10.7	10	35.7	6	21.4	7	25
		2019	5.67	3		14		4		7	
Africa	20	2020	3.44	0		2	10	2	10	16	80
		2019	3.53	0		2		3		15	
Africa Sarahuí	44	2020	4.16	1	2.2	6	13.6	13	29.5	24	54.4
		2019	4.26	1		6		15		22	
TOTALES	167	2020	5.37	23	13.7	52	31.1	35	20.9	57	34.1
		2019	5.44	22		54		37		54	

Fuente: Elaboración propia con base Informe del estado de la democracia de 2020; Unidad de inteligencia del *The economist*.

El principio de la supremacía constitucional y la teoría de la separación de poderes desarrollada por Montesquieu fue institucionalizado como sistema republicano Presidencia en la Constitución de 1778<sup>137</sup> de EE. UU. El Presidencialismo constituye la

<sup>137</sup> Madison XLVII citando a Montesquieu expresa que Cuando los poderes legislativos y ejecutivos se reúnen en la misma persona o entidad -dice él- no puede haber libertad, porque pueden surgir temores que el mismo monarca o senado decreten leyes tiránicas con objeto de ejecutarías de modo tiránico también en la defensa del principio de la separación de poderes y contraargumentado que el ejecutivo del

expresión teórica más clara de la separación de funciones entre el Legislativo y el Ejecutivo reforzado con la prohibición al gabinete ministerial de formar parte del parlamento. La separación de poderes es fuerte en su origen y en el ámbito de competencia y de responsabilidad.

Bajo el enfoque del Estado de Derecho Constitucional, el republicanismo en la manifestación presidencial o parlamentaria está sujeto a la interacción de las instituciones y/o funciones en lo social, político, económico y cultural, como también a la existencia de concepciones tolerantes o restrictivas de acuerdo con los valores e ideologías preponderantes o de compromisos existentes en la sociedad.

La teoría de separación de poderes es todo un sistema complejo y dinámico de interrelaciones que moldean la configuración del sistema para el ejercicio del poder político que, eventualmente, se expresa en el ordenamiento institucional público apoyado en el sistema político de partidos y el sistema electoral para determinar la representación institucional. Nohlen plantea que en América Latina existen diversos tipos o combinaciones de presidencialismo debido a su diseño institucional que está determinado, en gran medida, por el origen de la acumulación del poder y la realidad política-social que lo hace posible.<sup>138</sup>

Con respecto a Latinoamérica, el presidencialismo posindependencia a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, por el origen de su cultura cívica dictatorial y en el contexto socioeconómico histórico adquiere una característica diferente al presidencialismo clásico del modelo estadounidense. La fuerte inestabilidad política y las guerras entre los países o las invasiones militares por el ideal del unionismo o la federación latinoamericana, incluso la invasión de potencias extrajeras (Francia, Inglaterra, España y Estados Unidos) fueron escenarios propicios para el caudillismo o la preminencia de

---

gobierno federal debería ser fuerte como garantía de la libertad pues las colonias no garantizaban una efectiva división entre el ejecutivo y el parlamento poniendo en riesgo la vigencia del Estado Federal. Alexander Hamilton et al El Federalista (librodoc.com, <http://www.libro.doc.com>) 190.

<sup>138</sup> *Op cit.* Dieter Nohlen. *Presidencialismo vs. parlamentarismo, dos enfoques contrapuestos*. En Revista Latinoamérica de política comparada. 61-76.

los militares, de un lado y los 300 años de dominio absolutista centrado en el monarca, establecieron el sello particular que Duverger identifica como una aplicación deformada del régimen presidencial clásico en tanto que debilitó el parlamento e incrementó el poder del Presidente.<sup>139</sup>

El presidencialismo Latinoamericano según Shugart y Carey<sup>140</sup>, en el mediodía del siglo XX, presentaba cuatro características genéricas: a) Elección por voto directo del Presidente; b) Periodos fijos de gestión del Ejecutivo y diputados del Parlamento; c) el Presidente nombra y dirige la integración del gabinete; d) Los poderes son independientes de la voluntad del otro. A dichas características otros autores registran que el Presidente tiene facultades legislativas y reglamentarias e iniciativa de ley y capacidad de veto legislativo. A estas características, la literatura de las ciencias políticas le denomina *cesarismo* representativo o presidencialismo *hipertrofiado*.

Desde el origen y evolución del presidencialismo latinoamericano se advierte un ejercicio centralizado del poder político real en el Presidente y la vulneración de las disposiciones constitucionales por las dictaduras militares o gobiernos civiles. En la historia de la democracia liberal latinoamericana, las constituciones han sido una declaración formal, un *pedazo de papel* con menos luces y más sombras y oscuridad para los derechos de la población. En ese devenir de cada país han ido construyendo su historia constitucional. Ello explica las diversas formaciones del régimen presidencial y las variadas tipologías de las formas de gobierno existentes en la región.

Con base a las conceptualizaciones de Duverger, Nohlen, Carpizo y Zovatto, en el epígrafe 1.3 Evolución y tipos de presidencialismo, se identificaron algunas de las

---

<sup>139</sup> Op cit. Maurice Duverger. Instituciones políticas y derecho constitucional. 152 Vid. Jorge Carpizo. Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina. (México, Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época. Vol. 8, 2007) 49-86

<sup>140</sup> Cf. Matteus Soberg Shugart y John M. Carey. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Nueva York Cambridge University Press, 1992).

clasificaciones del presidencialismo Latinoamericano. Con base a las tipologías de Duverger y Carpizo características del régimen político parlamentario y en la ilustración número cuatro registra los principales rasgos de la forma de gobierno presidencialista republicana.

### 2.3 Origen, evolución y mutaciones del Presidencialismo en América Latina.

Como punto de partida se presume que el régimen político es un subsistema del sistema democrático. El sistema democrático para la convivencia social y de gobierno remonta su origen en la comunidad primitiva, en el cual, la población como soberana determina la organización política y el orden jurídico del Estado ideal que persiste en los Estados contemporáneos<sup>141</sup>. La sociedad surge como un sistema de vida para la convivencia en paz y la cooperación entre sus miembros.

La teoría constitucionalista del Estado considera que el derecho natural, la igualdad y la libertad de los ciudadanos son los elementos fundamentales que orientan la organización del Estado y la ingeniería constitucional determinará la estructura institucional para su ejercicio, el carácter y los poderes del régimen político.<sup>142</sup>

En un Estado de régimen democrático, la población debe de gozar de todos los derechos fundamentales y ostentar la ciudadanía política todos aquellos que tienen derecho a votar o intentar ser electos y ejercer las libertades [...] en condiciones y garantías donde todos somos iguales en términos de derechos, libertades y

---

<sup>141</sup> En el desarrollo evolutivo de la sociedad, -apunta Federico Engels- que la organización comunitaria surgió como una necesidad del ordenamiento para el proceso productivo y cuando aparece la apropiación de unos del excedente de los bienes recolectados en comunidad generando conflictos por la repartición de este y para mantener la convivencia pacífica de la sociedad. *Vid. Federico Engels. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado.* (marxists.org. 2017) [https://www.marxists.org/espanol/m-e/1880s/origen/el\\_origen\\_de\\_la\\_familia.pdf](https://www.marxists.org/espanol/m-e/1880s/origen/el_origen_de_la_familia.pdf).

En el mismo sentido, Aristóteles habría señalado que toda la comunidad humana apunta a un bien y como existen muchas comunidades es evidente la necesidad de organizarlas a todas en una comunidad suprema, entendida como política, que llamamos ciudad. Aristóteles. *Política.* (México, Porrúa, 2016) 209.

<sup>142</sup> Javier Pérez Royo. *Curso de Derecho Constitucional.* (Madrid, Pons, 2007) 63.



obligaciones<sup>143</sup>. En la medida que la sociedad ha evolucionado, se han ido precisando los mecanismos coercitivos para la convivencia en las relaciones y roles sociales, culturales y políticos, individuales y colectivos, como en la producción de bienes y servicios de la sociedad.

Por su impacto inmediato y los efectos disruptivos en el funcionamiento de la institucionalidad y la gobernabilidad, el diseño y definición de la forma de gobierno requiere de la aceptación de la mayoría de la población, en la medida que el diseño institucional es un conjunto de reglas que permiten o restringen las conductas de los actores políticos y la relación con la población.

Los mecanismos y formas de elección de los representantes en el gobierno impactan en el tipo de relaciones institucionales entre sí y del gobierno con la ciudadanía.<sup>144</sup> Por tanto, la definición de un sistema de gobierno es una elección que depende de las condiciones sociales, económicas y culturales de una etapa histórica de la sociedad<sup>145</sup> y de los concesos que construyan los autores y sectores políticos deberían reflejarse en el diseño Constitucional.

---

<sup>143</sup> Guillermo O'Donnell. *Hacia un Estado de y para la democracia*. En *Democracia/Estado/Ciudadanía*. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina. (Lima, PNUD, 2008) 25-62.

<sup>144</sup> Linz sostiene que el diseño de la forma de gobierno en la Constitución propicia la conflictividad o da estabilidad para la supervivencia de la democracia. Vid. Juan Linz. *Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?* (Madrid, Alianza, 1997).

Para Sartori la ingeniería constitucional pone luz amarilla ante los diseños factibles o imposibles, fijando los límites *caso por caso por el análisis de condiciones* que permitan inferir el mecanismo o instrumento particular para producir el efecto pretendido. Geovanni Sartori. *Límites de la ingeniería constitucional en Apuntes para una reflexión sobre la democracia. Tres ensayos*. San José, Cuadernos CAPEL, No. 41, IIDH-CAPEL, 1996. 52-71

<sup>145</sup> La institucionalidad pública cuenta -sostiene Dieter Nohlen- por la idoneidad e importancia pues de ellas dependen de las contingencias políticas de estructuras sociales, memoria histórica, cultura política, retos políticos, etc. Dieter Nohlen. *La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos*. En *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: Tres ensayos*. (San José, IIDH-CAPEL, 1996) 39

Ilustración 4 Características de la forma de gobierno presidencialista

CARACTERISTICA DEL SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIALISTA	
CARACTERISTICA	DESCRIPCION
Poder ejecutivo unitario	Lo dirige Presidente. En presidencialismo clásico, puede ser Jefe de Estado y de jefe de Gobierno.
Presidente electo por voto directo de la ciudadanía, para un periodo fijo de duración	Le otorga independencia frente al parlamento. Estabilidad en el cargo. Legitimidad electoral obliga a la transparencia.
Impedimento de reelección inmediata al Presidente	Mecanismo de control al ejercicio del poder limitando las facultades del presidente de turno. Políticamente es desconfianza de las fuerzas políticas al riesgo del poder dictatorial*.
El sistema electoral diferente	Elección del Presidente con mayoría relativa (1° vuelta) o mayoría absoluta (2° vuelta o Ballatege). El Parlamento se elige con el sistema proporcional
Preside, nombra y remueve libremente al gabinete	Es la expresión de la personalización del poder en el Presidente. Algunos consideran que dependiendo de la eficiencia del gobierno, los logros o fracasos son del Presidente.**
Acusación Constitucional contra el Presidente	El Presidente y los Ministros son responsables en el ejercicio del poder y sus limitaciones de sus atribuciones. Deben rendir cuentas ante el Parlamento. Pueden ser
Limitación y separación de poderes definidos	La Constitución establece los límites y las facultades a los diferentes órganos del gobierno. Ejecutivo, legislativo y Judicial.
Habilitación de facultades legislativas y excepcionales al Presidente	1.-Atribuciones normativa al Presidente. Reglamentaria aplicación de ley e Iniciativa de Ley 2.-Veto Presidencial a las leyes. Control de Constitucionalidad leyes del Ejecutivo al Parlamento 3.-Atribuciones constitucionales exclusivas al Presidente: Dirección de las finanzas públicas; Comandantes Gral. FFAA; Dirección de la seguridad pública (control social); Dirigir la inteligencia del Estado; Dirección de las 4.-Habilitación legislativa excepcional del Presidente. Decretar los estados de emergencia nacional por motivos de salud, desastres naturales o seguridad social; suspender las garantías de derechos fundamentales;
Elaboración propia.	
* En siglo XXI algunos países han legislado la reelección inmediata y otros mantienen la prohibición	
** en algunas constituciones latinoamericanas han creado el Concejo de Ministros con facultades sobre el funcionamiento y la ejecución de las políticas públicas en las distintas dependencias del	
*** Algunos países el Presidente puede ser enjuiciado por violación a la Constitución o por delitos penales. En caso de los Ministros, las resoluciones del Parlamento son de recomendación de destitución al Presidente y depende de éste la consecuencia de ello.	

2.3.1

### Tendencia evolutiva del Presidencialismo en América Latina

El presidencialismo latinoamericano del siglo XIX hasta la década del cincuenta del siglo XX se caracterizó por concentrando en el Presidente las competencias de Jefe

de Estado y de Gobierno estableciendo así contar con un Ejecutivo fuerte. A los jefes de las carteras del gobierno le llamaban *Secretarios* dependientes de la autoridad presidencial. Si bien se ostentaban atribuciones propias a sus despachos para la gestión autónoma, incluso tenían facultades de control al presidente para evitar la arbitrariedad y el abuso de poder unipersonal, no dejaron de ser una mera formalidad. En dicha separación de poderes, el Presidente políticamente no era responsable ante el parlamento, pero tampoco al Presidente le atribuyó facultades para disolver el parlamento.

Madison tipifica al presidencialismo como un gobierno mixto caracterizado por la igualdad de los poderes que se autolimitan por definición constitucional. La autolimitación Constitucional *es la seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás*<sup>146</sup>. Para el *Federalista* la teoría de la separación de poderes es la piedra angular del modelo presidencial era controlar el abuso del poder mediante las atribuciones y facultades específicas en condiciones de pares para contrarrestar al otro.

Los procesos democratizadores iniciados en América Latina en las dos primeras décadas del siglo XX fueron por medios de revoluciones sociales<sup>147</sup>, golpes de Estado o reformas negociadas entre las élites políticas y económicas<sup>148</sup>. En la literatura de las ciencias sociales de ese período se registra la tendencia de los estudios de los problemas

---

<sup>146</sup> *Op. cit. El Federalista* LI. 201 en la teoría liberal el poder absoluto por su naturaleza es peligroso pues lleva a quien lo ejerce a abusar del poder atribuido y a oprimir a los ciudadanos

<sup>147</sup> México 1910, golpes de estado e insurrección campesina en El Salvador; Cuba, Nicaragua en la segunda mitad del siglo XX.

<sup>148</sup> En las décadas de los treinta y cuarenta se establecieron dictaduras militares y civiles seguidas de periodos efímeros de democracia. Ciclo que duraría hasta finales de los años sesenta. La oposición política tenía pocas oportunidades de competir electoralmente y la ciudadanía votante era baja por las restricciones legales: restricciones de edad y de patrimonio, mujeres sin derecho al voto, etc. manipulación del proceso electoral que de antemano determinan sus resultados.

de la democratización y del desarrollo político giraban en torno a la cultura caudillista y los déficits estructurales socioeconómicos del país.<sup>149</sup>

El desarrollo político de América Latina en el umbral del siglo XX hizo evidente que las repúblicas que emergieron de la independencia de España no adoptaron al pie de la letra el modelo estadounidense. Si bien la democratización no fue un proceso gradual y pacífico en la región hacia finales del siglo XIX en varios países, especialmente en Suramérica, alcanzaron estabilidad política y progreso económico.

A final de los años setenta del siglo pasado, Juan Linz en su obra *La quiebra de las democracias* señala que las estructuras constitucionales son un componente importante y parte causal de la disfuncionalidad democrática; afirmando que, exceptuando el caso de los Estados Unidos, el centralismo y los poderes del presidente durante las crisis de gobernabilidad, no favorecen la colaboración de las fuerzas democráticas. *Las constituciones presidencialistas reflejan también profundas sospechas presidencialistas de la personificación del poder: los recuerdos y temores inspirados por reyes y caudillos no se disipan con facilidad*<sup>150</sup> y proponen como modelo ideal para la democracia el presidencialismo parlamentario.

De la compilación de los casos estudiados, Linz asocia ciertos aspectos del régimen presidencial con la quiebra de los regímenes democráticos en América Latina

---

<sup>149</sup> Luego de la crisis económica-social de 1929 hasta la década de los años 70 del siglo XX, la CEPAL impulsó modelo de desarrollo económico a través de la industrialización basado en la sustitución de importaciones por bienes producidos en el país. Al mismo tiempo, EE. UU. desarrollaba la política de la Alianza para el Progreso como una estrategia de seguridad geopolítica para contener el avance del comunismo en América Latina. Se impulsaron reformas económicas, sociales y políticas para el bienestar social que apuntalaron el modelo capitalista en la región. En lo político se introdujo el voto de las mujeres, el pluralismo político y la representación proporcional en el parlamento. Cf. Historia de la CEPAL. Disponible en CEPAL. Comisión Económica para América Latina. [www.cepal.org](http://www.cepal.org).

<sup>150</sup> Juan Linz. *Los peligros del presidencialismo*. En *Revista latinoamericana de política comparada*. Editor Sebastián Mantilla Baca. (Quito, CELAEP, vol. 7, 2013). 30.

de los años 30 y 70 del siglo XX; destacando las siguientes *disfuncionalidades* del régimen presidencial:

a) Legitimidad dual soberana del Presidente del Ejecutivo y del Parlamento derivada del voto directo de la población. Siendo ambos órganos independientes, ante un eventual conflicto latente carece de un mecanismo que defina la controversia. Por ejemplo, si el partido mayoritario en el Parlamento no es afín al Presidente se genera un bloque a las iniciativas presidenciales. El gobierno se torna ineficiente y en crisis. ¿Quién define el conflicto? Cuestiona y señala el vacío de una institución cualificada que resuelva la crisis.

b) La rigidez del presidencialismo. El Presidente es elegido para un periodo de tiempo determinado y en algunos casos existe prohibición de reelección. El proceso político se divide en periodos asincrónicos que impide al Presidente desarrollar sus proyectos entiendo y eficiencia.

c) El Presidente lo gana todo. No importa la pluralidad competitiva, el Presidente gana todo y puede formar el gabinete sin incluir a ningún contendiente electoral. Es un juego que el perdedor lo pierde todo.

d) La autoridad y estilo de ejercer el poder del Presidente es menos propicio para la democracia. La lógica de ganador único no es favorable a la estabilidad democrática y sí se suma el periodo de gestión fijo, el Presidente puede asumir una actitud de ejercicio del poder en forma desproporcionada ante una limitada pluralidad política; surge el riesgo que pueda perpetuarse en el poder, aun cuando sea incapaz y carezca del apoyo de los legisladores o de la ciudadanía.<sup>151</sup>

Por su parte Mainwaring y Shugart en los tres primeros señalamientos coinciden con Linz que y disienten respecto al planteamiento del ganador único. En el parlamentarismo -dicen- puede suceder que el juego del ganador único dependa *del*

---

<sup>151</sup> Vid. Juan J. Linz. *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?* en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*. (Madrid, Alianza editorial, 1997). 37-58.

*sistema de partidos y del sistema electoral. Pero un partido de gobierno disciplinado y con mayoría ofrece menos controles sobre el Ejecutivo y promueve la tendencia de ganador único más que en los sistemas presidenciales.*<sup>152</sup>

El debate teórico y los estudios empírico-comparados, sobre los sistemas presidenciales en América Latina, aún los seguidores de Linz dedujeron que la variable régimen político o forma de gobierno no era suficiente para explicar la quiebra de las democracias latinoamericanas. La democracia surgida en la transición de la dictadura a la democracia en latinoamericana es una transición diferente a los procesos de los regímenes parlamentarios en Europa.

Mainwaring y otros plantearon la necesidad de considerar las variables del sistema de partidos, el sistema electoral y las facultades del Presidente para el análisis de la estabilidad de la democracia como lo ha señalado también Nohlen. Más que sustituir el presidencialismo, -indicaron- *se trata de promover correctivos a las deficiencias del sistema presidencialista, en vez de sacrificar el principio de la separación de poderes que le es inherente al presidencialismo.*<sup>153</sup>

La década de los años 80 se abre un ciclo político democrático por treinta años de democracia ininterrumpida con el mismo sistema presidencial, periodo denominado la *primavera democrática latinoamericana*. En ese contexto se realizaron reforma políticas y reformas a los sistemas electorales que impactaron el funcionamiento del sistema Presidencial a través de la estructura y el grado de institucionalización del sistema de

---

<sup>152</sup> Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart. Juan J. Liz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. En Revista Latinoamericana de Política Comparada. (CELAEP, Vol. 7). 33-60.

<sup>153</sup> Dieter Nohlen. *Presidencialismo versus Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos*. (México, Revista de Estudios Políticos, nueva época, No. 99, enero-marzo 1998) 161-173.

Uno de los puntos débiles de la teoría de Linz que Nohlen identifica son las referencias históricas que ilustran la tesis del quiebre de la democracia de Linz, es *la causalidad unidireccional y mono causal que establece entre el presidencialismo y derrumbe de las democracias*, poniendo como ejemplo el caso chileno donde el presidencialismo ha fallado y el parlamentarismo habría conservado la democracia. *Op. cit.* Dieter Nohlen. *La trilogía: Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos*. En *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: Tres ensayos...* 36

partidos como factores intervinientes en la configuración del poder presidencialista. desvirtuando así los señalamientos de Linz, Procesos evidenciaron debilidad a los argumentos de Linz sobre la superioridad de la forma parlamentaria republicana.

Los críticos al planteamiento de Linz señalaron que los supuestos sometidos al análisis carecían de una evaluación comparativa sistemática basado en la teoría sobre el funcionamiento del sistema de separación de poderes, o en la clasificación de los diferentes tipos de regímenes presidenciales.

Además, Nohlen identifica que el diseño de la investigación se limitó los casos de las democracias fallidas, excluyendo el resto del universo presidencialista afectando así la calidad del análisis comparativo a una dualidad institucional ideal, que *en política es contingente a la realidad política y social cambiante*. Para Nohlen el criterio normativo es *contingente, por cuanto depende de las necesidades impuestas por un sistema político específico en un tiempo determinado*<sup>154</sup>. Asimismo, le señala a Linz que dejó por fuera variables de mucha importancia como la gobernabilidad para el desempeño del gobierno; la tradición y cultura política del gobierno presidencialista en la región latinoamericana, ni considera el peso político negativo del estamento militar bajo la autoridad del Presidente en la transición y consolidación del proceso democrático.<sup>155</sup>

### 2.3.2 Diferentes enfoques sobre el presidencialismo en América Latina

El debate sobre las formas de gobierno centrado en la opción entre presidencialismo o parlamentarismo, entre representación por mayoría o representación proporcional impulsado por Linz, se alcanzó consenso sobre un sistema combinado o mixto en los círculos académicos como opción para el diseño de una ingeniería

---

<sup>154</sup> Para Nohlen la propuesta basada en los estudios del reemplazo del Presidencialismo, desde el punto de vista factico, es imposible probar por unilateral y parcial al no considerar otros escenarios posibles al parlamentarismo. Op. cit. *Ibidem*. Dieter Nohlen. *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. 58.

<sup>155</sup> Giovanni Sartori zanjó la discusión sobre el presidencialismo y parlamentarismo *impuso su "neither nor", es decir, ni uno ni el otro* defendiendo la tesis *que el mejor sistema es aquel que mejor se adecúa*. *Ibidem* Citado por Dieter Nohlen *Presidencialismo versus Parlamentarismo*.

constitucional específica del régimen político. Bajo esa perspectiva la literatura de las ciencias políticas ha explorado las transformaciones que experimentan los regímenes presidencialistas en América Latina bajo la lupa comparativa de las experiencias en la región latinoamericana.

Mainwaring y Shugart indicaron que el examen del presidencialismo ha de considerar al sistema de partidos y la polarización o arcoíris ideológico del sistema de partidos, llamado la atención en tres efectos: en los sistemas bipartidistas la combinación del multipartidismo y el presidencialismo generan inestabilidad política; el factor de la disciplina partidaria parlamentaria es menos propensa al conflicto parlamentario y el Ejecutivo y; la centralidad de los poderes del Presidente pueden generar fuertes impactos negativos en la estabilidad del sistema democrático<sup>156</sup>.

Por su parte, Horowitz al igual que Nohlen, consideran que el sistema electoral es una variable importante para la conformación de los gobiernos e inciden y hacen diferencia en el funcionamiento del presidencialismo.<sup>157</sup>

Estos autores sostienen que los déficits democráticos del presidencialismo se deben buscar mediante transformaciones al sistema electoral con respecto a las fórmulas electorales, en los umbrales de ingreso y egreso al registro electoral, los calendarios electorales (principalmente en la concurrencia de las elecciones presidencial y de diputados), las listas cerradas y bloqueadas, y la proporcionalidad de la representación, etc.

Coincidiendo con la ola democratizadora que inundo la región latinoamericana, desde 1979 se reemplazaron o reformaron Constituciones y leyes auxiliares que

---

<sup>156</sup> *Op. cit.* Mainwaring y Shugart sostiene que estos factores pueden explicar el éxito y el fracaso de las variaciones del sistema presidencialista, que per se no son atribuibles a la forma del gobierno, aun siendo integrantes del diseño de la forma del gobierno.

<sup>157</sup> Donald L. Horowitz. *Comparando sistemas democráticos en El resurgimiento global de la democracia.* Larry Diamond y Marc F. Plattner. (México, UNAM, 1996) 121-128.

*Op. cit.* Dieter Nohlen. Presidencialismo versus Parlamentarismo...



alteraron las bases del régimen político. Se introdujeron cambios a los sistemas de derechos civiles y políticos, a las reglas de elección, se reafirmó la distribución de poderes entre el Presidente y el Legislativo, la estructura y atribuciones del órgano judicial y se configuraron entes autónomos de control político y reguladores del mercado.<sup>158</sup>

Las reformas políticas y electorales realizadas en este periodo histórico, para Negretto, estaban orientadas a reducir la posibilidad de que los órganos Ejecutivos y el Legislativo representen intereses políticos distintos, mediante el diseño de una serie de reglas electorales que facilitan el apoyo partidario al Presidente en el parlamento. Tales como, la elección concurrente de Presidente y de los diputados, la elección presidencial por mayoría relativa y la elección del Congreso mediante fórmulas de representación proporcional con lista cerrada.

Asimismo, se adoptaron otras medidas para asegurar el control político al Presidente, tales como la iniciativa de ley al Presidente o por medio de los Ministros para promover cambios legislativos bajo el supuesto de no contar con apoyo mayoritario en el Congreso; mediante las fórmulas del Sistema electoral promover cierto grado de pluralismo representativo que, en ocasiones, pueda generarse reducir las posibilidades de bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De modo tal, advierte Negretto, que los sistemas presidenciales latinoamericanos introducen figuras propias de los sistemas parlamentarios, al tiempo que incrementaron el control político sobre los Ministros haciendo dual la responsabilidad de rendir cuentas del Presidente ante parlamento, sin suprimir el principio de separación de poderes<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> El estudio detallado sobre los procesos de reformas electoral y política en los 18 países de América Latina, entre 1978 y 2007, se puede consultar en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez. *Reforma política y electoral en América Latina. 20178-2007*. (México, UNAM, 2008). Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/6.pdf>.

<sup>159</sup> Gabriel L. Negretto. *Reforma del presidencialismo en América Latina. Modelo híbrido*. Revista Uruguaya de Ciencia Política. (Montevideo, ICP, vol. 7 núm. 1, 2018) 131-149. Las reformas en la región reforzaron

Ahora bien, las variaciones que experimenta un sistema presidencial obedecen, principalmente, al mayor o menor grado de poderes en la figura Presidencial del órgano Ejecutivo.

La concentración de facultades asignadas al Presidente por la Constitución y las leyes se expresan en el respaldo efectivo que éste obtenga dentro del parlamento para su programa de gobierno, en el uso de las figuras del veto u observaciones a los Decretos de Ley y la sanción y publicación de las leyes; en las la facultad legislativa mediante Decretos Ejecutivos, la iniciativa de ley exclusiva sobre determinadas materias: presupuestaria, fiscal y tributaria o de los Tratados internacionales y la política Estatal en las relaciones internacionales.

Del lado del legislativo, su fortaleza está condicionada por el sistema electoral y el sistema de partidos en la medida que alcanzar una mayoría parlamentaria depende del mecanismo para la asignación de escaños, como de la fragmentación o polarización del sistema de partidos y de la disciplina para la votación de los diputados.<sup>160</sup>

En estudio de la formación de coaliciones de gobierno en los regímenes presidencialista a ocupado lugar importante en el funcionamiento de la nueva institucionalidad democrática. A partir de la tercera ola democrática, las coaliciones con mayor frecuencia se registran para configurar el gobierno, manifestando una diferencia

---

el régimen presidencial según la visión dominante y adopto componentes diferentes al modelo *clásico* estadounidense para la estabilidad democrática de los países. Sin embargo, en los Estados unitarios, de la región tales reformas se pueden evidenciar a la fecha ha disminuido la efectividad del control legislativo al ejecutivo, como también incrementado el riesgo de neutralizar las virtudes de los pesos y contrapesos de la separación de poderes, cuando el partido del Presidente fuese capaz de obtener el apoyo de una mayoría disciplinada en el parlamento, sea por vías del control de la votación disciplinada partidaria o por medio de coaliciones.

<sup>160</sup> La evidencia empírica muestra que, a menor distancia ideológica entre el partido del presidente y el resto de los partidos, mayores probabilidades habrá para formar coaliciones o negociaciones específicas para lograr sus mayorías. Sartori considera que la distancia o proximidad de un partido con otro puede ser por las posiciones ideológicas o por las plataformas programáticas. Geovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. (Madrid, Alianza Editorial, 2012) 432.

Por otra parte, la indisciplina en las votaciones de los partidos de la oposición, ocasionalmente, le facilita al Presidente la aprobación de sus iniciativas; o por medio de sus Ministros le otorga al Ejecutivo un amplio margen para llevar a cabo negociaciones individuales en el Parlamento, incluso con el poder judicial.

dentro del sistema de separación de poderes del régimen presidencial con respecto al régimen parlamentario. En tanto que, compete al Presidente la formación del gabinete y conducir el gobierno.

Esta característica, independientemente del grado de representación del partido del Presidente en el parlamento o de la ubicación ideológica y el énfasis político de su programa de gobierno le permite -al Presidente- el manejo de los incentivos para la formación de las coaliciones dentro de las reglas de juego que animan y recompensan a los jugadores dentro del juego limpio y penaliza al jugador o el juego tramposo.<sup>161</sup>

Una consecuencia de esa lógica en los gobiernos con partidos mayoritarios o de coalición, es la existencia de la franja libre de poder del Presidente para establecer coaliciones mediante el nombramiento en cargos Ministeriales a independientes externos o de partidos sin respetar la proporcionalidad de la representación en el parlamento<sup>162</sup>, a diferencia de las coaliciones del presidencialismo parlamentario. Así, el Presidente tiene a su disposición variables formales como informales una caja de herramientas para estructurar coaliciones para la gobernanza e influir en la agenda del parlamento. Ejerce el control del gabinete de gobierno o Consejo de Ministros y la autoridad sobre los recursos públicos por medio del presupuesto de la República. Factores éstos que no dependen específicamente de la forma de gobierno, sino del funcionamiento del sistema de partidos políticos.

La estabilidad o inestabilidad política de un régimen político esta influenciada no sólo por las variables económicas y el funcionamiento de la forma de gobierno, sino

---

<sup>161</sup> Sartori sostenía que las constituciones no organizan solamente el poder, sino también el comportamiento del sistema político. Las Constituciones no son documentos jurídicos caracterizados *por mandatos y prohibiciones. También y especialmente las concibo como estructuras de incentivos, de recompensas y reprimendas.* Geovanni Sartori. *Límites de la ingeniería constitucional.* En *apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos.* (San José, IIDH.CAPEL, 1996) 53.

<sup>162</sup> La literatura de las ciencias políticas, a este fenómeno le ha denominado *las coaliciones de portafolio.*

también por las variables arriba mencionadas<sup>163</sup> La gobernabilidad e institucionalidad formal del régimen republicano y representativo también es sometida a los factores externos de la realidad político y social, de por sí multifacética y compleja, que impone sus límites dependiendo del desarrollo histórico y cultural de las sociedades. Dentro de los cuales el sistema de partidos impacta fuertemente en la composición de la representatividad y el desempeño de las instituciones.

El sistema de partidos en el régimen presidencialista, según Nohlen, al mismo tiempo es una variable dependiente e independiente. Los partidos políticos, como factor externo no dependen solo de los factores institucionales del gobierno, sino también son un producto de los contextos socio-estructurales e históricos del Estado. En tal sentido, como variable independiente el partido puede optar y orientar el comportamiento del ciudadano para incidir en la configuración de las instituciones públicas para el ejercicio del poder. *En la política -dice- la historia y las estructuras sociales tienen mayor incidencia que las instituciones.*<sup>164</sup>

Los recientes estudios sobre el efecto de las reglas electorales en el sistema de partidos coinciden que la regla de mayoría relativa favorece el bipartidismo, postulado elaborado por Duverger al afirmar que el resultado mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos dentro de cada circunscripción unimodal, que la representación proporcional y la regla de mayoría absoluta favorece la competencia de más partidos capaces de acceder a puestos en el parlamento.<sup>165</sup>

La serie de reformas electorales y del sistema de partidos en América Latina a partir de la tercera ola democratizadora han adoptado, y en algunos casos, restaurado

---

<sup>163</sup> Por el mal manejo de la economía se responsabiliza al presidente, la recesión económica y la violencia y crimen organizado impacta en la popularidad del presidente y las protestas populares tienen un impacto negativo hacia el presidente. Los escándalos de corrupción, las denuncias de crímenes y el abuso de poder, hoy día, son causales de destitución de presidentes.

<sup>164</sup> Dieter Nohlen. El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico. Ed. Claudia Zilla (México, UNAM, 2005) 11.

<sup>165</sup> Maurice Duverger. *Los partidos políticos*. (México, FCE, 1957) 251

las fórmulas de la representación proporcional en el parlamento y modificando la regla de la mayoría relativa por la mayoría absoluta para las elecciones presidenciales. Estas medidas, según Shugart y Carey conducen al multipartidismo, a la fragmentación de los partidos e impactan la gestión Presidencial, especialmente en los gobiernos con minoría parlamentaria, en los regímenes democráticos e ineficientes.<sup>166</sup>

Para, Negretto el fenómeno de la fragmentación de los partidos viene de la década de los cincuenta con el arribo la representación pluralista y sostienen que la fragmentación o debilidad en el funcionamiento de los partidos y su relación con la población no son consecuencia directa de los resultados de la representación proporcional y la mayoría absoluta<sup>167</sup>. Son fenómenos externos a la institucionalidad del sistema de partidos políticos, vinculados a los grupos de poder fácticos, a las aspiraciones e intereses individuales de sus miembros que, muchas veces carecen de regulación en la leyes, ni en la Constitución pero impactan negativamente en la gestión gubernamental, en la separación e independencia de poderes separación ante la imposibilidad de prever la acción de los autores políticos para reducir sus capacidades competitivas y sobrevivir en el mercado electoral.

Por otra parte, la estabilidad política y la efectividad del gobierno no se limita a las dimensiones restrictivas o amplias de las reglas electorales, sino también de la congruencia y preferencia de los ciudadanos con la actividad su representante en el gobierno. La pérdida de apoyo a un gobierno por insatisfacción y demandas del elector, empíricamente no se ha demostrado que es resultado directo de la aplicación de las reglas electorales restrictivas o amplias para elegir al Presidente. Los sistemas de voto

---

<sup>166</sup> Shugart y Carey al mismo tiempo advierten el riesgo que un Presidente hiperactivo, ante la parálisis del parlamento fragmentado podría tener un incentivo para gobernar sin el apoyo de este. Shugart, Matthew S. y Jhon M. Carey. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. (New York, Cambridge University Press, 1992).

<sup>167</sup> probabilidad que los parlamentos tienden a establecer reglas de elecciones concurrentes para el legislativo y el ejecutivo, que la evidencia empírica demuestra que favorece al Presidente y/o modificar los pisos para las mayorías absoluta o mayoría calificada para la elección del Presidente. Op. cit. Gabriel L. Negretto *Reforma del presidencialismo en América Latina...*

preferencial y las listas abiertas suelen asociarse al clientelismo, al liderazgo del candidato o la división partidaria o la fragmentación del sistema de partidos.

Para Dieter Nohlen los estudios cuantitativos sobre la relación entre las preferencias electorales de los votantes y las decisiones políticas de los funcionarios públicos son pocos para los efectos comparativos y determinar tendencia y dichos estudios no registran los fenómenos sociopolíticos, históricos, costumbres y culturas de los regímenes políticos específicos desde la perspectiva metodológica de análisis que propone Nohlen<sup>168</sup>. El autor no descarta la posible incidencia de las reglas electorales, pero considera como factores determinantes en la eficiencia y estabilidad del gobierno la cultura política, las condiciones económicas, sociales y los consensos políticos para el diseño y aplicación de las reglas electorales.

Los recientes estudios del presidencialismo bajo la teoría de *la nueva institucionalidad* han colocado en agenda de discusión sobre la *eficacia y la calidad* de las políticas públicas con relación a las satisfacciones pretendidas y al grado de congruencia entre las preferencias de los ciudadanos y los gobernantes. Este enfoque de políticas públicas se centra en la actividad concreta del gobierno y la identificación de los actores participantes en la formulación, decisión e implementación de las políticas públicas como un mecanismo para incrementar la participación democrática de la ciudadanía, desconcentrando la acción del gobierno para dar respuesta a la problemática social, económica, ambiental; a la pobreza, la violencia, la inclusión social, entre otros<sup>169</sup>.

Las políticas públicas en tanto descriptivas de la acción del gobierno y la incorporación de nuevos actores, privados y públicos, en la gestión de los asuntos públicos supone la incorporación de cambios sustantivos en la forma de comprender la

---

<sup>168</sup> Op. cit. Dieter Nohlen *El Contexto hace la diferencia...*

<sup>169</sup> Este enfoque de análisis y evaluación de la acción del gobierno en el marco del modelo de Estado de Bienestar post segunda guerra mundial aparece en América Latina con la implementación de las medidas neoliberales de los acuerdos del consenso de Washington de 1989 dándole primacía al comercio por medio de los Tratados del libre comercio. André-Noel Roth Deubel. Políticas públicas. *Formulación, implementación y evaluación*. (Bogotá, edic. Aurora, 2009) 17.

naturaleza y ejercicio del poder. Hoy día, los gobernantes están más preocupados por sus facultades para implementar su agenda política de su gobierno, que atender las crisis de gobernabilidad o el contexto internacional, en la medida que los ciudadanos les increpa su incapacidad o el rechazo social por las decisiones adoptadas en la gestión de los proyectos y programas de las políticas públicas.<sup>170</sup>

Desde esta perspectiva las políticas públicas son un nuevo mecanismo de gobernar que combina la dirección política y la coordinación social, invirtiendo la lógica del mercado y las jerarquías tradicionales de arriba para abajo. Es la reinención conceptual de gobernanza por el denominado *buen gobierno*. Para Gema Pastor las políticas públicas es *el conjunto de decisiones gubernamentales -legitimadas institucionalmente- que implican la selección y el desarrollo de una serie de objetivos, mecanismos y medidas, recursos humanos, materiales y presupuestarios con la finalidad de solventar o prevenir una situación definida como problemática.*<sup>171</sup>

Para los defensores de la *nueva institucionalidad* las políticas públicas son la manifestación del gobierno de cambiar las reglas de juego en la relación del Estado y los diferentes actores intervinientes en el proceso de decisiones. Sin embargo, -dice Roth-, *el número de actores es limitado y selectivo, pero revela el reparto del poder en el Estado que legitiman y evidencian la orientación de las políticas públicas, de tal manera que a través de sus análisis se puede ver empíricamente la evolución del tipo de Estado y sus cambios.*<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> *Op. cit.* Gabriel Negretto. Reforma del presidencialismo... Las protestas sociales -señala Negretto- han jugado papel importante, como factor inmediato o mediato, en la terminación anticipada de los mandatos presidencial de Siles Zuazo, Sánchez de Lozada (Bolivia) Bucarán, Mahuad (Ecuador), Alfonsín y, De la Rúa (Argentina), Collor de Melo (Brasil), Andrés Pérez (Venezuela), Cubas (Paraguay) y Fujimori (Perú).

<sup>171</sup> Gema Pastor Albaladejo. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. (Valencia, Tirant lo Blanch, 2014) 23.

<sup>172</sup> *Ibidem*. Roth plantea que la metodología de las políticas públicas en América Latina toma su auge en el contexto de globalización y fracaso de las políticas neoliberales del *Consenso de Washington*, achicamiento del Estado y de los Tratados de Libre Comercio. En tal sentido es necesario la participación de los empresarios y los movimientos sociales, ampliando la participación, bajo las lógicas del mercado.

Los sistemas presidenciales y parlamentarios pueden sufrir profundas transformaciones dependiendo de la ingeniería constitucional consensada para configurar la elección o remoción del Presidente. La alteración de estos elementos puede dar lugar a la formación de gobiernos mixtos o híbridos. Sin embargo, cualquier modificación al régimen de gobierno republicano representativo, sea presidencialista o parlamentario, según Sartori, son subsistemas que se desenvuelven de acuerdo con la lógica sistémica del principio de la separación de poderes. En consecuencia, el análisis sobre cambios al régimen político Presidencialista debe observar, principalmente, si las modificaciones transgreden o refuerzan la lógica sistémica del mismo.<sup>173</sup>

En este sentido, si los cambios se mueven dentro de la lógica del principio de separación de poderes, el régimen resultante será una variante del régimen presidencial. Si, por el contrario, se distancia de la dicha lógica del principio de la separación de poderes, la reforma supone una forma de gobierno mixto o híbrido. La evidencia que aportan los estudios comparados enfatiza las particulares diferencias del régimen Presidencialista republicano representativo de acuerdo con el grado de evolución histórica política y social de cada Estado.

#### 2.4 La forma de gobierno presidencialista mixto o híbrido.

Duverger estudio los regímenes de Europa occidental, particularmente el parlamentarismo francés de la Constitución de 1958 al cual tipifica como *semipresidencialista*, por evolución y su estructura flexible de autoridad bicéfala que dependiendo de la combinación de la mayoría parlamentaria puede modificarse constantemente lo llegó a considerar como un sistema mixto.

---

También se ha señalado que esta metodología es necesario para el control social ante las consecuencias de las insatisfacciones sociales derivadas del ajuste estructural del Estado.

<sup>173</sup> Sartori entiende que la lógica de la separación de poderes, presidencialista o parlamentaria consiste en separar al Ejecutivo del apoyo del Legislativo, mientras que compartir el poder significa que el ejecutivo tiene el apoyo del parlamento o en su defecto es destituido. Geovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*. (Madrid, Alianza Editorial, 2012) 85.



Al analizar la concepción y las características esenciales del presidencialismo latinoamericano identifiqué que el modelo latinoamericano no corresponde al modelo clásico estadounidense, Duverger estableció la categoría jurídica del *régimen semi-presidencial* como una forma de gobierno que reuniría elementos del presidencialismo y del parlamentarismo, destacando la elección del Presidente por voto directo, la separación de poderes y la existencia de un Primer Ministro como jefe de gabinete electo por el parlamento.<sup>174</sup>

A partir de la tercera ola democratizada en América Latina, la politología tipifica a los nuevos regímenes surgidos de las dictaduras militares desde una perspectiva dual: de transición hacia la democracia y la calidad del tipo de régimen. La tendencia de transición hacia la democracia parte de los atributos constitucionales formales; en cambio quienes buscan la caracterización del régimen se centran en la percepción y ejercicio del poder. Ambas tendencias parten de los extremos: democracia o totalitarismo. El debate se ha extendido al inicio del siglo XXI que despunta navegando en la contra ola neoliberal. Esta involución antidemocrática de los cambios políticos del ejercicio del poder ha alimentado las contribuciones teóricas y estudios comparativos sobre los regímenes políticos y el posicionado del régimen mixto o híbrido en la agenda de las ciencias políticas.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> Caracterización aplicada a los regímenes mixtos de Europa. En América esa particularidad ha sido excepcional o vigente en breves periodos, por ejemplo, Perú. *Op. cit.* Maurice Duverger. *Instituciones políticas y derecho. Constitucional*, 157. En el mismo sentido se pronuncia Mainwaring: Presidente por voto popular; el primer Ministro es el jefe de gabinete que depende exclusivamente de la confianza del parlamento y los periodos de gestión para el presidente y la asamblea son fijos. *Op. cit.* Mainwaring y Shugart. 35.

<sup>175</sup> En el proceso de transición a la democracia destacan las teorías, de las cuales sobresalen la Poliarquía (R. Dahl); pseudodemocracias o semidemocráticas (Diamond, Linz, Lipset); democracias delegativas (O'Donnell); democracias electorales (Diamond); semidemocráticas (Mainwaring; Pérez Liñan) y democracias defectuosas (Merkel y Croissant). Desde el otro extremo, en la clasificación del autoritarismo destacan los estudios de Levitsky y Way; Diamond. Sin embargo, persisten la terminología susceptible al debate multisectorial y polifacético: Por ejemplo, la consideración dual para el análisis de los extremos: democracia-totalitarismo tratando dentro del estudio de los regímenes mixtos, que ofrece una banda muy amplia que sólo puede sustentarse en la particularidad típica de la Constitución de cada país. Por otra parte, los estudios comparativos evidencia que algunos sistemas mixtos pueden ser estáticos y mantenerse por décadas bajo el parámetro de democrático y o dentro de las prácticas autoritarias

Para Leonardo Morlino el régimen híbrido es aquel que ha adquirido algunas de las instituciones y procedimientos característicos de la democracia y al mismo tiempo conserva algunos rasgos autoritarios o que alternativamente ha perdido algunos elementos de la democracia y ha adquirido otros autoritarios<sup>176</sup>. La formación de los regímenes híbridos es el resultado de la herencia dictatorial, monárquica, califato, sultanismo o de una democracia previa o de un proceso independentista colonial para una estabilidad democrática o autoritaria; bajo esa perspectiva se analiza el impacto del régimen político en la calidad de la democracia<sup>177</sup>.

La académica destaca ciertos elementos generales de los regímenes mixtos dentro del Presidencialismo: 1) El origen del mandato de gestión del presidente y de los diputados es de elección popular por un tiempo definido. 2) El Presidente tiene poder real y es jefe de gabinete y/o de Estado. Puede nombrar y remover al gabinete. 3) El mandato del Presidente no puede ser interrumpido por el parlamento, salvo excepciones establecidas en la Constitución, 4) El control político del Presidente lo ejerce el electorado a través del voto popular.

La forma de gobierno mixto, refleja rasgos característicos del parlamentarismo siguientes: 1) Responsabilidad de los Ministros ante el parlamento y la facultad de censura, pero la decisión de su estabilidad depende del presidente, 2) Compatibilidad que parlamentarios puedan ser parte del gabinete sin renunciar a su condición de parlamentario, 3) En contexto de crisis política o de emergencia nacional, el presidente puede convocar a sesión al parlamento; en algunos casos puede disolver el parlamento.

---

autocráticas que en sí mismo no ofrecen diferencia alguna del régimen, excepto la presencia del ejercicio del gobierno de turno.

<sup>176</sup> Leonardo Morlino. ¿Regímenes híbridos o regímenes en transición? Working paper, 70 sistema (Ciudad s/d, FRIDE, 2008) 3-22. Para IDEA Internacional, *Freedom House* y *The Economist* el régimen híbrido es un sistema político que mezcla características de democracia y autoritarismo y lo asocian generalmente a los países en transición de la dictadura a la democratización y de la democracia hacia el totalitarismo. *The Economist*. [www.elordenmundial.com](http://www.elordenmundial.com)

<sup>177</sup> Cfr. Inmaculada Szmolka Vida. Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos. (Madrid, Revista de Estudios Políticos, Núm. 147, enero-marzo, 2010) 103-135.

Como se puede colegir, la tipología de los regímenes mixtos híbridos puede ser diferenciada dependiendo del origen de proceso democrático: hacia la democratización o reversión al totalitarismo, es decir, si ubica en la perspectiva democratizadora o por el contrario del totalitarismo. De tal forma que el abanico de regímenes se desplegaría en una continuidad de los dos polos opuestos: democracia plena o autoritarismo autocrático. Por ejemplo, Morlino clasifica los sistemas híbridos en: a) democracias sin ley; b) democracias protegidas y c) democracias limitadas.<sup>178</sup>

Sin embargo, los politólogos y los centros de análisis de estudios comparados en las ciencias políticas, establecen cinco rasgos característicos: a) Competencia política limitada, b) elecciones multipartidistas; c) existencia de dominios propios del Presidente, d) Limitada autonomía de los órganos de control; e) Reducción de los derechos políticos y civiles, para establecer la particularidad de los regímenes mixtos del Presidencialismo, sea Presidencial o parlamentario.

#### Ilustración 5 Característica de la forma de gobierno mixta

---

<sup>178</sup> A Leonardo Morlino se le atribuye el concepto de regímenes híbridos. Sus estudios sobre la forma de gobierno se enmarcan en la tendencia de la democracia procedimental en énfasis en la calidad de la democracia. Leonardo Morlino. *¿Regímenes híbridos o regímenes en transición?* Working paper, 70 sistema (Ciudad s/d, FRIDE, 2008) 3-22

CARACTERISTICA DE LA FORMA DE GOBIERNO MIXTA O HIBRIDA	
CARACTERISTICA	DESCRIPCION
Órgano Ejecutivo unitario	Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gabinete
Limitada autonomía de los órganos de control hacia el Ejecutivo.	Afectación al principio de pesos y contrapesos, Las instituciones Estatales pierden autonomía en la toma de decisiones frente al poder real del Presidente.
Limitada competencia electoral	Regulación electoral orientada a favorecer al gobernante de turno. Formalmente se reconoce el pluralismo político y social. Alto riesgo de fraude electoral
Derechos civiles y políticos disminuidos	Formalmente se reconocen los derechos civiles y políticos; su ejercicio se limita cuando cuestiona la naturaleza del poder de la gestión presidencial.
Limitada autonomía en toma de decisiones de las instituciones representativas legislativa y judicial.	La institucionalidad del Estado se debilita frente a los grupos fácticos de poder interno o externos al gobierno. Bajo control de las entes públicos y presencia fuerte del clientelismo, corrupción, etc.
Existencia del Veto Player	Existencia de grupos internos o externos al gobierno con capacidad de influenciar las decisiones de los entes representativos exentos de rendir cuentas por no ser legítima su acción fáctica. Estos grupos pueden ser en el ámbito económico, político, militar, diplomático, etc.

**FUENTE:** Elaboración propia en base a Leonardo Morlino, The economist y Freedom House

El sistema de gobierno democrático se fundamenta en la coordinación y dirección de los esfuerzos de una comunidad hacia la finalidad y objetivos que ella misma se propone. La noción de la democracia es un concepto en permanente construcción. Dentro de la teoría constitucionalista se destacan dos característicos fundamentales de la democracia: los valores de la libertad e igualdad como un ideal teológico inherente a toda persona en la sociedad; la segunda característica enfoca el procedimiento para designar a los representantes del soberano y la toma de las decisiones en el gobierno.

El primer rasgo cualifica al sistema democrático como la organización institucional para el cumplimiento de las finalidades del Estado a fin de tutelar los derechos fundamentales de las personas, garantizando la seguridad y el bienestar de la población.

Los objetivos finalistas orientan el diseño de la organización y las atribuciones a cada órgano o quiénes toman las decisiones en el gobierno. La segunda característica afirma los principios de representatividad y la soberanía popular que orientan la arquitectura política con el propósito que los ciudadanos adquieran la capacidad para decidir mediante un proceso de elección colectiva y universal.

La literatura especializada sostiene que los modelos típicos del gobierno presidencial surgieron como un mecanismo necesario para evitar los excesos de los gobernantes en el ejercicio del poder. En la medida que la sociedad ha evolucionado, se han ido precisando los mecanismos coercitivos para la convivencia en las relaciones y roles sociales, culturales y políticos, individuales y colectivos, como en la producción de bienes y servicios de la sociedad.

Finalizando la segunda guerra mundial en un contexto *de guerra fría* se derrotaron las dictaduras militares dando paso a un intenso debate en torno a la democracia, el Estado y su forma de gobierno. Asimismo, en las últimas décadas del siglo XX se establecieron gobierno de izquierda con reformas económicas y políticas que abrieron los procesos de transición de la dictadura hacia la democracia. Este marco multifacético y diversificado alimentó las perspectivas de análisis en torno a la democracia en ciernes, mediante estudios analíticos y comparativos. Entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario posesionando en la agenda política la demanda de transformaciones o reformas al sistema político.

Bajo esa perspectiva en la transición de las dictaduras a la democracia, desde diferentes disciplinas de la ciencia sociales se han formulado teorías y clasificados los tipos de régimen político bajo la denominación de las nuevas democracias *mínimas* o *abiertas*. La tipología depende de los criterios de evaluación del régimen político o sobre la calidad de la democracia en la comparación empírica. Sin embargo, existe coincidencia que los tipos de regímenes latino arícanos predomina el Presidencialista sobre el parlamentarismo y la forma de gobierno mixta.

## CAPÍTULO 3

### CARACTERIZACION DEL PRESIDENCIALISMO SALVADOREÑO

#### 3. Contexto histórico y caracterización del Estado Republicano salvadoreño

Desde el origen de la humanidad por instinto de sobrevivencia las personas se han asociado para obtener de la naturaleza los recursos indispensables para su existencia y protegerse de los fenómenos ambientales o el contorno hostil para la convivencia de su grupo familiar. La organización social surge como necesidad para establecer reglas de convivencia pacífica dentro una sociedad. La evolución de la organización social hasta nuestros días es la historia de la lucha por el poder entre las clases sociales.<sup>179</sup>

La teoría de la supremacía constitucional sostiene que los portadores de la soberanía y el poder constituyente es el pueblo, los ciudadanos y como tal gozan de la libertad para determinar el orden jurídico y establecer los límites a los gobernantes en los Estados modernos. Es decir, los poderes gubernamentales son derivados del poder originario que les condiciona y limita sus atribuciones a través de la Constitución.

¿Cómo está configurado el régimen político y los límites para ejercer las atribuciones conferidas en la Constitución de 1983? Al describir los rasgos característicos del Presidencialismo salvadoreño se pretende identificar los elementos que impactan el ejercicio de la separación de poderes como objetivo específico a desarrollar en el presente capítulo. Al describir las principales atribuciones de los órganos fundamentales establecidos en la Constitución se tiene en consideración el principio de los pesos y contrapesos en la separación de poderes para el funcionamiento de colaboración y control mutuo de los principales órganos de gobierno.

#### 3.1. Antecedentes a la formación del Presidencialismo salvadoreño

---

<sup>179</sup> Marx & Engels. *Manifiesto del Partido Comunista*. (1848) en Marxists Internet Archive. Sección española. <https://www.marxists.org/español/m-e/48-manif.htm>.

Con la independencia de las colonias centroamericanas se derrumba la organización política colonial fuertemente centralizada en la región. El Consejo de Indias era el órgano superior de la administración colonial al momento del proceso independentista y la máxima autoridad del Reino en las colonias centroamericanas era la Capitanía General con sede en Guatemala. Los insurgentes se encontraron con la necesidad de configurar la organización del nuevo Estado.

El proceso independentista arrastra como algo natural las tensiones políticas, entre las autoridades regionales con sede en Guatemala buscando mantener el régimen centralista y el control del poder para los nuevos grupos privilegiados. De otro lado, las Intendencias y Alcaldías Mayores propugnando por una nueva organización política orientada al federalismo con autonomía soberana y representación de las provincias en el nuevo gobierno regional<sup>180</sup>. Este antagonismo se expresaba entre las élites económicas guatemaltecas y de las élites de productores de las otras provincias.<sup>181</sup>

No podría ser de otra manera, pues el imperio español no construyó una región integrada, sino un conjunto de unidades productivas vinculadas con la sede europea a través de la Capitanía General<sup>182</sup>. Ese tensionamiento lo describe Jorge Barraza de la siguiente manera:

---

<sup>180</sup> La organización colonial en Centroamérica se tradujo en un orden social, económico, político e institucional para asegurar el dominio y saqueo de recursos naturales, mineros y productos agrícolas por los conquistadores españoles. La producción agrícola, según Napoleón Rodríguez Ruiz, se organizó en las encomiendas, repartimientos y mitas basadas en relaciones de servidumbre dentro del régimen de Intendencia en las Provincias. Napoleón Rodríguez Ruiz. Historia de las instituciones jurídicas salvadoreñas. (San Salvador, Ed. Universitaria, 1959).

<sup>181</sup> Mario Macall señala que las bases administrativas del estado colonial, la centralización de funciones, la uniformidad de procedimientos y la absorción de los poderes políticos constituyen el antecedente inmediato del Estado republicano que moldeará la cultura política, elitista y centralista en El Salvador. Mario Flores Macall. El origen del estado y de la élite económica. En Oscar Martínez Peñate. El Salvador. Historia General. (San Salvador, Nuevo Enfoque. 2015) 57-64

<sup>182</sup> Con la invasión de Napoleón Bonaparte a España y la imposición de su hermano José Bonaparte como rey, se dictó la Constitución de Bayona de 1808 que incluyó la igualdad de derechos entre las colonias y la metrópoli: "Art. 87. Los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la metrópoli", estableciendo otros derechos liberales para intentar ganar a los americanos a su causa a través del entendimiento político de carácter contractual y constitucional. Sin embargo, la Constitución

“El periodo colonial se había distinguido por las tensiones entre las diferentes capas sociales, la hostilidad entre criollos y europeos, la tirantez en las relaciones entre la ciudad de Guatemala, (que ostentó la hegemonía política y social indiscutible) con las demás provincias, el estancamiento económico, la precariedad del monocultivo, el desempleo y las frustraciones sociales y, en la misma forma, la frustración provocada por la política mercantil española”.<sup>183</sup>

El régimen colonial caracterizó su centralidad en la organización piramidal colonial, presidía en la cúspide por un Gobernador o Capitán General y la Audiencia, integrada por funcionarios monárquicos españoles nacidos en Europa; por el lado religioso, también sus jerarcas eran españoles peninsulares. Los criollos estaban excluidos de la élite de mando y solo tenían acceso a conformar los ayuntamientos. En lo económico la élite guatemalteca ejercía el monopolio del comercio y la exportación hacia España; gran parte de ese comercio era de intermediación comprando la cosecha con anticipación a los añileros a quienes les determinaban las cantidades y precios del tinte a exportar<sup>184</sup>. Factores que generaban conflictos entre criollos, mestizos y las representantes de la monárquica que alimentaron los levantamientos insurreccionales,

---

de Bayona no operó en Centroamérica. René Fortín Magaña. *Constituciones Iberoamericanas*. El Salvador. (México, UNAM, 2005) 12-13

<sup>183</sup> Jorge Barraza Ibarra. *Historia del pensamiento político en El Salvador*. (San Salvador, UFG editores, 2011) 226-227. La narrativa histórica sobre las ideas políticas independentistas las clasifica en conservadores y liberales. Sin embargo, los intereses económicos eran diferenciados y la organización social estamental reflejaba posicionamientos diferentes. El agrupamiento liberal coincidía en el voto universal, la división del poder, la soberanía popular y los derechos civiles y políticos. Dentro de bloque liberal las ideas sobre la organización del gobierno coexistían centralistas, federalistas, liberales, católicos liberales, anticlericales liberales y masónicas, por lo cual, la dicotomía conservadores-liberales no refleja el arcoíris social-político del movimiento independentista. Barraza se decanta por la clasificación de centralistas y federalistas.

<sup>184</sup> Sobre el contexto social, cultural, económico y político de las colonias centroamericanas en la etapa preindependentista consultar a David Alejandro Luna. *Manual de historia económica de El Salvador* (1971); Rodrigo Facio. *Estudio histórico-social sobre el origen y disolución de la Federación Centroamericana*. (2018) y Clara Pérez Fabregat. *San Miguel y el oriente salvadoreño. La construcción del Estado salvadoreño 1780-1865*. (San Salvador, UCA, 2018) entre otros.



donde cada estamento social: criollos, mestizos y amerindios tenían sus propias demandas. Ver *Anexo 3. Las demandas independentistas a la corona española*.

Ante la invasión napoleónica y ante la ocupación territorial del ejército francés del Estado español por cinco años (1808-1813), el pueblo español organizó su resistencia y creó los órganos populares de poder con la representación de todos los sectores contra los invasores<sup>185</sup>. Crearon de las juntas populares de resistencia el 25 de septiembre de 1808 la Junta Suprema Gubernativa del Reino, conformada por dos representantes de las 19 capitales del antiguo reino. Las juntas populares se forman también en las colonias de ultramar y entre ellas las colonias centroamericanas.

El 22 de enero de 1809, la Junta Gubernativa Suprema de España otorgó la representación en su seno a las colonias de ultramar<sup>186</sup>. Esta Junta tomó las providencias para el proceso y convocatoria que aprobó la Constitución de Cádiz de 1812. En ella se establece las limitaciones al poder monárquico, la separación de poderes, la soberanía nacional, la igualdad de los ciudadanos, los derechos civiles y las instituciones liberales bajo el influjo de la revolución y la Constitución francesa de 1789 y 1791 respectivamente.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> Napoleón Bonaparte invade el territorio español en 1807, siendo Rey Fernando VII y aliado de Napoleón Bonaparte en la guerra contra Inglaterra. Un año después Bonaparte, captura y enviado al exilio a Fernando VII (mayo 1808) e impone a su hermano Jose Bonaparte como Rey de España con el título de José I. El pueblo español y los territorios no ocupados por los franceses organizan la resistencia y crean las Cortes y la Regencia de Administración. Se establece un vacío de poder en el territorio español. Mediante el Tratado de Valencay, Bonaparte reconoce como rey a Fernando VII, el 8 de diciembre de 1813 y se retira de territorio Español. El Tratado es rechazado por las Cortes y Regencia Española reclamando la independencia de los territorios españoles.

<sup>186</sup> El 14 de junio de 1810 la Capitanía General de Guatemala, publica el manifiesto de la Regencia reconociendo los derechos políticos de los americanos y la facultad para elegir los diputados a Cortes; asignando un diputado por cada ciudad. Proceso que sería el primer antecedente en derecho electoral para algunos historiadores. Francisco J. Monterrey. *Historia de El Salvador. Anotaciones cronológicas 1810-1842*. (San Salvador, Edit. Universitaria, t. I, 1977.) 13.

<sup>187</sup> El 14 de junio de 1810 la Capitanía General de Guatemala, publica el manifiesto de la Regencia reconociendo los derechos políticos de los americanos y la facultad para elegir los diputados a Cortes; asignando un diputado por cada ciudad. Proceso que sería el primer antecedente en derecho electoral para algunos historiadores Francisco J. Monterrey. *Historia de El Salvador. Anotaciones cronológicas 1810-1842*. (San Salvador, Edit. Universitaria, t. I, 1977.) 13.

Bajo ese contexto de guerra entre las potencias europeas de ese época, Inglaterra, Francia y España por el control geopolítico y el comercio mundial, la corona española recurrió a elevar los tributos y la confiscación de los bienes de la iglesia, (incluido el pago de la deuda con bienes de la iglesia gravados con embargo) mediante la denominada consolidación de los *vales reales*<sup>188</sup> para sostener la Guerra, provocando el descontento generalizado en la población que atizó los ánimos independentistas en las colonias latinoamericanas. Especialmente de los criollos, mestizos y amerindios contra el régimen español.

En la región centroamericana las provincias de Guatemala, El Salvador y Nicaragua sedes de los grandes productores del añil, principal producto de exportación de la época, las acciones de protestas y desconocimiento de las autoridades monárquicas eran constantes. No fue casual que San Salvador fuese el núcleo central de las acciones insurreccionales contra la corona española, pues en ellas existían grandes extensiones del cultivo de añil cuyos propietarios eran guatemaltecos y salvadoreños.

A partir de 1810 en la provincia de San Salvador las protestas de los criollos contra los tributos monárquicos y las demandas de autonomía comercial crecían y los mestizos como amerindios demandaban tierras y libertad. Las protestas estallan en las jornadas insurreccionales de noviembre de 1811.

Desde el 4 al 6 de noviembre de ese año hubo alzamientos en San Salvador, San Martín y San Pedro Nonualco. Los levantamientos continuaron del 17 al 30 mismo mes en Usulután, Chalatenango, Sensuntepeque, Santa Ana, Ahuachapán y Cojutepeque, exigiendo la separación del intendente Gutiérrez y Ulloa (peninsular) y demandando el nombramiento de un criollo en su lugar (que resulto ser José de Aycinena, guatemalteco).

---

<sup>188</sup> Guillermo Vásquez Vicente. *Nacimiento y ocaso de la Federación de Centro América: entre la realidad y el deseo*. (Madrid, Revista Complutense de Historia de América, Madrid, vol. 37, 2011) 256

Desatándose luego la persecución, prisión y destierro de los mestizos y cabecillas de los levantamientos insurreccionales.<sup>189</sup>

El levantamiento del 24 de enero de 1814 fue más contundente en contra las arbitrariedades y el despotismo del Intendente Aycinena y el rechazo a la corona por parte del movimiento popular. La creación de un “cuerpo de voluntarios del orden público”<sup>190</sup> por Aycinena fue la causa inmediata para el levantamiento insurreccional de enero de 2014. Al mismo Aycinena ordena que las armas en manos de la población le sean entregadas a los voluntarios; girando órdenes de captura contra todos los Alcaldes que no les fueran afectos bajo el pretexto que conocían de los planes de sedición contra la corona española. Los mestizos y amerindios se reúnen en torno a sus autoridades municipales y reclaman la pronta libertad de sus liderazgos.

Según Dagoberto Marroquín el levantamiento del 14 de enero de 1814, los criollos dueños de las haciendas añileras, entre ellos Manuel J. Arce, Miguel Delgado, José Santiago Celis y Juan Manuel Rodríguez se reunieron a deliberar por aparte para mediar entre los alzados en armas y los representantes de la monarquía, teniendo conocimiento de las demandas y plan de acción de los rebeldes al mando del Alcalde Pedro Pablo Castillo. Los rebeldes enviaron ultimátum al Intendente Aycinena exigiendo la liberación de los presos, desmontar el cuerpo de voluntarios y que las armas fueran entregadas al Ayuntamiento como autoridad local presidida por Pedro Pablo Castillo y dentro de sus

---

<sup>189</sup> A partir de los años noventa, los estudios en torno a la independencia han desvelado el papel protagónico de los mestizos (ladinos) y amerindios desconocidos por la narrativa caudillista oficial. Los acontecimientos del 5 de noviembre se suscitan por la captura de los hermanos Manuel y Nicolás Aguilar acusados de infidencia por los sucesos del día anterior por órdenes de la Capitanía General, demandando su libertad y la destitución del intendente Gutiérrez y Ulloa. Los cronistas señalan que la multitud enardecida era compuesta mayoritariamente por mestizos e indios. En Guatemala se funda el 17 de marzo de 1810 el Tribunal de Fidelidad para juzgar a todos los que propalaren noticias contrarias y subversivas contra el gobierno del Rey, el cual mantuvo en las prisiones a los patriotas insurgentes. *Op. cit.* Francisco J. Monterrey....

<sup>190</sup> Al estilo de las patrullas cantonales de los años 60-70 del siglo XX en El Salvador,

planes se incluía un sitio militar a la ciudad con las fuerzas rebeldes<sup>191</sup>. Si bien el Intendente liberó a los Alcaldes, no procedió a satisfacer las otras demandas. Los criollos dejaron sólo a Pedro Pablo Castillo<sup>192</sup> quien abandona el país y se asila en Jamaica.

Con estos precedentes y las medidas peninsulares derivadas de la Constitución de Cádiz de 1812, se proclama la independencia de las provincias de Centro América el 15 de septiembre de 1821. El acta fue suscrita en Guatemala por: Gabino Gainza, Manuel de Beltranena, José Mariano Calderón, José Matías Delgado, Manuel Antonio Molina, Mariano de Larrave, Antonio de Rivera, José Antonio de Larrave, Isidoro de Valle, Mariano de Aycinena, Pedro de Arroyave, Lorenzo de Romaña y Domingo Diéguez éstos últimos en calidad de secretarios. Ver *Anexo 2. Acta de independencia de las provincias de Centroamérica*.

Debido a las posiciones diferentes en torno al régimen político de la nueva República se manda a consultar a las Cortes Provinciales<sup>193</sup>, sobre la aceptación o

---

<sup>191</sup> Para Dagoberto Marroquín esta acción de mediación de los criollos, con excepción de los tres hermanos Manuel, Nicolás y Vicente Aguilar, su comportamiento ante el movimiento libertario no fue leal con los mestizos y los amerindios. Los levantamientos del 5 de noviembre 1811 y el 24 de enero de 1814, *los criollos -dice- no se comportaron con la dignidad que corresponde a los que luchan por una causa noble y se han constituido en los representativos del pueblo; para exculpase, no vacilaron en atribuir toda la responsabilidad del movimiento a Pedro Pablo Castillo y en expresar, a voz en cuello, su firme adhesión a la monarquía Española*. Alejandro Dagoberto Marroquín. *Apreciación sociológica de la independencia salvadoreña*. (San Salvador, Dirección de Publicaciones e Impresos, 2000). 78.

<sup>192</sup> Domínguez Sosa sostiene la tesis que los criollos se aprovecharon de la debilidad ideológica, intelectual y social de los rebeldes para asumir la conducción del movimiento libertario que le permita interceder con los peninsulares y en paralelo separar a los indios (su mano de obra) de los mestizos. Eso no significa - dice- desconocer la cuota de sacrificio económico y la represión monárquica que sufrieron también. Julio Alberto Domínguez Sosa. *Independencia de Centro América*. En Oscar Martínez Peñate, *El Salvador. Historia General*. (San Salvador, Nuevo Enfoque, 2015) 43-56.

<sup>193</sup> La consulta "democrática" constituyo un subterfugio de Gabino Gainza que le permite establecer, en el acta de independencia, la facultad al *Congreso que debe decidir el punto de independencia general absoluta y fijar en caso de acordarla, la forma de Gobierno y ley fundamental que debe regir*. (ordinal 2º). Decisión que podría definir las élites promonárquicas. El Ayuntamiento de San Salvador rechazó la disposición y reclama que el acuerdo adoptado fue para *indagar la voluntad de los pueblos era inadecuado porque los Ayuntamientos, no están constituidos debido al vecindario, sino en la de numerosos pueblos; de suerte que hay Ayuntamiento, que representa a un pueblo que contiene un número de vecinos mayor que el que representa 20 o más Ayuntamientos*. Rafael Heliodoro Valle. *Documentos y escritos de 1821-1822. La anexión de Centro América a México*. Nos. XXXII y LXIV. 53-125.

rechazo de anexión al imperio mexicano mediante el Plan de Iguala propuesto por Agustín de Iturbide quien se había proclamado emperador de México (18/05/1822) ante el desplome de Fernando VII, una iniciativa monárquica que dividiría a las provincias. La disyuntiva era: República o Federación; gobierno republicano o gobierno monárquico<sup>194</sup>.

La anexión al imperio mexicano se acordó sin el consenso de todas las provincias el 8 de enero de 1822<sup>195</sup>. Providencialmente para los patriotas centroamericanos, el imperio de Iturbide fue desconocido por los patriotas mexicanos, El Gral. Antonio López de Santa Ana proclama la república el 2 de diciembre de 1822, lo mismo realizan en el sur los Generales Vicente Guerrero y Nicolás Bravo el 1 de febrero de 1823 propinándole varias derrotas militares al ejército imperial. Iturbide abdica y sale del país en el 20 de marzo de 1823<sup>196</sup>. Quedando expedita la constitución de la Federación de las repúblicas centroamericanas.

### 3.2. La Constitución del Estado de El Salvador de 1824

La Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centro América inician sus sesiones en junio de 1823 con cuarenta diputados, la mayoría de las representantes eran de las Provincias de Guatemala y San Salvador. El 17 de diciembre de 1823 se aprueba las *Bases de la Constitución Federal* para la elaboración de la Constitución de la Federación y la Constitución de los Estados unitarios. El federalismo en Centroamérica fue adoptado ante el a que los pueblos se insurreccionaran y

---

<sup>194</sup> En toda la región existía la división sobre el tipo de régimen a establecer. Para el caso, San Salvador se encontraba dividida en ambos temas. siendo los proanexión al imperio mexicano mayoritarios. Por dicho motivo Agustín Iturbide envía expediciones armadas invadiendo los territorios disidentes, entre ellos San Salvador. Cfr. Alejandro Marure. *Bosquejo Histórico de las revoluciones de Centro-América*. (Guatemala, el Progreso, 1837).

<sup>195</sup> De total de Ayuntamientos, 104 aceptaron con condiciones la anexión; 32 aprobaron la anexión; 21 expresaron que sólo el Congreso General podía acordar la anexión; 2 Ayuntamientos en contra (San Salvador y San Vicente); el resto manifestación su posicionamiento.

<sup>196</sup> Antonio López de Santa Ana y otros patriotas, bajo el Plan de Casamata como plataforma de lucha, rechazan la proclamación de Iturbide y con el apoyo popular y los ejércitos alzados en armas lo combaten; el Congreso por su parte, declaró a Iturbide como traidor. Éste es fusilado el 19 de julio de 1824 cuando retorna a México con propósitos conspirativos “de mediación” entre los independentistas mexicanos y las fuerzas extranjeras. Vid. <https://www.gob.mx>.

declararan la independencia como lo expresa el ordinal 1º de Acta de Independencia del 15 de septiembre de 1821 *para prevenir las consecuencias, que serían terribles en el caso que la proclamase de hecho el mismo pueblo.*

La Provincia de San Salvador no espero que se emitiera la Constitución Federal para redactar su Constitución y convocó a su Congreso Constituyente originario para el 14 de marzo de 1823<sup>197</sup>. Obligando a los constituyentes de las Provincias Unidas de Centro América a pronunciarse y autorizar a las Provincias de Guatemala y San Salvador a realizar sus congresos luego de *haber consultado la mayor economía y conciliando ésta con la importancia del acto*, comunicando al mismo tiempo a los Estados para que celebren igualmente ellos *aquel feliz acontecimiento*, si haber aprobado la Constitución Federal. Las Bases constitucionales surgen como norma positiva para la formulación de las constituciones de los Estados unitarios. Así lo expresan los constituyentes de la Provincia de San Salvador en el preámbulo de la Constitución de 1824:

“Nos los representantes de los pueblos comprendidos en la Intendencia de S. Salvador y Alcaldía Mayor de Sonsonate, reunidos en congreso constituyente, cumpliendo con los deseos de los mismos pueblos á virtud de los plenos poderes con que nos hayamos revestidos, y teniendo juntamente en consideración las bases constitucionales decretadas por la asamblea nacional constituyente de la Federación: ordenamos y acordamos lo siguiente: Constitución del Estado”.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> San Salvador se opuso el 11 de enero del mismo año a la anexión a México; se declaró independiente de la Junta Consultiva de Guatemala en lo económico, político y gubernativo, creando una Junta de Gobierno conformada por doce personas, presidida por José Matías Delgado y Manuel José Arce; La junta abolió los pagados a los reyes de España y declara la abolición la esclavitud en El Salvador. René Fortín Magaña. *Constituciones Iberoamericanas. El Salvador*. (México, UNAM, 2015) 19.

<sup>198</sup> Constitución del Estado de El Salvador de 1824, constituida por la Intendencia de San Salvador y la Alcaldía Mayor de Sonsonate, dividida en cuatro departamentos: San Salvador, Sonsonate, San Vicente y San Miguel. Por considerar un documento de valor cultural e histórico, reproducimos en el anexo 4 la portada de la primera edición impresa de la Constitución de 1824, que según Carlos Cañas Dinarte fue redactada por Lic. José Damián Villacorta y aprobada en las instalaciones del convento de San Francisco, hoy mercado encuarte San Salvador.

La literatura constitucionalista latinoamericana reconoce que las constituciones de las Provincias centroamericanas se elaboran en pleno auge de las doctrinas liberales de Francia e Inglaterra y bajo la influencia del constitucionalismo norteamericano. La Constitución Federal de 1824 recoge los cuatro principios del Art. 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1798: garantizando los derechos del hombre, los principios de libertad, igualdad, seguridad y propiedad; establecer el orden público en la organización de la Federación.

La Constitución del Estado del Salvador aprobada el 12 de junio de 1824 declara que El Estado es y será siempre independiente de España y de México y de cualquier otra potencia ó gobierno extranjero, y no será jamás el patrimonio de ninguna familia ni persona, Art. 1 Cn. se reconoce como miembro de la Estados Federados de Centro América, Art. 2 Cn.<sup>199</sup> Declarándose Estado libre soberano y gobierno independiente, adoptando como oficial la religión católica, Art. 5 Cn.<sup>200</sup>

El Salvador adopta la forma de *gobierno popular y representativo* con la finalidad de alcanzar *la felicidad de éste en la Federación*. Establece que la soberanía reside en el pueblo ejercitándolas únicamente en las elecciones primarias, y practicándolas conforme a las leyes, Art. 13 Cn. Declara la soberanía, Art. 1 Cn. la Federación, Art. 2 Cn., separación de poderes Art. 13 Cn. y la supremacía Constitucional, Art. 78 Cn. como

---

<sup>199</sup> La expresión no será jamás el patrimonio de ninguna familia ni persona, La historiografía salvadoreña infiere que es dedicatoria a la familia Aycinena (Guatemalteca) con fuerte presencia comercial y productora de añil en centro y oriente de El Salvador, pues se reconocía el derecho a la nacionalidad salvadoreña a todo ciudadano miembro de los Estados de la Federación de C. A.

<sup>200</sup> Previa aprobación de la Constitución, la Provincia de San Salvador rechazo la anexión al imperio mexicano por lo cual fue invadida por G. Gainza y Vicente Filísola enviados por Agustín de Iturbide entre el 14/01 al 7/02/1823. Bajo este contexto, el 5 de noviembre de 1822, la Junta de Gobierno acuerda unilateralmente solicitar su incorporación a la Federación de las colonias de la Unión Americana, enviando una delegación presidida por Manuel J. Arce, Juan Manuel Rodríguez, Cayetano Bedoya, Rafael Castillo y Manuel Salago. La delegación solicita audiencia al gobierno estadounidense el 9/09/1823.

En Washington el día 11 del mismo mes, Arce y Rodríguez presentan al Congreso, las actas de incorporación a la Federación norteamericana, manifestando que por haber cambiado la situación política de la Provincia pedirían instrucciones a su Gobierno (salvadoreño). Al abdicar la corona Agustín de Iturbide, el 19/2/1823 se proclamó la Federación de Republicas de Centro América libres del imperio Mexicano. Op cit. Francisco J. Monterrey. *Historia de El Salvador*. tomo I... 111.

normas pétreas por dos años; prescribiendo que pasados ocho años de ejercicio del gobierno se podrá convocar a un Congreso *para examinar los inconvenientes y ventajas* previo a proceder a una reforma constitucional, Art. 82 Cn. Conforme al modelo norteamericano asume la doctrina de la separación de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

I. El poder Legislativo. El Congreso se organiza en dos cámaras: el congreso y el Consejo Representativo.

A) El Congreso. Los Diputados son electos por voto popular para dos años, pudiendo ser reelectos una vez. Por cada dos diputados habrá un suplente. Se reúne ordinariamente a partir del 2 de enero de cada año hasta sesenta días o noventa días máximo. En la primera sesión del Congreso deberá asistir el jefe de Estado y pronunciar *un discurso en el que proponga cuanto crea conveniente (art. 23 Cn.)*. Hacen cuórum las dos terceras partes de los diputados electos. Establece el fuero legislativo, el antejuicio a los funcionarios públicos por el Congreso.

Las atribuciones del Congreso comprenden las legislativas: dictar, interpretar, reformar o derogar leyes y reglamentos; Decretar las contribuciones o impuestos, aprobar el presupuesto, la adquisición de deuda, aprobar, aumentando o disminuyendo los salarios de los funcionarios públicos; Organizar la FFAA, sus leyes y reglamentos conforme al número de efectos, *al cupo que el Congreso federal designe*.

Aprobar los tratados que el Jefe de Estado celebre con los otros Estados de la Federación; y demás leyes que se refieren a la creación de instituciones públicas, de los tribunales inferiores del sistema de justicia, establecer los límites de los *departamentos, partidos y pueblos* para su mejor administración y elaborar el censo de población con apoyo de los jefes municipales. Y *examinar la Constitución y las leyes de la Asamblea General* para aprobar reformas en correspondencia *al de la mayoría de los Estados* [de la federación], Art. 29 Cn.

A) El Consejo Representativo. Integrado por un representante por cada departamento (cuatro) elegido por voto popular por un periodo de tres años. sus sesiones ordinarias serán diarias cuando se encuentre reunido el Congreso de Estado. Dos veces a la



semana el resto del año y extraordinariamente cuando sea convocados por el Jefe de Estado, Art. 33 Cn. El Consejo Representativo, será presidido por el suplente del *Supremo Gefe*, con derecho a voz, y en caso de empate, tendrá voto de calidad, Art. 39 Cn.

Atribuciones del Consejo Representativo. Le corresponde sancionar las leyes o justificar su no sanción o derogación escuchando al Congreso y al jefe de Estado; Consejero del Jefe de Estado o resolver las *dudas* que le presente el jefe de Estado, cuando el Congreso se encuentre en receso, su resolución será de obligatorio cumplimiento. Elaborar las ternas para el nombramiento del Comandante General del ejército, del Intendente, Ministro de Hacienda pública y los jefes primeros de Departamento y el Obispo por parte del Jefe de Estado. Elaborar dictamen sobre los asuntos o *negocios* diplomáticos del Gobierno y de la Federación o con los otros Estados, sin cuyo requisito no los aprobará el Congreso. Nombra un secretario del Consejo Representativo externo a su seno que puede suspender, pero no remover sin antejuicio, *sin conocimiento de causa* y Nombrar un Presidente, dentro de su seno, cuando el designado por la Constitución estuviese impedido, Art. 34 Cn.

Las atribuciones conferidas al Consejo Representativo, elegidos por voto directo son un símil al Senado<sup>201</sup> del del modelo estadounidense clásico. Ejerce un rol de control al Ejecutivo y al Parlamento con las ambigüedades respecto a las funciones asignadas al jefe de gabinete, el *Ministro General* del poder Ejecutivo<sup>202</sup> no responden al modelo norteamericano, por la ambigüedad que presenta las funciones del Consejo Representativo del parlamento que a su vez cumple las funciones de la segunda cámara (el Senado) del parlamento.

---

<sup>201</sup> El artículo 34, ordinal 3º Cn. se refiere al Consejo Representativo con el nombre de Senado, en referencia a la elaboración de las ternas a presentar al jefe de Estado para el nombramiento de los Ministros.

<sup>202</sup> La disposición que el Secretario del Consejo Representativo, no sea nombrado del seno de los electos por el voto popular (Ord. 8º Art. 34 Cn.) relacionado con el art. 42 Cn que estable que el Ministro General podrá ser sustituido por el Secretario del Consejo, de ser necesario pareciera sugerir sea la misma persona. El nombramiento del Ministro General nombrado por el Jefe de estado, puede ser suspendido, pero no destituido sin justa causa señala también el art. 45 Cn.

El control hegemónico del jefe de Estado se refuerza aún más con la figura del jefe de gobierno o Ministro General para la gestión de los asuntos de gobierno, Art. 41 Cn. A este tipo de disposiciones hace referencias Duverger como deformaciones del régimen presidencial *clásico*, por el *debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente*, contrario a la democracia liberal<sup>203</sup> pues su arquitectura presenta un cruce de funciones entre el legislativo y el ejecutivo bajo la perspectiva centralista de un Ejecutivo fuerte de un Régimen Federal al trazar la línea divisoria apropiada entre la autoridad del gobierno central y de los gobiernos de los Estados unitarios.<sup>204</sup>

II. El poder Ejecutivo y Jefe de Estado. El *Supremo Poder* reside en un jefe nombrado por voto directo para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto por única vez; en igual termino se elige un suplente del jefe de Estado. Nombra a un *Ministro General para el despacho de los negocios* [del Estado] al cual no podrá remover *sin previa causa*, pero si suspender. El antejuicio se ventila en la Corte Superior de Justicia, cuando así lo declare el Consejo, Art. 51 Cn.

Al *Supremo Geje* le compete sancionar y publicar las leyes, ejecutarlas, nombrar a sus Ministros dentro de la terna que le presente el Senado, y nombrar a los Intendentes y Alcaldes de los departamentos; disponer de la fuerza armada y convocar al Senado; nombrar al cuerpo diplomático o acreditar representantes de otros países consultando al congreso y solicitar auxilio ayuda o proveerla a los otros Estados de la Federación con visto bueno del congreso. Tiene facultades reglamentarias. Art. 40 Cn.

Asimismo, organizará el gabinete para el despacho de los negocios a cargo de un Ministro General, quién tramitará las ordenes, decretos y despachos del jefe de Estado. Los ministros serán los responsables que de la autorización de órdenes y decretos que

---

<sup>203</sup> Maurice Duverger. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. (Barcelona, Ariel, 1980) 152.

<sup>204</sup> Madison al defender la forma de gobierno combinando la estabilidad y la firmeza del gobierno para garantizar el respeto inviolable de la libertad de los Estados y el sistema republicano. Op. cit. *El Federalista*, Cap. XXXVII. 141...

se desviare de la ley. El jefe de estado podrá suspender a los Ministros, pero no podrá destituirlos sin formación de causa que califica el Consejo Representativo, Art. 34, 7º ordinal Cn.

III. El poder Judicial. Se crea la Corte Superior de Justicia integrada por cinco jueces, tres de ellos elegidos por voto popular, sin prohibición de reelección. Los tres elegidos por voto popular serán para un periodo de seis años y los otros dos se renovaban a los dos años Art. 48 Cn. La Corte superior será el tribunal de última instancia y conoce de del recurso de nulidad. Una ley regulará la organización de administración de justicia y las facultades de los jueces. En los pueblos los Alcaldes serán los jueces únicos en los arreglos verbales civiles o de injurias. Establece la revocatoria, *la acción popular podrá intentarse la deposición de los Magistrados por causales de cohecho, soborno o prevaricación*, Art. 52 Cn.

Esta configuración no corresponde al principio de balance de los pesos y contrapesos del modelo republicano clásico. Es manifiesta la concentración en el Ejecutivo con respecto al parlamento y la falta de proporcionalidad con el mismo. No sólo en términos de duración de los cargos, sino también en sus funciones. Las atribuciones del Senado con labores legislativas permanentes se concentran en cuatro representantes con respecto a la representación del Congreso de nueve diputados como mínimo, que representaran a los departamentos con no menos de quinientas almas (Art. 73 Cn). Por otra parte, El Consejo o Senado será presidido por el Suplente del jefe Supremo del poder<sup>205</sup>. De tal manera que la separación de los poderes es una declaración vacía ante las facultades del Jefe de Estado.

En general, el régimen así definido presenta las características de un presidencialismo parlamentario bicameral, en tanto que el jefe de Estado es electo popularmente y el gabinete de gobierno se conforma con propuestas del Consejo

---

<sup>205</sup> El Estado de El Salvador siendo parte del Estado Federal de Centro América establece la figura del Jefe de Estado. La figura del Presidente del Ejecutivo aparecerá luego que es disuelta la Federación centroamericana.

Permanente o Senado. El jefe de Estado puede suspender a los Ministros de sus funciones, pero no destituir; sólo mediante un juicio que el Congreso determine ha lugar para el enjuiciamiento en la Corte Superior. Hoy día, bajo la clasificación que presenta Jorge Carpizo, citado por Zovatto el tipo de régimen sería un Presidencialismo con matices parlamentarios con ejercicio hegemónico del presidente.<sup>206</sup>

### 3.3. Evolución histórica del modelo presidencialista salvadoreño

#### 3.3.1 Contexto político, económico y sociales a la Constitución de 1983.

La fundación del Estado de El Salvador se vincula a la producción agrícola para la exportación del cacao, tabaco, caña de azúcar, café y principalmente el procesamiento de la planta el *jiquilite* para obtener el añil<sup>207</sup> basada en la mano de obra extensiva de mestizos y amerindios, incluso por disposición de ley. El añil que al final de 1850 su producción se fue reduciendo hasta ser superado por el cultivo del café. La fase del añil se agotó cuando los tintes naturales fueron sustituidos por los colorantes químicos en Europa en la década del cincuenta del siglo XIX. La élite política busco consolidar el control del poder y generar condiciones para desarrollar el modelo económico agroexportador basado en el café<sup>208</sup>.

Según un reporte del Intendente Gutiérrez y Ulloa de 1807, la estructura económica se basaba en la producción agrícola de 447 haciendas añileras en la

---

<sup>206</sup> Zovatto se refiere a este tipo de Constitución normativa como semánticas según la clasificación de Loewenstein, que logran cierta eficacia en tanto formalizaban la situación fáctica del poder de los detentadores del poder y perpetuarse en el poder. Daniel Zovatto. *Reforma político-electoral en América Latina*. (México, Tirant lo Blanch, 2018). 184.

<sup>207</sup> El jiquilite o índigo conocido como añil se cultiva similar al frijol, se siembra semilla y crece a los seis meses y su producción óptima es trienal. Según Percy Martín en 1850 el promedio de producción anual era de 1,800,000 libras por un valor de \$USD 3,000,000.00 en mercados europeos. Percy F. Martín. *El Salvador del siglo XX*. (San Salvador, UCA editores, 1911). El cultivo del añil era privativo de peninsulares y de los criollos. Vid. David Alejandro Luna. *Manual de Historia Económica de El Salvador* (San Salvador, editorial Universitaria, 1971).

<sup>208</sup> La crisis de la monarquía Española con la invasión napoleónica, la independencia y las guerras civiles de la Federación terminaron con la economía añilero. PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. (San Salvador, PNUD, 2013) 64

Provincia de San Salvador. Los cultivadores criollos del añil demandaban la eliminación de los tributos a la exportación y el monopolio comercial de la colonia Española, enfrentándose con los terratenientes de las estructuras feudales-esclavistas; estos conflictos se sumaron a las demandas y protestas de las poblaciones nativas y mestizos. Estas tensiones alimentaron e impulsarían la lucha por la independencia y facilitó la introducción de las ideas liberales como ideología dominante en la primera fase del capitalismo en El Salvador.<sup>209</sup>

La primera revolución industrial impactó negativamente la economía agroexportadora basada en el añil. La producción industrial de telas desplazó la producción artesanal con telares impulsados con vapor y el carbón en Francia, Inglaterra y Holanda, así mismo se incrementó la demanda del tinte del añil que a su vez fue sustituido por colorantes sintéticos.<sup>210</sup>

El añil fue sustituido por el cultivo del Café como producto principal de exportación y la fuerza del régimen fue utilizada para el fomento y expansión de dicho cultivo. Los criollos al frente del Gobierno expropiaron las tierras de las comunidades amerindias y de la iglesia para ser entregadas a los hacendados cultivadores del café al final del último trimestre del siglo XIX<sup>211</sup>. A los futuros cultivadores de café el gobierno les capacitaba y les asignaba la mano de obra dichas para su cultivo, medidas que fomentaron la concentración de tierras en los privados.

El fomento del cultivo del café demandó liquidar la propiedad comunal mediante una legislación de protección a la propiedad privada y establecer las relaciones de

---

<sup>209</sup> Con el cultivo del añil origina la primera acumulación del capital siendo un paso necesario para el desarrollo del nuevo modelo económico e implicó la proletarización del trabajo agrícola. Op. cit. David Alejandro Luna. *Manual de Historia económica de el Salvador...*

<sup>210</sup> Ibidem.

<sup>211</sup> El 2 de marzo de 1882 el parlamento emite la Ley de extinción de ejidos y otras disposiciones relativas a la materia la cual otorga a los tenedores de los terrenos de la institución de ejidos la propiedad. a los amerindios poseedores legítimos deben indemnizar al municipio mediante seis cuotas anuales el canon señalado con un interés del 9% anual. Quienes no tienen asignado canon (los terratenientes cultivadores del añil) se les entrega en propiedad absoluta sin remuneración alguna.

producción capitalista que se consagran en la Constitución de 1886<sup>212</sup> con lo cual la oligarquía terrateniente cafetalera garantizó el poder político hegemónico, consolidándose en la gestión del Gral. Tomás Regalado (1898)<sup>213</sup> quien asumió el mando gubernamental por medio de un golpe de Estado. En esta fase del desarrollo del capitalismo se consolida el Estado; se separó la iglesia e institucionalizó el ejército y la creación de los cuerpos de seguridad pública.

La crisis económica mundial de los años 30 del siglo XX generó una brusca caída de los precios del café, afectado los ingresos de la oligarquía agraria y la recaudación del Estado y, por supuesto, a la clase asalariada. La gran desigualdad y pobreza heredada de la colonia ante la crisis económica y social desencadenó el descontento general en la población se pronuncia en las calles demandando soluciones a los problemas y necesidades económicas y sociales.

En diciembre de 1931 el Vicepresidente, Gral. Maximiliano Hernández Martínez dirige el golpe de Estado contra el gobierno de Arturo Araujo marca el paso de la estafeta del poder controlado directamente por el caudillismo oligárquico al control del aparato estatal por medio de los militares al servicio de la oligarquía. Esta fase histórica duraría cerca de 50 años. Periodo que se caracterizó por el desarrolló del modelo económico del capitalismo agroexportador dependiente en defensa de la estructura de la propiedad oligárquica y el uso patrimonialista del Estado a través de una dictadura represiva a toda oposición o demanda de derechos constitucionales.<sup>214</sup>

---

212 Las tierras remanentes en propiedad de los ejidos del Estado entregados a las municipalidades, en 1897 emiten una ley que autorizan a los Alcaldes extender títulos supletorios a quienes reclamen posesión del ejido. Decreto Legislativo del 2 de marzo de 1882.

213 Se aprobaron leyes para el registro de la propiedad raíz e hipotecas y la Ley agraria (1897) entre otras. Asimismo, surgieron los bancos privados, el papel moneda, los ferrocarriles, la red telegráfica y telefónica, los puertos marítimos.

214 La crisis económica mundial de 1929-30 generó la caída de los precios del café que afecto los ingresos del Estado y dejo de cumplir sus compromisos de pago, incluido los salarios de aparato estatal y del ejército. Se incremento el desempleo. El hambre, las huelgas y la agitación social era el pan de cada día. En medio de dicha crisis, en 1930 se realizaron las elecciones presidenciales que gano el liberal Dr. Manuel E. Araujo ofertando un plan de reforma social y medidas paliativas para enfrentar la crisis económica. En

Con la caída de dictadura de Maximiliano Hernández Martínez se abrió una crisis política, social y económica hasta 1948. Martínez es derrocado mediante el golpe Estado militar contra Salvador Castaneda Castro realizado por el grupo de los “Mayores”<sup>215</sup> quienes articularon un proyecto económico en torno al fomento industrial, la responsabilidad social y la intervención del Estado en la economía. El modelo económico de sustitución de las importaciones bajo el enfoque del Estado de Bienestar realizó transformaciones que no afectaron las estructuras básicas de las desigualdades sobre la propiedad y la distribución de los ingresos.<sup>216</sup>

En un lapso de veinte años (1948-1968) el país inicio un proceso de crecimiento económico y modernización de la infraestructura económica y social,<sup>217</sup> para generar las condiciones necesarias para el desarrollo del modelo agroexportador, guardando distancia del liberalismo de la Constitución de 1886.

La Constitución de 1950 generó una nueva institucionalidad gubernamental, respecto a la Constitución de 1886 en tanto que amplía los derechos políticos, estableciendo los derechos sociales al tiempo que regula y ofrece garantías a la propiedad privada. Consolidando con ello, el modelo económico agroexportador del

---

diciembre de 1931, Maximiliano Martínez da un golpe de estado, retrasa las elecciones municipales para enero de 1932, en las cuales participa el Partido Comunista de El Salvador obteniendo el gane en varias Alcaldías que el golpista anuló. Esto derramó la olla del descontento de la población con el régimen. Entre el 22 y 23 de enero se insurreccionan la población en Tacuba, Ahuachapán, Juayúa, Salcoatitán,

<sup>215</sup> Consejo Revolucionario de Gobierno (14-12-1948 al 14-9-1950) constituyo una alianza de militares y empresarios integrada por Mayor Oscar Osorio, Mayor Oscar Adán Bolaños, Tte. Cnel. Manuel de Jesús Córdova; Dr. Reynaldo Galindo Pohl y Dr. Humberto Costa.

<sup>216</sup> Héctor Dada Hirezi. La Economía de El Salvador y la integración Centroamericana (San Salvador, UCA, 1978).

<sup>217</sup> *Ibidem*. Bajo la dictadura de Maximiliano Hernández Martínez se crea la banca nacional (BCR, Banco Hipotecario, el papel moneda) y decretaron instrumentos que permitieron políticas de mejoramiento social. A partir de 1948 se desarrollan políticas sociales y económicas: crean el ISSS para fuerza laboral urbana, el programa de colonización rural que distribuye tierras sin expropiación; se decretan leyes para el uso del excedente de la agroexportación para financiar el Estado e impulsar la industrialización, se desarrolla un plan de desarrollo vial y se crean mecanismos de control de precios de la canasta básica como la creación del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA).

capitalismo dependiente<sup>218</sup> que hizo crisis estructural en la década de los años setenta del siglo XX.

La consolidación del modelo liberal capitalista se impulsó bajo un régimen político dictatorial hegemónico de la oligárquica agroexportadora<sup>219</sup> a quienes se le otorgan créditos bancarios, facilidades arancelarias y estímulos a la naciente industria nacional que se expandió con la libre circulación de mercaderías en el área regional en el marco del Tratado General de Integración Económica Centroamericana aprobado en 1960.

La guerra de las 100 horas entre El Salvador y Honduras expresó el fracaso del modelo de sustitución de las importaciones en la región centroamericana produciendo mayor desigualdad y asimetrías en el desarrollo en los países. Centroamérica toda era un volcán de conflictividad<sup>220</sup>. En la sociedad salvadoreña se acrecentó la desigualdad y

---

<sup>218</sup> Vid. El informe de desarrollo humano de El Salvador de 2013 sistematiza los tres modelos económicos en la evolución republicana del país, indicando que las políticas públicas promovieron la exclusión de la mayoría de la población, ampliando la brecha de desigualdades, la pobreza y la marginalidad en el desarrollo económica de las mismas hasta nuestros días. Ninguno de los modelos económicos aplicados hasta ahora en El Salvador ha sido capaz de construir un círculo virtuoso de desarrollo humano y crecimiento económico que se traduzca en un mejoramiento del bienestar de la población. PNUD. *Informe de desarrollo humano en El Salvador 2013...* (San Salvador, PNUD, 2013) 63-110.

<sup>219</sup> La literatura marxista sostiene que la consolidación del capitalismo liberal se frustró con el golpe militar a Manuel Enrique Araujo y se instauró la dictadura militar por 48 años, sufriendo modificaciones en sus formas de gobernar de coherencia a los intereses del sector del capital que defendía. así identifican tres fases: a) Dictadura de Hernández Martínez (1930-1948) centralismo totalitario en torno al caudillo defendiendo intereses de la oligarquía agroexportadora y terrateniente. Trece años la dictadura de Martínez y del Gral. Salvador Castaneda Castro que le sucedió. Gobierno de puño de hierro para el movimiento popular; b) segunda fase, (14-XII-1948 a 14-VII-1969) finaliza la dictadura caudillista e impulsa una apertura democrática representativa limitada, según la proclama de "los mayores". La Constitución de 1950 reflejaría los intereses de la burguesía agroexportadora e intelectuales que promovían la diversificación industrial; c) tercera fase, (14-VII-1969 a 15-X-1979) expresa el agotamiento del modelo aperturista y la efervescencia del movimiento social y popular contra la dictadura. Vid. Partido Comunista de El Salvador. *Fundamentos y Tesis de la línea general del PCS*. (San Salvador, Revista Fundamentos y Perspectivas, PCS, 1980) 1-63. Disponible en [www.marxistas.org](http://www.marxistas.org).

<sup>220</sup> En Nicaragua los Sandinista del FSLN, en julio de 1979 derrotaron a la dictadura de Anastasio Somoza y enfrenta a los grupos contrarrevolucionarios los contras apoyados por USA, en Guatemala la guerrilla presionaba por reformas y cambios estructurales; la política exterior del Departamento de Estado de USA impulsaba las reformas sociales y políticas como respuesta a las amenazas comunistas; la Unión Europea por su parte impulso el proceso de pacificación en Centroamérica conocido por el *Proceso de Esquipulas I y II* apoyados por el grupo países de Contadora.



e incrementó las demandas políticas y sociales<sup>221</sup>. El 15 de octubre de 1979 el ejército salvadoreño da un golpe de Estado al Gral. Carlos Humberto Romero e inicia un proceso de transformaciones en el país. La Junta Revolucionaria de Gobierno, JRG, presentó un programa de reformas a la estructura de la propiedad existentes y abrir los espacios de participación electoral en elecciones libres a todos los sectores en condiciones de igualdad formalmente.

Los cambios anunciados por la JRG pretendían eliminar el control oligárquico y militar del gobierno y realizar reformas sociales como camino alternativo a la guerra civil en curso. En lo económico despuntaba la reforma agraria, la nacionalización de la banca y el comercio exterior, además de aislar a los trabajadores agrícolas de la influencia insurgente que desde 1970 habían iniciado acciones armadas contra el gobierno<sup>222</sup>. Las reformas fueron aprobadas en un escenario de guerra político-militar interno y de *guerra fría* entre las dos potencias mundiales del momento que bajo la estrategia de la “teoría del domino” los Estados Unidos buscaba detener “el expansionismo soviético” a través de Cuba en la Latinoamérica. La proclama de gobierno de la JRG, las reformas políticas

---

La ONU luego del golpe de Estado de 1979 ante la represión de la JRG y el asesinato de Monseñor Romero manifestó que las causas de la guerra civil era el poder de la Fuerza Armada y la profunda injusticia social existente, en particular con respecto a la propiedad de la tierra. ONU. *El Salvador 1990-1995*. (Nueva York, Depto. de información pública, 1995) 7

<sup>221</sup> Existe intensa literatura sobre el movimiento social y político del proceso revolucionario salvadoreño. Destacando los debates sobre las vías de acceso al poder luego del triunfo de la revolución cubana, cuyas estrategias partían de las concepciones del rumbo y la lucha revolucionaria cuyos ejes giraban en torno al socialismo ya o un proceso de toma del poder pasando por la revolución democrática como fase inicial de una misma revolución hacia el socialismo. Los primeros optando por la lucha armada y los segundos por las diferentes formas de lucha y dependiendo de las condiciones objetivas y subjetivas del proceso definir la vía del acceso al poder. En un contexto del desarrollo de un amplio movimiento social y popular y el surgimiento de los destacamentos guerrilleros en años ochenta. Alberto Martín Álvarez. *La izquierda revolucionaria salvadoreña. Balance historiográfico y perspectiva de investigación*. disponible en [www.academia.edu](http://www.academia.edu).

<sup>222</sup> El programa reformista surgió en confrontación al proyecto insurgente del FMLN cuyos objetivos se centraban en derrotar la dictadura militar y liquidar el dominio oligárquico en lo político, económico y social asegurando los derechos y libertades de la población mediante mecanismos de acceso a los recursos del Estado. Cf. La Plataforma Programática del Gobierno Democrático Revolucionario del UDN, LP-28, BPR y FAPU del 23 de febrero de 1980.

y económicas eran parte de la estrategia contrainsurgente apoyada política y financieramente por el gobierno de los EE. UU.

Sin embargo, la violenta represión al movimiento popular por parte de la JRG, las reformas contrainsurgentes, ni el magnicidio del Santo Oscar Arnulfo Romero pudo detener las aspiraciones de la población a realizar los cambios estructurales en lo económico, social y político;<sup>223</sup> y el conflicto escaló a la guerra civil. En pleno desarrollo de la guerra civil se convocó a elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente para el 28 de marzo de 1962, y ésta declaró la legalidad de todo lo actuado por la JRG, procediendo el 2 de mayo de 1962 a nombrar un *Gobierno Provisional de Unidad Nacional* presidido por el Dr. Álvaro Magaña y conformado por los partidos políticos con representación en la Asamblea: ARENA, PCN y PDC<sup>224</sup>.

### 3.3.2 La Constitución de 1983 y las reformas de 1991.

La Constitución de 1983 da vigencia de la Constitución de 1962 y presenta reformas adecuarla a los tiempos *modernos* manteniendo la aplicación de los conceptos

---

<sup>223</sup> Las promesas de la distribución equitativa de las riquezas, especialmente del Proyecto de la reforma agraria quedaron en saco vacío por la oposición de la oligarquía terrateniente y represión a la población que impulsaron la renuncia de los representantes civiles primera JRG. A presión de los Estados Unidos se conforma una segunda JRG el 9 de enero de 1980 con el apoyo y presencia de dos dirigentes del PDC fundado por José Napoleón Duarte en 1960. La escalada represiva se incrementó que dio lugar a la renuncia de la JRG de Héctor Dada Hirezi, dando lugar a una tercera JRG con la integración de Duarte en sustitución de Hirezi. Al interior del PDC se produce una profunda división formándose el Movimiento Popular Social Cristiano que se integra al Frente democrático Revolucionario, FDR-FMLN.

Schafik Hándal relata que la participación del Foro Popular y miembros de las cinco organizaciones político-militares del FMLN junto al movimiento de la juventud militar en la primera Junta de gobierno de 1979 era para impulsar las reformas estructurales y sociales proclamadas por JRG y la renuncia de todos sus representantes obedeció a la condena por el derramamiento de sangre y el repudio a la maniobra oportunista para la formación de la segunda JRG con la presencia solo del PDC. Schafik Hándal. *Legado de un revolucionario*. (San Salvador, Instituto Schafik Hándal, 2011) 234-242.

<sup>224</sup> Según analistas políticos, el Dr. Álvaro Magaña fue propuesto por los militares con el beneplácito de los Estados Unidos y el pacto de unidad estableció realizar elecciones “libres” sin fraudes y la participación pluralista; se distribuyeron las instituciones estatales tales como la CCR al PCN (fundado por Julio A. Rivera el 30/9/1961), la FGR, CCE y las principales autónomas al partido ARENA que logró el control de la Asamblea Constituyente eligiendo como Presidente de la mismas al Mayor Roberto D'Aubuisson en la elecciones de diciembre de ese año; la PGR al PDC; el apoyo a la Guerra contrainsurgente e incluso realizaron proyecciones electorales considerando la variable para asignar las cabeceras departamentales de Santa Ana, San Miguel y San Salvador.

liberales de libertad e igualdad como eje de sus debates. La Comisión redactora del proyecto adoptó el texto de la Constitución de 1962 como anteproyecto base de su trabajo<sup>225</sup>, cuyos cambios destacan los límites de 245 has. a la propiedad rústica y la reforma agraria (art. 104 y 105 Cn.), el pluralismo político (Art. 85 Cn) introduciendo el pluralismo político e ideológico, eliminando la prohibición del accionar político de las organizaciones sociales contrarias la democracia; doctrina central y eje de acción represiva de dictadura militar contra la oposición política por 62 años y más añeja en la región.

Para algunos constitucionalistas la Constitución de 1962 institucionaliza la democracia en El Salvador. Sin embargo, la evidencia histórica demuestra que los cambios fueron solo formales, principalmente en lo electoral, para mantener el poder en los militares al servicio de la oligarquía mediante el acceso al poder por las elecciones. Las elecciones bajo una situación de guerra civil con el control militar del proceso electoral<sup>226</sup> y sin participación de los sectores políticos de oposición y del FMLN, sirvieron solamente para legalizar las estrategias contrainsurgentes de la tercera fase de la dictadura militar.

---

<sup>225</sup> Vid. Constitución de la República de El Salvador. Exposición de motivos. (San Salvador, CSJ, 2016) 86

<sup>226</sup> Los gobiernos por medio de elecciones de la dictadura militar se instalaron mediante procesos fraudulentos acompañado de represión a la población opositora. En la elección presidencial de 1972 el CCE anuncio que José Napoleón Duarte p. postulado por la coalición UNO (coalición de partidos PDC, MNR y UDN) había ganado la elección con 8,000 votos sobre su contrincante Arturo A. Rivera del PCN, luego suspendió el escrutinio por un apagón de energía revertiendo así los resultados a favor del PCN que le acreditaron 10,000 votos, *cocinados en la mesa del CCE*. Al no alcanzar el 50% más uno de la votación fue electo por la Asamblea Legislativa el Cnel. Arturo Armando Molina con 31 votos de un total de 32 Diputados.

En las elecciones presidencial de 1977, de nueva cuenta triunfa la UNO llevando de candidato a Ernesto Claramount y el fraude y represión fue más descarado; el ejército derramo la sangre de los ciudadanos que exigían respeto a la voluntad popular declarando ganador a la UNO, el 28 de marzo de 1977. Vid. CIDH de la OEA. Capítulo. IX Derecho al sufragio y la participación en el gobierno. describe en detalle los métodos y mecanismos de comunicación del ejército para realizar el fraude electoral para llenar los tanques (urnas de votación) con los tamales (papeletas de votación) a favor del *azúcar* (PCN). El Cap. Mena Sandoval, militar salvadoreño que se incorporó a la guerrilla, narra como realizaban el fraude electoral por instrucciones de los mandos superiores de la FAES. Francisco Emilio Mena Sandoval. *Del ejército nacional al ejército guerrillero*. (San Salvador, Arcoiris, 1990).

La conculcación de las libertades y la manifiesta impunidad, represión y arbitrario ejercicio del poder por las elites oligárquicas fue el detonante de la Guerra civil, incluso Alfredo Cristiani reconoció que la falta de espacios políticos fue una de las causas para la guerra civil, *fue la inexistencia o insuficiencia -dijo- de los espacios o mecanismos necesarios para permitir el libre juego de las ideas* en su discurso en el acto de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992<sup>227</sup> evidenciando así, la confrontación y disputa de dos proyectos políticos en El Salvador: el republicanismo y el socialista<sup>228</sup>.

Al ganar la Presidencia de la República el PDC en 1984, con José Napoleón Duarte a la cabeza se convirtió en el primer Presidente civil desde 1931. Ante la propuesta de diálogo del FMLN-FDR manifiesta su disposición a realizar las conversaciones, iniciando en La Palma Chalatenango, el 15 de octubre de 1984 a la cual le siguieron otros encuentros entre 1986-1987 sin resultados sustantivos ofreciendo *diálogo para la paz* condicionado al desarme y desmovilización del FMLN bajo una narrativa que las desigualdades sociales, la violación sistemática de los derechos humanos y las libertades civiles y políticas estaban en proceso de resolverse en el Estado de Derecho que presidía, poniendo en evidencia que el diálogo formaba parte de la

---

<sup>227</sup> Cf. Discurso del Presidente Lic. Alfredo Cristiani en la Ceremonia de firma de los Acuerdos de Paz en México, Castillo de Chapultepec el 16 de enero de 1992.

<sup>228</sup> Ambos regímenes son Repúblicas representativas, democráticas y Constitucionales. Sus diferencias principales se basan en la concepción sobre el Estado, el mercado y la democracia social. El republicanismo concibe al Estado como un mecanismo que garantiza la propiedad privada y el libre mercado para satisfacer las necesidades bajo una idea racionalista del Estado que considera al ciudadano como un consumidor; el régimen republicano socialista, percibe al Estado como la estructura que garantiza la propiedad colectiva estatal para la producción de bienes y servicios de la sociedad impulsando la democracia económica para la reducción de las desigualdades mediante procesos de producción colectivos que determina el rol y derechos de los ciudadanos.

Ambos regímenes estructuran el gobierno bajo el principio de la separación de poderes; elección de sus representantes mediante el sistema electoral y el sistema de partido, elecciones directas e indirectas; respeto a los derechos humanos, los derechos fundamentales y los políticos. El republicanismo predica el pluralismo de partidos, y el socialismo el partido único con pluralismo en la sociedad. IIDH-CAPEL. *Diccionario electoral*. (San José, CAPEL, 2017)

estrategia gubernamental de la guerra contrainsurgente para derrota la militar del FMLN<sup>229</sup>.

Con el arribo a la Presidencia del Alfredo Cristiani en 1989 el sector empresarial oligárquico retoma el control del aparato del Estado llevando como programa de gobierno la propuesta neoliberal elaborada por FUSADES<sup>230</sup> desde el 1 de junio de 1989 cambia el discurso con respecto al dialogo con el FMLN<sup>231</sup>. Bajo este contexto, el Presidente Cristiani, el 29 de enero de 1990 solicita al Secretario General de la ONU la intervención personal en el proceso del dialogo-negociación con el FMLN<sup>232</sup> teniendo como marco la declaración de los cinco Presidentes del proceso de Esquipulas II reunidos en Costa Rica el 12-XII-1989 que había expresado apoyo a El Salvador y condenando las acciones militares del FMLN del 11-XI-1989 que incluyo la toma de barrios y colonias de la Capital salvadoreña. Cristiani se pronunció por la continuada del el dialogo con el sector democrático y el FMLN condicionado a que *fuese privado, permanente y en el exterior*,

---

<sup>229</sup> En ese sentido los cambios democráticos en la Constitución de 1993, tales como la reafirmación del pluralismo político, los mecanismos de acceso al poder a través de los partidos políticos legales, la afirmación de las cláusulas pétreas y mantener el rol soberano del ejército como gendarme de la Constitución entre otras disposiciones dieron pauta al adjetivo de la Constitución de la Guerra en los círculos políticos.

<sup>230</sup> FUSADES se crea como una organización no gubernamental por la élite empresarial salvadoreña, financiando por la agencia por Estados Unidos. Bajo la coordinación de Arnold Harberger que habría colaborado en los programas económicos de Augusto Pinochet, elaboro el programa gubernamental que serviría de guía a los gobiernos de ARENA para implementar los lineamientos del Consenso de Washington de los organismos multilaterales financieros. *Vid. FUSADES. Hacia una economía de mercado en El Salvador.* (San Salvador, FUSADES, 1989). Juan Héctor Vidal. *De la ilusión al desencanto.* (San Salvador, UTE, 2010).

<sup>231</sup> El partido ARENA representante de la derecha empresarial neoliberal adoptó una posición crítica al programa reformista estadounidense con Duarte a la cabeza. Alfredo Cristiani surge como candidato a la presidencia por presiones de la embajada USA para evitar que el fundador de ARENA, Roberto D'Aubuisson se postulase como candidato presidencial.

<sup>232</sup> El 15 de septiembre de 1989 el FMLN y el GOES solicitaron al Secretario General de la ONU enviar un representante en calidad de testigo al diálogo a realizarse en San José Costa Rica el 16 de octubre de 1989, reunión que no se realizó debido que el FMLN se retiró de las negociaciones en protesta por el atentado al local de FENASTRAS, federación sindical integrante del FDR, causando la muerte de varios sindicalistas, entre ellos su dirigente Febe Elizabeth Velásquez. El 11 de noviembre el FMLN lanza la ofensiva militar demostrando su capacidad militar presionando por la negociación política el fin del conflicto armado.

*mediante una comisión de trabajo para el Diálogo con el objetivo de presentar a los organismos de la más alta decisión política un planteamiento de solución global al conflicto*<sup>233</sup>. En igual sentido se pronunció el FMLN/FDR. Para la ONU sería el primer caso de intervención en un conflicto militar interno de un país miembro de la organización.<sup>234</sup>

Las rondas de dialogo-negociación se aceleraron presentando en el proceso tres temas, nudos gordianos al proceso: el rol del ejército, las reformas constitucionales y la desmovilización del FMLN e inserción política en la sociedad. Para el FMLN, los dos primeros temas como condicionaban al tercer tema que fueron aprobado en la agenda de Caracas del 21 de mayo de 1990.<sup>235</sup>

El FMLN consideraba fundamental las reformas constitucionales para realizar la reforma agraria en lo económico y lo militar en lo político para la finalización del conflicto. En la mesa de negociación presento reformas al Art. 212 Cn. limitando a las FFAA a las funciones de seguridad nacional; creación de la PNC bajo una filosofía de respeto a los derechos humanos; la creación de un nuevo ente electoral independiente del Ejecutivo y un nuevo Código Electoral; demandó reforma al órgano Judicial dotándole de real autonomía administrativa, económica e independencia en la aplicación de la justicia y combatir la corrupción enquistada en los tribunales del órgano Judicial.

Ante la oposición gubernamental a las reformas constitucionales, especialmente las relativas a la Fuerza Armada y la reforma agraria en el tema económico-social, FMLN

---

<sup>233</sup> El FMLN-FDR había comunicado al gobierno de Duarte, previo y después de las elecciones de 1989, un programa y propuesta para el dialogo-negociación, a las cuales ARENA y el poder económico rechazaban en tanto que negociar significaba compartir el poder. Cf. Discurso del Lic. Alfredo Cristiani del 1 de junio de 1989 en el traspaso del mando Presidencial.

<sup>234</sup> Su antecedente en la región fue el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica, ONUCA, acordado por el Consejo de Seguridad de la ONU el 7-IX-1989, para el seguimiento de los compromisos de los Presidentes de la región para establecer la paz firme y duradera en el marco de los Acuerdos de Esquipulas II del 7 de Agosto de 1987. La misión del ONUCA consistió en el patrullaje de fronteras en los cinco países de Centroamérica. ONU. *Las Naciones Unidas y El Salvador 1990-1995...*

<sup>235</sup> Op. cit. ONU. Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz. (San Salvador, ONUSAL, 1993)

proponía como mecanismo para viabilizar las reformas constitucionales mediante un decreto de reforma transitoria al Art. 248 Cn. que permitiera realizar las reformas a la Constitución derivadas de los Acuerdos de Paz para la finalización del conflicto armado, fecha que corría el riesgo de extenderse hasta 1994 en espera de la instalación de la nueva Asamblea Legislativa.<sup>236</sup> Las reformas Constitucionales requieren la aprobación de dos asambleas legislativas consecutivas, de no ser aprobado en el primer trimestre de 1991 el proceso de negociación para la finalización del conflicto armado se extendía hasta mayo 1994 con la nueva Asamblea electa.<sup>237</sup>

Tal era la resistencia de la oligarquía y el ejército para la reforma constitucional pudiera afectar sus intereses económicos y la propiedad privada de la tierra, y especialmente la reforma al Art. 248 Cn. obligó a las partes a solicitar la participación directa del Dr. Javier Pérez de Cuéllar, Secretario General de la ONU. Asimismo en carta Conjunta de James A. Baker III, Secretario de Estado EE.UU. y Aleksander A. Bessmertnykh Ministro de Relaciones Exteriores de URSS, le solicitaron al Secretario General de la ONU, *que asuma personalmente la dirección del proceso de negociación y que inste a ambas partes a que lleguen a un acuerdo sobre los problemas políticos pendientes y a un acuerdo de alto al fuego que permita crear las condiciones necesarias para la integración plena de todos los grupos a la vida política y la reconciliación nacional.*<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> Los tiempos políticos apremiaban. Dos factores eran críticos. El primero la Asamblea Legislativa que debería aprobar las reformas a la Cn. Cesa sus funciones el 30 de 1991 y, la incertidumbre que fuere ratificada las reformas por la nueva configuración de la AL de 1994. El Segundo factor, El Secretario General de la ONU finalizaba su gestión al frente de la ONU; factores que pesaban y creaban incertidumbre sobre la continuidad del proceso de negociación.

<sup>237</sup> En 1994 se realizarían las elecciones para Presidente, Concejos Municipales y Diputados. Dentro de la mesa de negociación se proyectaba la participación electoral del FMLN como partido legal en dichos comicios de manera tal que, si las reformas no se aprobasen en 1991, era imposible la participación del FMLN, ni había garantía de ratificación de las reformas constitucionales por la futura composición de la nueva Asamblea Legislativa.

<sup>238</sup> La carta surgió en el contexto de la Reunión de los Presidentes de EE. UU y la URSS, en Moscú, en la cual pasaron revista al proceso de paz en Centroamérica. Los firmantes de la carta conjunta le manifiestan al Secretario General que *están dispuestos a coadyuvar plenamente en este esfuerzo más dinámico tanto*

El Secretario General de la ONU, convocó a las partes a reunión en Nueva York los días 16 y 17 de septiembre del mismo año. Reunión que aprobó la agenda para la *negociación comprimida* iniciando su discusión en México y finalizando con la firma del acta en Nueva York en diciembre de 1991, al tiempo que finalizaba el mandato de Pérez de Cuéllar al frente de la ONU<sup>239</sup>. Las reformas constitucionales fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa en abril de 1991 con algunas modificaciones y ratificadas por la nueva Asamblea Legislativa que se instaló el 1 de mayo del mismo año, bajo el control de ARENA.

#### 3.4. Principales características *del régimen presidencialista salvadoreño*.

Para la teoría constitucionalista considera como elementos constitutivos del Estado el pueblo, gobierno y territorio que en la interrelación recíproca se manifiestan como una unidad en la sociedad jurídicamente organizada. La soberanía es absoluta y reside en el pueblo la cual no admite otro poder sobre sí mismo. Ese carácter supremo le permite establecer límites al ejercicio del poder delegado a sus representantes y como delegados del pueblo no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley, Art. 86 Cn.<sup>240</sup>

La Asamblea Constituyente ha definido el sistema político salvadoreño como una república democrática pluralista y representativa, Art. 85 Cn. De acuerdo con la concepción personalísima y los fines del Estado organizado para el bien común, la democracia comprende el Sistema político de gobierno como también las interrelaciones económicas, sociales, políticas, culturales e históricas para la generación de las condiciones

---

en el consejo de seguridad como en el plano bilateral. Op. cit. ONU. *Las Naciones Unidas y El Salvador...* 151

<sup>239</sup> Ibid. *Las Naciones Unidas y El Salvador...* 6-17.

<sup>240</sup> Se trata de una autolimitación de la soberanía absoluta del pueblo para el ejercicio del control del poder por sus representantes, considerando es soberano es un colectivo social en condiciones de goce de la libertad en condiciones de igualdad en un sistema político democrático. Javier Pérez Royo. *Curso de Derecho Constitucional*. (Madrid, Marcial Pons, 2007).



materiales y espirituales para asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social, Art.1 Cn.<sup>241</sup>.

La Asamblea Constituyente concibió el pluralismo democrático como el ámbito temporal y espacial <sup>242</sup> donde interactúan la diversidad de instituciones no gubernamentales que influyen las decisiones políticas, que generalmente ostentan *personería jurídica propia en el ejercicio del derecho de asociación* <sup>243</sup> y están organizadas para defensa de sus intereses bajo la ideología más conveniente para ellos mismos referido en el acápite 1.7.3 *supra*<sup>244</sup>. Dando exclusividad al sistema de partidos políticos como único instrumento de representación del pueblo para el acceso al poder gubernamental<sup>245</sup>; asimismo establece impedimento a las asociaciones que, por su naturaleza, no declaren su finalidad de lucha por acceso al poder político <sup>246</sup> ;

<sup>241</sup> La trasgresión de dichas normas relativas a la alternabilidad en la Presidencia de la República y el sistema político establecido La Constitución le prescribe al pueblo el derecho a la insurrección, Art. 88 Cn.

<sup>242</sup> Entendido el espacio como el lugar donde se encuentran y confrontan las diversas entidades y visiones del mundo y como principio político donde se valoran las propuestas múltiples necesarias para fortalecer la formulación de las políticas públicas o de elección de funcionarios públicos. *Vid. Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1993.*

<sup>243</sup> Sentencia inc.16-99 del 26-VI-2000. SC de la CSJ sobre el derecho a optar a cargos públicos. Romano III.1-derecho de asociación.

<sup>244</sup> Op. cit. Definición del pluralismo político e ideológico. Informe Único de la Comisión de estudio del Proyecto de Constitución de 1993... 105.

<sup>245</sup> Desde esta perspectiva los partidos políticos cumplen una función auxiliar, pues el sistema democrático tiene por sujetos a los ciudadanos no a los partidos políticos y en la sociedad no son el único mecanismo para la expresión del pluralismo político o ideológico. Arts. 4 y 5 LPP. Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, especialmente inc. 16-99 del 26-VI-2000 e Inc. 61-2009 del 29-VII-2010.

<sup>246</sup> Conviene registrar que la Sala de lo Constitucional (2012-2019) cambio el criterio interpretativo de la anterior Sala de lo Constitucional relativo a las instituciones con finalidades diferentes al acceso al poder no puedan postular candidatos a cargos de elección popular, en la Inc. 61-2009, aunque reconoce el rol de mediación política de los partidos políticos y el derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular, la Sala de lo Constitucional estimó que el Art. 85 Cn. no excluye ni prohíbe que los ciudadanos puedan acceder al poder por otras formas que deberá determinar la ley, aduciendo que *la frase 1ª del inc. 2º del art. 85, en cuanto que los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno [...] de ninguna manera -dice- excluye que los ciudadanos como tales, sea individualmente (candidaturas independientes) o colectivamente (movimientos cívicos), puedan optar al cargo de diputado sin la mediación de los partidos políticos*, argumentó que la democracia es pluralista, que el ciudadano vota directamente sin mediación alguna y por tanto puede postularse por sí mismo; omitiendo que la interpretación de la norma Constitucional es holística o de manera interesada

prescribiendo al mismo tiempo que las normas, la organización y funcionamiento del gobierno se sujetaran a los principios de la democracia representativa y prohibiendo la existencia de un partido único oficial como incompatible con el sistema democrático, Art. 85.<sup>247</sup>

### 3.4.1 La forma de Gobierno presidencialista

La Asamblea Constituyente de 1962 establece la organización y funcionamiento del gobierno con base a los principios de la democracia representativa, Art. 82 desarrollados principalmente por el constitucionalismo estadounidense confrontando el proceso de formación de las trece colonias y las ideas de Montesquieu, John Locke, Juan Jacobo Rousseau, Thomas Jefferson y Williams Blackstone sobre la descentralización del Estado y formular la teoría del Federalismo creando el Estado Federal y el Estado Unitario.<sup>248</sup> El sistema político republicano, democrático y representativo y sus

---

suprime el inicio del inc. 2º: *El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos [...]* y omite que el constituyente se refiere al régimen político, no al sistema democrático para la convivencia en la sociedad.

Este mandato del tribunal constitucional se acató, en medio de tensas controversias en contra y a favor, no tanto por la finalidad, sino por la forma que transgrede el mandato constitucional que prescribe que *El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo*. Esta interpretación evolucionista de la norma constitucional lo fundamenta en la concepción humanista del Estado y de la sociedad, con base al derecho interno derivado de la Convención Americana de los Derechos Humanos sin aludir al Art. 248 Cn. para la reforma constitucional, estableciendo un precedente peligroso a futuros actos del tribunal con respeto al derecho electoral para la asignación de los cargos de elección popular o la violación a las normas pétreas constitucionales.

<sup>247</sup> Estas disposiciones validan el rol del sistema de partidos políticos como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos desde la concepción de la doctrina constitucional contemporánea. Pero en términos facticos es un filtro que garantiza el control del poder a la élite de la derecha empresarial que, en un contexto de la guerra civil, excluía la participación política de la oposición y niega el pluralismo político para la representación pluralista en el gobierno.

<sup>248</sup> Aportes del constitucionalismo norteamericano al republicanism: a) Constitución escrita y supremacía constitucional, b) régimen presidencialista Federal y descentralización del Estado, c) separación de poderes bajo el principio de pesos y contrapesos entre ellos, d) elección directa de los principales funcionarios del Estado inscritos en censo electoral, e) alternabilidad y tiempo fijo para la gestión, e) pluralismo político, f) forma de gobierno democrático y f) control de la Constitucionalidad y órganos de gobierno subordinados a la Constitución. Hay que destacar que los autores de *El Federalista* se pronunciaron por separar la religión del gobierno y defendieron la libertad de culto religioso. *Vid. Op. cit. El Federalista...*

instituciones es retomado por los Constituyentes de 1993 precisando conceptos doctrinarios y creando condiciones para el funcionamiento independiente de los órganos y la separación del ejecutivo creando nuevos instrumentos, especialmente en el terreno electoral por la experiencia fraudulenta heredada de la cultura política dictatorial de la élite en el poder.

El régimen político de gobierno salvadoreño de tipo Presidencialista presenta un grado de descentralización en lo municipal más que en lo departamental. En la teoría constitucional desaparece el monopolio absoluto en todos los campos, en territorio y la organización del Estado<sup>249</sup>. La administración y la ejecución de las públicas públicas y el cumplimiento de las leyes se ejecutan territorialmente a través del gobierno nacional y gobierno municipal. En ese sentido el maestro Royo señala que existen dos criterios básicos para clasificar un régimen político, uno de ellos es la separación de poderes como la manifestación de la división horizontal del poder y el otro la relación establecida entre el Ejecutivo y el Legislativo para el ejercicio del poder.<sup>250</sup> .

Para la expresión del pluralismo político en la Asamblea Legislativa y los Consejos Municipales se ha establecido el sistema de representación proporcional al número de población. El sistema electoral se considera esencial para la democracia y defensa del derecho de la expresión de las minorías<sup>251</sup>. En la elección del Presidente se establece se incorporó la segunda vuelta y; se eleva a rango constitucional e independiente del

---

<sup>249</sup> De acuerdo con la teoría constitucionalista, el poder político en el Estado unitario existe un nivel de descentralización manifestado en el traspaso de competencias a diferentes órganos de la administración central como local que ostentan están la personalidad jurídica con lo cual no son meras delegaciones del poder central. *Op cit.* Javier Pérez Royo. *Curso de Derecho Constitucional...*

<sup>250</sup> *Op. cit.* Javier Pérez Royo. *Curso de Derecho Constitucional...* 833-835

<sup>251</sup> En términos facticos y la evidencia histórica del ejercicio del poder, esas minorías se refiere a las élites dominantes del poder que administrado el gobierno para sus fines patrimoniales que por decenios evitaron los derechos políticos de la mayoría de la población; no se refieren a las minorías que la doctrina reconoce como los sectores sociales más vulnerables, limitadas en sus derechos por la exclusión y diversidad social, cultural y étnica.

Ejecutivo al TSE como órgano administrador de las elecciones. también se ordena elaborar el padrón electoral como requisito indispensable para el ejercicio del sufragio.

La creación del Estado constitucional es la afirmación de los cambios sociales, económicos y políticos que derrumbaron -con violencia- al antiguo régimen monárquico y los estamentos sociales que no requerían de legitimación para el ejercicio del poder, al tiempo se proclamó al pueblo como el origen de todo poder y portador de la soberanía popular. Se cambia el titular de la soberanía y el Estado nace mediante un acto del pueblo que, en el ejercicio de sus atribuciones, establece determinada organización mediante la aprobación de la Constitución como ley fundamental.<sup>252</sup>

### 3.4.2 La independencia y separación de poderes

La Constitución de 1787 de EE. UU. establece el gobierno del Estado bajo el concepto del Federalismo como premisa fundamental de la separación de poderes del gobierno central con relación a los Estados unitarios de las trece colonias que lo conformarían inicialmente. Distribuyendo el poder político en tres instancias del gobierno federal y en iguales términos se organiza e unifica las tres ramas del gobierno de los Estados unitarios que en ese momento eran disímiles en todas las colonias, se consolida el principio de la separación de poderes bajo un ideal de racionalización del poder político liberal orientado a la profesionalización técnica del ejercicio gubernamental.

La separación de poderes expresa el desarrollo evolutivo del poder político que ha transitado los rieles de una fuerte confrontación de las clases sociales por el dominio del poder. La distribución de las funciones del gobierno al organizar el Estado, junto a la soberanía popular y el principio de la supremacía constitucional es la piedra angular del republicanismo para asegurar la libertad y el bien común de los habitantes del Estado. En la esfera gubernamental Madison considera que se corre el riesgo que la ambición,

---

<sup>252</sup> La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, se reconoce como la Primera Constitución escrita que expresa la facultad soberana del pueblo al establecer en su preámbulo *Nosotros, el pueblo de Estados Unidos, a fin de formar una Unión...* Cf. Constitución de Estados Unidos de Norteamérica; Javier Pérez Royo. *Curso de Derecho Constitucional...*

los intereses, los abusos y usurpaciones que se derivan de la naturaleza humana de los gobernantes obliga construir mecanismos de control, porque *Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario*<sup>253</sup> haciendo imperativo la existencia de las auditorías externas e internas a la gestión de los órganos de gobierno.

La Constitución salvadoreña ha proclamado la soberanía desde la Constitución de 1824 y la separación de poderes vigente a la fecha, estableciendo en los Arts. 86 y 87 Cn. los órganos Legislativo, Ejecutivo y el Judicial de gobierno son fundamentales para garantizar el funcionamiento e independencia de los órganos<sup>254</sup> y no podrán ser ejercidos en ningún caso por una misma persona o por una sola institución.<sup>255</sup>

### 3.5 Rasgos característicos del régimen presidencialista de El Salvador

#### 3.5.1 La Asamblea Legislativa de El Salvador

Lo Asamblea Legislativa es un colegiado unicameral de 84 diputados, propietarios y 84 diputados suplentes, electos por voto universal, libre directo y secreto bajo los principios de la democracia representativa para un periodo de tres años; pudiendo ser

---

<sup>253</sup> Madison sostiene que al dividir el poder del pueblo delegado a los representantes se minimiza el riesgo de las usurpaciones al tiempo que se crea seguridad en el pueblo pues los gobernantes se tendrían control de unos a otros y cada uno se regularía así mismo. Además, que se protege los derechos civiles de los ciudadanos y los diferentes intereses de las diferentes clases sociales y se protege a las minorías. El Federalista. Equilibrio de poderes... Cap. LI. 201-204.

<sup>254</sup> La Constitución salvadoreña no reconoce la figura de Jefe de Estado bajo el principio de la separación de poderes desde la Constitución de 1841 a la fecha. Al Presidente del ejecutivo le atribuye la representación jurídica del Estado, Art. 168.4º Cn. La medida que se acompaña con disposiciones tales como prohibición del *mandato imperativo*, el *fuero legislativo* desde el momento de su elección, *exoneración de responsabilidad sobre las opiniones y votos emitidos* por el diputado a efecto garantizar la independencia del Legislativo en las relaciones con el Ejecutivo, para evitar concentrar o acumular las funciones en un sólo órgano, *porque esa acumulación es proclive a promover los despotismos*, según la historia política de El Salvador. *Exposición de motivos del Proyecto de Constitución política de 1950*. En *Las Constituciones de la República de El Salvador 1824-1962, t II-B*. (San Salvador, UTE, Proyecto de Reforma Judicial II, 1993) 534

<sup>255</sup> Para Kelsen la arquitectura orgánica es portadora del elemento personal de la conducta de quien cumple una función, en tal sentido, *Un individuo [o institución] es un órgano de una comunidad en tanto y en cuánto cumple una conducta atribuible a la comunidad; y una conducta es atribuible cuando se encuentra determinada, como condición o consecuencia, por el orden normativo constitutivo de la comunidad*. Hans Kelsen. Teoría pura del derecho. (San Salvador, CSJ, 2013). 158

relectos. Su composición es proporcional de acuerdo con los resultados electorales obtenidos por el partido o candidato en cada una de las catorce circunscripciones departamentales. El padrón electoral se elabora según el censo de la población y registra a todos los ciudadanos de 18 años cumplidos, capaces para emitir el voto, Art. 79 Cn. La organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa se rige por su ley orgánica, el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*, RIAL, Art. 131.1º Cn.

La Asamblea Legislativa se instala el primero de mayo del año de su elección, sin previa convocatoria, Art. 122 Cn. y organiza la sesión inaugural mediante un protocolo establecido por los partidos políticos con representación en el parlamento. El protocolo refleja los acuerdos políticos para la integración de la Junta Directiva y la distribución de los diputados electos en las diferentes comisiones de trabajo, los cuales son oficializados por el pleno de la Asamblea en su primera sesión. Diez días previos a la toma de posesión de los nuevos diputados, la Junta Directiva saliente nombra una comisión preparatoria de instalación de la Asamblea Legislativa con las funciones de revisar las credenciales de los diputados electos y elegir a la Junta Directiva. Título II del Cap. I del RIAL.<sup>256</sup>

Las atribuciones administrativas del parlamento se ejecutan a través de una Junta Directiva y el trabajo legislativo se desarrolla por medio del Pleno como máxima autoridad del parlamento y las diferentes comisiones. De acuerdo con el protocolo de entendimiento, la Junta Directiva de la AL Debería ser conformada con la participación los grupos parlamentarios<sup>257</sup> y debería reflejar la proporcionalidad de la representación de los partidos políticos al inicio de cada periodo legislativo, Art. 11 RIAL. Igual regla se aplica a la composición de las comisiones Legislativas.

---

<sup>256</sup> El RIAL Establece la organización y funcionamiento de la Asamblea, los derechos y deberes de los diputados, regula el debate parlamentario en el pleno y el funcionamiento parlamentario en comisiones permanentes y temporales y el procedimiento para la elección de los funcionarios de segundo grado.

<sup>257</sup> Inc. 66-2013 del 1-10-2014. Caso Transfuguismo político. Sala de lo Constitucional del CSJ.

El RIAL reconoce como estructura orgánica para el funcionamiento legislativo al grupo parlamentario integrado por no menos de cinco diputados de un mismo partido, basado en la función de intermediación entre la sociedad y el Estado, función reconocida al sistema de partidos políticos, bajo el supuesto que la responsabilidad del Diputado le permite asumir con libertad e independencia ejercer sus facultades legislativas. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el Diputado al ser electo, [...] *representa por sí mismo al pueblo entero y no a los partidos que lo han postulado*. si bien el diputado es propuesto por un partido político su responsabilidad individual no responde a un mandato imperativo, pero tiene un compromiso con el programa electoral que *lo ubico por medio del sufragio activo, en una posición política electoral determinada [...] que incide materialmente en la configuración parlamentaria que hizo el electorado y si transgrede o modifica el mandato del elector afecta la representación proporcional, base de la democracia representativa y del pluralismo político.*<sup>258</sup> Además, señala que existe un vínculo jurídico político y una visión compartida que ha sido considerada por el votante.

La Asamblea Legislativa cuenta con cuatro clases de Comisiones: Permanentes, Transitorias, Adhoc y Especiales. El RIAL establece quince comisiones permanentes en la cuales se distribuye para su análisis los diferentes anteproyectos de ley. Por el impacto de sus dictámenes destacan la Comisión Política, Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, Comisión de Relaciones Exteriores y la Comisión de Economía<sup>259</sup>. La Comisiones Transitorias y Adhoc son creadas por la Junta Directiva para el periodo de gestión por asuntos específicos que, junto a las comisiones permanentes abordan las

---

<sup>258</sup> *Ibidem*. Romano VI.3.D.

<sup>259</sup> La Comisión política es la encarga de los nombramientos de los funcionarios de segundo grado, de dictaminar sobre formación de las comisiones especiales del parlamento, de los antejuicios a los funcionarios públicos y de presentarse el caso, desconocer o declarar la incapacidad al Presidente de la Republica según Art. 131.16º y 20º Cn. Las comisiones de economía, relaciones exteriores y Hacienda y Especial del Presupuesto ejercen incidencia en la agenda parlamento y la gobernabilidad, por costumbre del control Presidencial ejecutivo, se asigna la Presidencia de dichas comisiones al partido de gobierno. La comisión de Hacienda y Especial del presupuesto, lo relativo al Presupuesto es la única que tiene el carácter de especial y permanente.

áreas de gobierno y de la administración. Las Comisiones Especiales requieren del Acuerdo del Pleno Art. 131.32º y 132 Cn. para investigar asuntos de interés nacional, desaforar a un funcionario o para una investigación concreta de relevancia nacional.

Al órgano Legislativo le compete fundamentalmente la atribución de legislar Art. 121 Cn.<sup>260</sup> y las competencias enumeradas en el Art. 131 Cn. Las atribuciones de la Asamblea Legislativa son de diversa índole que la literatura las clasifica en: a) *Internas* relativas al funcionamiento del parlamento, b) de *control* al Ejecutivo (informes, rendición de cuentas, etc.), c) *representativas* (declarar la incapacidad del presidente, elección de segundo grado), d) *gubernativas* (ratificación de tratados, declaración de guerra, régimen de excepción), e) *administrativas* (función presupuestaria), f) *jurisdiccionales* (antejuicios) y g) *legislativas* como reserva de ley propia al Parlamento.

Como se ha indicado, la estructura para el funcionamiento del congreso tiene como su máxima autoridad el Pleno Legislativo coordinado por el Presidente del órgano con las funciones de conducir los debates, distribución del trabajo en Comisiones, la apertura y cierre de las plenarias y preside la Junta Directiva. La estructura administrativa del parlamento la define Junta Directiva, al igual que las Comisiones Legislativas y los grupos parlamentarios. El quehacer legislativo es dinamizado por el trabajo de las diferentes comisiones legislativas.

Dentro de las atribuciones constitucionales asignadas a la Asamblea Legislativa, por la especialidad en la materia, el grado de independencia de su ejercitar el poder e impacto en la gobernabilidad, son relevantes las atribuciones legislativas siguientes:

a) Área Presupuestaria. El órgano legislativo aprueba su propio presupuesto y sus reformas, previa consulta con el Presidente de la República para efectos de garantizar la

---

<sup>260</sup> Los diputados comparten la iniciativa de ley con el Presidente de la República a través de sus Ministros, con la CSJ en materias relativas al órgano Judicial, los Concejos Municipales materia de impuestos municipales y los Diputados del PARLACEN en materia de integración Centroamericana. Además, el Presidente del Ejecutivo participa en el proceso de formación de Ley, mediante su sanción u observaciones o el veto a las leyes.



existencia de fondos, Art. 131.10º Cn. Sin embargo, el artículo 226 Cn. dispone que la *dirección de las finanzas públicas*<sup>261</sup> corresponde al Ejecutivo; asimismo le prescribe *conservar el equilibrio* de ingresos-egresos presupuestario y al órgano Legislativo sólo le faculta *disminuir o rechazar* los créditos solicitados, pero nunca aumentarlos, Art. 227 Cn. Estas disposiciones le otorgan autoridad discrecional al Ejecutivo, de modo tal que las diferentes instituciones, incluida la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda les comunica el techo presupuestario indicativo para el año fiscal para elaborar el presupuesto respectivo, excepto al órgano judicial que, por los Acuerdos de Paz de 1992, se le otorga 6% de los ingresos corrientes del Estado del año fiscal.

La Asamblea Legislativa, constitucionalmente posee facultades para ejercer el control presupuestario al Ejecutivo en base a las siguientes disposiciones:

1.- Aprobar y reformar el presupuesto general de la nación de cada año fiscal con fecha límite al 30 de septiembre del año fiscal (Arts. 131.8º y 167.3º Cn.), pudiendo disminuir o aumentar en los rublos presupuestarios, pero nunca aumentarlo Art. 227 Cn.;

2.- Autorizar los presupuestos extraordinarios que no son incluidos en presupuesto anual o autorizar los gastos motivados por el Régimen de excepción, Arts. 167.4º 29 Cn.

3.- Crear y suprimir plazas y asignar los salarios a los funcionarios y empleados públicos.

4.- Aprobar los empréstitos del gobierno central y municipal

---

<sup>261</sup> En la doctrina presupuestaria pública, la dirección de las finanzas se otorga a una institución por su especialidad en la materia, pero el Ejecutivo por el principio de equilibrio presupuestario como la prohibición de no aumentar el monto del presupuesto, que el constituyente estableció a la AL lo interpreta como reserva de ley privativa del Legislativo. El presupuesto es un mecanismo de *presión o incidencia* a disposición el Ejecutivo sobre los otros órganos del Estado. Y en el caso de la inexistencia de una política monetaria, la política fiscal es un factor determinante para la distribución de los recursos del Estado.

5.- Aprobar las concesiones, donaciones, usufructo, comodato arrendamiento sobre el uso los bienes, obras, infraestructura y canales de uso público o bienes raíces, Arts. 120 y 233 Cn.

6.-Decretar los impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de servicios, bienes e ingresos en relación equitativa.

b) Control político parlamentario al Gabinete de Gobierno

1.- Aprobar o desaprobar el informe de labores de las diferentes carteras del gobierno, por medio de los Ministros en primer trimestre del nuevo año fiscal. En caso de desaprobar el informe de labores no tiene mayor consecuencia; excepto incumplir la entrega y no concurrir a rendir el informe de labores por el cual queda destituido. En el caso del Ministro de Hacienda además debe presentar una declaración jurada afirmando la veracidad de la información del *Estado demostrativo y situación del Tesoro Público y el Patrimonio Fiscal*, Art. 168.6º Cn.<sup>262</sup>

2.- Solicitar informes o requerir la presencia del funcionario a las diferentes instituciones estatales en las comisiones legislativa sobre temas específicos. En caso de negativa o imposibilidad de informar o no asiste puede delegar su responsabilidad, sin ninguna consecuencia. En caso de las Comisiones especiales si la Asamblea lo considera conveniente recomendará la destitución sin obligatorio cumplimiento por el Presidente. Excepto en el área de la seguridad pública que por causa de graves violaciones a los derechos humanos la resolución será vinculante, Art. 131 ordinales 32º y 37º Cn.

3.- Interpelar a los Ministros a los Ministros o Titulares de las instituciones públicas autónomas

---

<sup>262</sup> Le prescribe tiempo conservar el equilibrio (ingresos-egresos) presupuestario y al órgano Legislativo sólo le faculta disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca auméntalos, Art. 227 Cn.

#### 4.- Control sobre el Presidente del órgano Ejecutivo:

i) Recibir la protesta constitucional y dar posesión al cargo de Presidente y Vicepresidente de la República; ii) Elegir dentro de una terna, a propuesta del Presidente, los dos designados a la Presidencia de la República; iii) Autorizar al Presidente las salidas del territorio nacional, previa solicitud personal en el seno de la Asamblea. Arts. 158 Cn.; iv) Resolver sobre las renunciaciones y licencias interpuestas personalmente por el Presidente, el Vicepresidente y los designados a la Presidencia; v) Iniciar el proceso de antejuicio político cuando el Presidente, Vicepresidente y los titulares de las diferentes carteras ministeriales y los representantes diplomáticos del gobierno sean acusados de los delitos oficiales y comunes que cometan y, al encontrar formación de causa de las infracciones son remitirlos a los tribunales jurisdiccionales respectivos. Art. 236 Cn. quedando suspendidos de sus funciones; vi) Interpelar a los Ministros y Presidentes de las instituciones autónomas públicas y quien no acuda a la interpelación, sin justa causa, quedará destituido, art. 165 Cn.; vii) Superar el veto presidencial a la ley con los dos tercios de los diputados electos. Con lo cual queda obligado a sancionar la ley; viii) Declarar la incapacidad física o mental del Presidente y el Vicepresidente, previo dictamen unánime de cinco médicos. Arts. 131.20º y 156 Cn.; iv) Desconocer al Presidente o a quien haga sus veces, al finalizar el periodo de gestión Presidencial si continúa en el ejercicio del cargo o quien haga sus veces, artículos. 131.16º y 155<sup>263</sup>.

#### c) Otros órganos de gobierno sujetos al control político del Legislativo

1.- Aprobar o desaprobar los informes de labores de los órganos de gobierno, cuyos titulares son electos en segundo grado por la Asamblea Legislativa: Fiscal General de la República, Magistrados del TSE, Magistrados de la CCR, Procurador General de la República, Procurador de los Derechos Humanos y otros organismos autónomos creados por ministerio de ley tales como El Tribunal de Ética, el Consejo Nacional de la

---

<sup>263</sup> Esta regla habilita al pueblo el derecho a la insurrección, Art. 88 Cn.

Judicatura, la Superintendencia Financiera, el Presidente del Banco Central de Reserva, los bancos estatales, etc.

2.- Realizar el proceso de antejuicio político ante acusaciones por delitos graves oficiales o comunes en que haya incurrido y estableciendo la causa remitirlos a tribunales judiciales correspondientes a los siguientes funcionarios: Presidente y magistrados de la CSJ, a los Magistrados de las Cámaras de segunda instancia, magistrados de la CCR, a los titulares del ministerio público (FGR, PGR, PDDH), y Magistrados del TSE. Art. 236 Cn.

3.- Elección del Presidente y los Magistrados, propietarios y Suplentes, de una lista presentada por el Consejo Nacional de la Judicatura, CNJ; integrado por quince abogados electos por el gremio jurídico y quince mediante selección realizada por el CNJ. Art. 186 Cn.

4. Realizar ajustes al presupuesto del órgano judicial, mediante consulta a la CSJ, art. 182.13º Cn.

El sistema de votación para la toma de decisiones de la Asamblea Legislativa considera tres tipos de votaciones para aprobar sus resoluciones:

a) Por mayoría simple es una votación de 43 diputados electos. Generalmente por este mecanismo se aprueban la mayoría de los decretos legislativos. Creando leyes nuevas, reformas o interpretación autentica de la ley;

b) Por mayoría cualificada de dos tercios, 56 votos de los diputados electos. Elegir los Magistrados de la CSJ, FGG, PGR, PDDH, CNJ, decretar la guerra o calamidad pública en caso de invasión, declarar la incapacidad física o mental del Presidente y Vicepresidente, Ratificar los proyectos de ley vetados por el Presidente de la República;

c) Por mayoría calificada de cuatro tercios, 63 votos de los diputados electos, para los casos de suspensión de las garantías del debido proceso y la libertad personal en casos de régimen de excepción, Art. 29 Cn., Aprobar los tratados o arbitraje que tengan por objeto los límites del territorio nacional, art. 147 Cn.

La Constitución salvadoreña configura un órgano legislativo colegiado con base al sistema de representación pluralista por medio del sistema de partidos, necesario para la vigencia de la democracia liberal<sup>264</sup> basado en la concepción de un Estado de Derecho con democracia social<sup>265</sup>, en el cual expresa la conformación -en el parlamento- la representatividad proporcional de la elección directa del pueblo y el pluralismo político e ideológico para la legitimidad democrática. Pero esta relación jurídica (art. 85 Cn.) no está determinada por ningún mandato imperativo (art. 125 Cn.) del partido o ante los electores de su circunscripción, sino que al asumir su cargo están al servicio de los intereses generales de la Nación y de todos los habitantes del Estado<sup>266</sup>.

El funcionamiento del parlamento, sin embargo, es fuertemente influenciado por el rol del partido político en el parlamento que, dependiendo de variables como los resultados electorales y la forma de escrutinio para la asignación de los curules, del multipartidismo e incluso de la fecha para realizar la elecciones (conjuntas o separadas con la presidencial) configuran un escenarios de conductas partidarias que favorecen o complican la toma de decisiones parlamentarias que impactan el accionar del órgano ejecutivo.

### 3.5.2 El órgano Ejecutivo de El Salvador

La evolución del régimen presidencial salvadoreño, iniciado con la proclamación de la República unitaria dentro de la Federación Centroamericana, como un régimen parlamentario bicameral que se transformó en régimen presidencialista a partir de la disolución de la Federación. El modelo presidencialismo desde su configuración inicial no adopto el presidencialismo clásico, sino un modelo semi-presidencial que para

---

<sup>264</sup> Cf. obras citadas Duverger edic.1980; Nohlen, edic. 2004 y, Pérez Royo edic. 2007.

<sup>265</sup> Visión del Estado expresada a partir de la Constitución de 1950 para impulsar las transformaciones políticas, sociales y económicas de un modelo económico capitalista, abriendo paso hegemónico a las elites del poder modernizante contra la oligarquía terrateniente feudal.

<sup>266</sup> *Vid.* Informe Único de la Comisión redactora del Anteproyecto de Constitución de 1983

Duverger eran regímenes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura<sup>267</sup> o sistema mixto o sistema híbrido en la clasifican la literatura constitucionalista a final del siglo XX hasta la fecha.

El Constituyente inicialmente introdujo a la forma de gobierno elementos del funcionamiento colectivo del parlamentarismo al gabinete de gobierno, donde los Ministros eran colaboradores dependientes del Presidente para luego, a partir de 1950, otorgarle responsabilidades individuales, de control, colectivas y solidarias a los Ministros en las relaciones con el Presidente y delimitó las atribuciones privativas al Presidente.

El capítulo II del Título VI: *Órganos de gobierno* establece las atribuciones y competencias del órgano Ejecutivo integrado por el Presidente y Vice de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes. Arts. 150 y 166 Cn. Para la gestión de los negocios públicos se crean las Secretarías de Estado a cargo de un Ministro con la colaboración de uno o más Viceministros, Art. 159 Cn.<sup>268</sup>

Las facultades que del órgano Ejecutivo se dividen entre Consejo de Ministros y el Presidente particularmente la aplicación de las leyes y la ejecución de las políticas públicas<sup>269</sup>. Como órgano colegiado el Art. 167 Cn. le determina siguientes atribuciones

---

<sup>267</sup> *Op. cit.* Maurice Duverger. *Instituciones políticas y derecho constitucional...* 152. Otros autores, resaltando ciertas características que denominan Poliarquía (R. Dahl), democracia delegativa (G. O'Donnell) democracias limitadas (H. Moldiz).

<sup>268</sup> La creación o disolución de las Secretarías de Estado se regulan mediante el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, RIOE, (Art. 167) acordado por el Consejo de Ministros. El RIOE define la estructura organiza y el número de Ministerios y resto de instituciones y sus competencias del Órgano Ejecutivo. Cada gestión de gobierno le introduce reformas de acuerdo con sus proyecciones de su gestión. Existen algunas disposiciones en el RIOE que por su ambigüedad presentan vicios de inconstitucionalidad, por ejemplo art. 7 que establece que La organización del Gabinete es atribución exclusiva del Presidente de la República, La exclusividad que señala la constitución se refiere a las secretarías de conducción directa del Presidente (art. 168 Cn.) que no incluye la totalidad integrantes del gabinete de gobierno.

<sup>269</sup> *Op. cit.* Exposición de motivos. Informe Único de la Comisión de estudios del proyecto de Constitución... 121.

dirigido por el Presidente de la República como *máxima autoridad*<sup>270</sup> del órgano Ejecutivo, Art. 3 RIOE.

A.- Le compete al Consejo de Ministros: a) decretar el RIOE; b) elaborar el plan general de gobierno; c) elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa para su aprobación; así también aprobar las transferencias de un Ministerio a otro; d) Si la Asamblea no estuviese reunida<sup>271</sup>, aprobar las sumas no incluidas en el Presupuesto aprobado motivadas por el régimen de excepción, para luego ser sometidas a consideración para que rechace o apruebe los créditos; e) Proponer o suspender las garantías constitucionales del régimen de excepción (art. 29 Cn.); convocar extraordinariamente a la Asamblea cuando no se encuentre en receso; f) conocer y decidir sobre todos los asuntos que le someta a consideración el Presidente de la República.

La disposición del artículo 171 Cn. percibe el funcionamiento del dual del órgano Ejecutivo entre el Consejo de Ministros y Casa Presidencial como institución, enfatizando la independencia de los Ministros y Viceministros frente a la autoridad del Presidente otorgando la responsabilidad individual sobre los negocios de la Secretaría de Estado, Arts. 244 y 245 Cn<sup>272</sup>. La cual se complementa con los

---

<sup>270</sup> Lo de máxima autoridad se establece en RIOE. El Consejo de Ministros, como órgano colegiado, se colige que el constituyente le asigna la dirección o coordinación de las sesiones del Consejo de Ministros al asignarle responsabilidad directa en ciertas secretarías y establecer que “Art. 171.-El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros y los Viceministros de Estado, son responsables solidarios por los actos que autoricen. De las resoluciones tomadas en Consejo de Ministros, serán responsables los ministros presentes o quienes hacen sus veces, aunque hubiere salvador su voto, a menos que interpongan su renuncia inmediatamente después que se adopten las resoluciones.”

<sup>271</sup> Actualmente la Asamblea tiene recesos por motivos de prestaciones laborales del personal del sistema público, vacaciones, días feriados. Sus sesiones ordinarias son cotidianas con programación sistemática de pleno a pleno; las reuniones extraordinarias se convocan en cualquier tiempo de ser necesarias. A partir de 1983 se abandonó el sistema de declarar los recesos legislativos.

<sup>272</sup> Se refieren a las infracciones a la Constitución y la responsabilidad civil o penal que incurran los funcionarios públicos que no admiten indulto, conmutación o amnistía en el periodo presidencial y, que los daños morales y materiales que causaren los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente. por violación a los derechos establecidos en la Constitución

mecanismos de control de los Ministros al Presidente, tales como a) el ejercicio de la iniciativa de ley a través del Ministro del ramo correspondiente, Art. 133.2º Cn; b) La nulidad de los decretos, acuerdos, órdenes y providencias del Presidentes sin la refrenda y comunicación de los Ministros o Viceministros del Ramo, Art. 163; c) La nulidad los decretos, acuerdos, órdenes y resoluciones que se emitan del órgano ejecutivo que excedan las facultades conferidas por la Constitución serán nulas y no deberán ser obedecidas, aún a reserva de ser sometidas a la Asamblea Legislativa para su aprobación, Art. 164 Cn.

B) De la Presidencia de la República. El Presidente y el Vicepresidente de la República son electos por voto popular para un periodo de cinco años, sin opción a reelección consecutiva. Tales cargos, como el primero y segundo designados a la Presidencia electos por la Asamblea Legislativa son irrenunciables. El Presidente o quien haga sus funciones como Jefe del Ejecutivo le corresponde:

- a) Cumplir y hacer cumplir la constitución, los tratados, las leyes y demás disposiciones legales;
- b) Convocar y presidir el Consejo de Ministros, como autorizar, firmar y mandar a publicar los decretos del consejo de Ministros (RIOE);
- c) Sancionar, promulgar y publicar las leyes; y Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados y las leyes;
- d) Celebrar Tratados y convenciones internacionales y someterlos para su aprobación a la Asamblea;
- e) Dirigir las Relaciones Exteriores.
- f) Entregar los informes que le solicite la Asamblea Legislativa, excepto los planes militares secretos, tratándose de *negociaciones políticas que* fuere necesario mantener en reserva, advertirlo para que se conozca en sesión secreto;
- g) Presentar el informe de labores de la administración pública y la situación presupuestaria del año fiscal a través de los Ministros;
- h) Es el Comandante General de la Fuerza Armada y en tal calidad de conformidad a las leyes organizar, conducir y mantener la FFAA y disponer de la misma para la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio;
- i) dirigir la guerra y mantener la paz;



- j) organizar, conducir y mantener la PNC para la seguridad pública, mantener la tranquilidad y el orden público;
- k) Organizar y conducir el organismo de la inteligencia del Estado;
- l) Nombrar, remover, aceptar la renuncia y licencias de los Ministros, Viceministros del Estado, los Presidentes de las Instituciones autónomas, incluidos el Director de la PNC y el jefe de la OIE;
- m) Velar por la gestión eficaz y realización de los negocios públicos y elaborar los reglamentos necesarios para la aplicación y ejecución de las leyes.

El Constituyente ha dibujado una división de funciones en el órgano Ejecutivo para la ejecución de los planes y proyectos de la gestión del gobierno e incluso la elaboración y ejecución del presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa en los Ministros y el Consejo de Ministros como ente colegiado.

Al Presidente se le atribuye la dirección y dependencia de las carteras ministeriales de seguridad pública, defensa nacional y las relaciones exteriores. Además, las obligaciones de hacer cumplir la Constitución y demás leyes, la vigilancia de velar por la eficiencia en la gestión de los asuntos públicos; el nombramiento o remoción de los Ministros, presidir las sesiones del Consejo de Ministros. Las primeras corresponden al control sobre los Ministros y las segundas de dirección política que atenúa la línea la división de funciones en el órgano Ejecutivo, en tanto que recae el control político absoluto en el Presidente de la República<sup>273</sup>. Formalmente las Secretarías de Estado y las instituciones autónomas, gozan de facultades constitucionales y de personería jurídica que les legitima la actuación independiente, pero se encuentran sometidas a las orientaciones y órdenes emitidas por el Presidente so pena ser removidos sus titulares por el Presidente.

Bajo ese esquema es comprensible que el constituyente no haya configurado un amplio catálogo de control político del Ejecutivo hacia el órgano Legislativo; basta con la

---

<sup>273</sup> En teoría se descentraliza facultades acompañada de una desconcentración de funciones, pero en términos reales el Presidente ejercer el poder hegemoníamente.

llave del veto Presidencial<sup>274</sup> porque el Presidente goza de otros mecanismos para influir o ejercer control político sobre en la Asamblea Legislativa. La ingeniería constitucional le permite al Presidente mantener control sobre la agenda y las prioridades legislativas<sup>275</sup>, en el área presupuestaria, fiscal y deuda pública, las relaciones internacionales, sobre los proyectos económicos, la seguridad pública y la defensa nacional. Acción que realiza través de sus Ministros mediante el lobby parlamentario, los informes y los proyectos de ley; por medio del partido de gobierno en el parlamento o la formación de coaliciones y alianzas haciendo uso de “incentivos o privilegios” a los diputados o grupos parlamentarios. o a los partidos mediante pactos de coalición o alianzas políticas<sup>276</sup>.

Por otra parte, corresponde al Presidente el derecho a nombrar a los titulares de las instituciones bancarias y empresas públicas o que ejercen el control político en lo económico, eléctrico y de telecomunicaciones, competencia de mercado, ética, acceso a la información pública, entre otras, que le otorgan ventajas en relación con el peso político en las relaciones con el órgano Legislativo.

#### C) Descentralización del poder político en la administración local.

En la función administrativa pública la descentralización, conocida también como autonomía, es una forma de prestar los servicios estatales que generalmente exige tres funciones básicas: legislación, administración y jurisdicción adoptando las formas: a) centralizada, b) desconcentrada y c) descentralizada. La diferencia entre la forma descentralizada y las otras formas, consiste que las descentralizadas son sujetos de

---

<sup>274</sup> En el proceso de formación de Ley, el presidente ejerce control sobre la Asamblea Legislativa por medio de la sanción y publicación del decreto legislativo. Si no es conforme puede hacerle observaciones o vetarlo por inconveniencia o por inconstitucionalidad. De darse el Veto y es superado con 56 votos por la Asamblea Legislativa, el Presidente puede recurrir a la Sala de los Constitucional para que se pronuncie sobre la controversia entre los dos órganos, Art. 137 y 138 Cn.

<sup>275</sup> A partir mayo de 2021 de la gestión de Nayib Bukele la producción de decretos legislativos emitidos como de iniciativas de ley, dependen más del 90% de las iniciativas del Ejecutivo.

<sup>276</sup> Las *negociaciones políticas*, el constituyente autoriza al Presidente declarar la reserva y ventilar dichos asuntos con la Asamblea en secreto, Art. 168.7º Cn.

derecho con personería jurídica independiente al Gobierno Central, poseen gobierno propio con facultades normativas limitadas a un territorio o función específica.<sup>277</sup>

La Constitución en el Título VI, capítulo VI *Gobierno Local* señala que la administración política del territorio de la República se divide en Departamentos y Municipios; en cada Departamento habrá un Gobernador propietario y suplente y el Municipio se regirá por un Concejo Municipal. Los gobernadores serán nombrados por el órgano ejecutivo<sup>278</sup> y los 262 Concejos Municipales se rigen por un Código Municipal que contiene los principios generales en lo orgánico, funcionamiento y el ejercicio de sus facultades autónomas<sup>279</sup>.

Hasta la Constitución de 1971 la administración política local lo constituía las alcaldías y su gobierno, autónomo e independiente con poder auto legislativo, compuesto por un Consejo Municipal electo por voto popular. La figura del Gobernador Departamental nombrado por el Presidente surge en la Constitución de 1983<sup>280</sup>, vinculado a la circunscripción electoral para la elección de los Diputados; retomando la organización de las *Alcaldías Mayores (Intendencia* luego de la independencia) la Alcaldías menores del periodo de la colonia española. En la Constitución de 1950, en artículo 107 se establece que *el poder ejecutivo velará porque las Municipalidades cumplan las leyes, respetando la independencia municipal*. Estableciendo así una atribución de control presidencial sobre las Municipalidades. Con la aprobación del

---

<sup>277</sup> Vid. Francisco Escobar Galindo y otros. *Manual de Derecho Constitucional. t. II* (San Salvador, Ministerio de Justicia, 1999) 1128-1130.

<sup>278</sup> Son catorce gobernaciones Dependentes del Ministro de Gobernación, su presupuesto, sus funciones y estructura organizativa se definen en el RIOE.

<sup>279</sup> El Código Municipal es la ley orgánica de los Municipios en la cual la Asamblea Legislativa comparte su *reserva de ley* en el ámbito municipal con los Concejos Municipales en normativas de competencia locales, presupuestaria, ordenanzas, tributarias y tasas de servicios municipales mediante la ley (Art. 133.4º Cn).

<sup>280</sup> Si atribuciones específicas para el Gobernador dentro de la Constitución; pero aparece que será nombrado el Gobernador por el Presidente. El gobernador Departamental, dentro del RIOE, con sus funciones de enlace del Presidente con las municipalidades y, dentro del orden protocolar Presidencial es el primero que debe ser nombrado y ubicado como si fuese Jefe de Gabinete.

Código Municipal en 1986 y las reformas posteriores a los Acuerdos de Paz la función del Gobernador Departamental como delegado del Presidente y la tendencia de la desconcentración de los servicios públicos, las atribuciones formales del Gobernador pierden relevancia administrativa, en la medida que el peso de la administración local recae en los Consejos Municipales. Las gobernaciones departamentales, en términos facticos los partidos de derecha las han puesto a disposición de a la discreción de la gestión Presidencial de turno y de sus intereses políticos electorales<sup>281</sup>.

Los Municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, Art. 204 Cn. La conformación del Concejo Municipal es pluralista y son electos por voto popular directo, integrándose por representación proporcional según en número de votos obtenidos por el partido o coalición contendiente.<sup>282</sup>

### 3.5.3 El órgano Judicial de El Salvador

La organización del órgano Judicial se basa en el modelo del control jurisdiccional control difuso y concentrado dentro de los parámetros establecidos por la Constitución, Art. 86 Cn. Está integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás tribunales que determine la Ley Orgánica Judicial. El ejercicio de la función de los jueces es independiente y sometidos a la Constitución de las leyes y es privativo al órgano judicial la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia constitucional, civil, mercantil laboral, agraria, contencioso administrativo y las otras que

---

<sup>281</sup> Actualmente el Ministerio de Gobernación alberga entes desconcentrados como correos, bomberos, imprenta nacional que cuentan con personería jurídica propia cuya responsabilidad recae en su Junta directiva. Con los gobiernos del FMLN se replanteó el del Ministerio de Gobernación y de los gobernadores bajo el enfoque de coordinación del desarrollo local, creando un sistema de planificación y coordinación de las Municipales, con una visión de gestión de cuencas geográficas para el desarrollo y de asociatividad municipal. Y se creó la Dirección de Protección Civil y la Secretaría de Prevención y Asuntos de Vulnerabilidad Ambiental como Sistema de articulación entre el gobierno local y el gobierno central para la prevención y atención a la población ante las emergencias.

<sup>282</sup> La conformación pluralista de los Concejos Municipales se elige a partir del año 2015, mediante listas cerradas. La mayoría simple en el Concejo, incluido el cargo de Alcalde y Sindico, se asigna al partido o coalición que haya obtenido el 50% o haya alcanzado más votación y el resto de los Concejales se distribuyen proporcionalmente entre los partidos o coaliciones contendientes. Art. 219 CE.

determine la ley, Art. 172 Cn. El presupuesto anual del órgano judicial no será menor al 6% de los ingresos corrientes del Estado.<sup>283</sup>

Las atribuciones de la CSJ se distribuyen en las diferentes Salas que determina la Constitución, Art. 173 Cn. siendo éstas la Sala de lo Civil, Sala de los Penal, Sala de lo Contencioso Administrativo y Sala de lo Constitucional. La Sala de lo Constitucional es la única con facultades para conocer los recursos de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos en su forma y contenido, Art. 183 Cn. y conocer los procesos de amparos, habeas corpus y las controversias entre el Legislativo y el Ejecutivo; la suspensión y pérdida de los derechos políticos de los ciudadanos, Art. 174 Cn.

#### 3.5.4 El control del poder político gubernamental

El poder soberano es absoluto e indivisible; es la máxima autoridad de un Estado y su poder es colectivo no individual, pero carece de libre albedrío para gobernar, La Constitución también le establece limitaciones. En un Estado democrático y de Derecho, aún como máxima autoridad del Estado, no puede modificar la Constitución, sino de acuerdo con ciertas reglas establecidas en la Constitución<sup>284</sup>.

---

<sup>283</sup> Las reformas constitucionales de 1991, como producto de los Acuerdos de Paz de 1992 entre el gobierno y el FMLN, para fortalecer la independencia judicial introdujeron el 6% de los ingresos corrientes del Estado, el tiempo de gestión de los magistrados de la CSJ por nueve años pudiendo ser reelectos, la elección del tercera parte cada tres años, el método de elección de los mismos por medio de una ternas elaboradas por el CNJ y los gremios de abogados registrados en el CNJ, donde 15 son propuestos por el CNJ y 15 propuestos por los abogados mediante elecciones de votación directa, individual y secreta; asimismo se crea el CNJ con atribuciones de formación y evaluación del desempeño de los jueces, y la selección de candidatos para optar a las Magistraturas de la CSJ y los demás tribunales de la judicatura del país. Particularmente amplio en número de magistrados de la Sala de lo Constitución estableciendo que serán electos por la Asamblea Legislativa y dentro de ellos el Presidente de la CSJ y Presidente de la Sala de lo Constitucional.

<sup>284</sup> El Derecho como sistema normativo e institucional es de carácter coercitivo, aun cuando otorga al ciudadano derechos, solo le deja la potestad de ejercerlo, pero al funcionario público tutearlos. Sus principales funciones se centran en establecer reglas la conducta humana y la Convivencia social, en la organización y legitimación del poder político, la resolución de conflictos y la creación de condiciones y en la creación de condiciones para la vida material de la población.

En las sociedades modernas, la libertad de las personas y de los ciudadanos se encuentra limitada por las reglas de convivencia en la comunidad establecidas en el *contrato social* propuesto por J. Rousseau, llamado *Constitución* que limita la libertad irrestricta a sus ciudadanos que le establece deberes y obligaciones o abstenerse de lo que la ley no *prohíbe*, Art. 8 Cn.<sup>285</sup> con base a dicha disposición limita, por ejemplo, la extensión y tenencia de la propiedad rústica de la tierra, Art. 145 Cn., el derecho a postularse como candidatos a los militares de alta, integrantes de la PNC y los Ministros de cualquier culto religioso<sup>286</sup> (Art. 82 Cn.).

Al portador de la soberanía lo somete a restricciones también. No puede emitir leyes solo “sus” representantes en el parlamento, ni puede modificar la forma de gobierno, ni cambiar o reformar la Constitución si no es conforme a lo establecido en la Constitución. La Constitución Salvadoreña contiene las normas y reglas que prohíben modificar el sistema político, es decir la forma de gobierno, al territorio de la República y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, Art. 248 Cn<sup>287</sup>. y los controles políticos mutuos a órganos principales del Estado. Excepto cuando el Presidente infringe la regla de la alternabilidad en el gobierno, le habilita al soberano el derecho a destituirlo, pero, sin modificar el sistema político y la forma de gobierno, Art. 88 Cn.

---

<sup>285</sup> El Código Civil establece que La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, *manda, prohíbe o permite*. Art. 1 CC.

<sup>286</sup> Esta disposición Constitucional, el TSE paso por alto a los pastores que ejercen el Ministerio que pertenecen a las diferentes corrientes religiosas del Cristianismo independientes del Vaticano o las religiones del budismo, Hinduismo, Judaísmo, Islamismo, Taoísmo, etc.

<sup>287</sup> En la discusión de los Acuerdos de Paz, la parte gubernamental sostenía sobre la base de esta disposición constitucional, que el FMLN como partido político no se podía legalizar si no entregaba primero las armas y del lado del FMLN planteaban como condición para el acuerdo del cese al fuego reformar el Art. 248 Cn. Este artículo no se modificó. Los partidos políticos se comprometieron aprobar un decreto legislativo transitorio para que el FMLN cumpliera todos los requisitos exigidos por el Código Electoral en tiempo récord a efecto pudiese participar en las elecciones de 1994, como también aprobar las otras reformas constitucionales al término de la gestión legislativa 1992-1994 y su ratificación en la nueva gestión 1994-1996. Vid. *Las Naciones Unidas y El Salvador 1990-1995*. (Nueva York, ONU, 1995).

En un Estado de Democrático la Constitución establece los límites a las atribuciones de los gobernantes y el Derecho le ata las manos, en tanto que a los órganos de control político le otorga la potestad de vigilar su cumplimiento. Por autonomía, desde la perspectiva de la vigencia y respeto a las disposiciones constitucionales, las infracciones a la Constitución, en primer término, le asigna las funciones de control los órganos Judicial y el Legislativo en sus respectivas competencias.

La separación de poderes divide el poder entre los representantes del soberano como medida de prevención a los riesgos que supone sobreponer los intereses propios, la ambición y los abusos de la naturaleza humana sobre el bien común. La separación de poderes es necesaria para proteger las libertades y la igualdad en el goce de los derechos ciudadanos. La distribución y separación de los órganos es un mandato constitucional para asegurar la libertad y el bien común de los habitantes de un Estado.

Para Madison en la esfera gubernamental se corre el riesgo que los intereses, la ambición, los abusos y usurpaciones que se derivan de la naturaleza humana de los gobernantes obliga construir mecanismos de control, haciendo imperativo la existencia de las auditorías externas e internas a la gestión de los órganos de gobierno de tal modo que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas, los medios para conservarse unas a otras en su sitio<sup>288</sup>.

En el capítulo segundo se hace referencia a las principales funciones y potestades del régimen presidencialista, perfilando la concentración de funciones en el órgano Ejecutivo dentro de un régimen político mixto que no admite la posibilidad de sostener un equilibrio de poderes en el gobierno salvadoreño. En el epígrafe 3.1 se enumeran las principales funciones de los órganos de control al poder político que, las Ciencias Políticas denomina *pesos y contrapesos* aplicada a la teoría de lo separación de poderes

---

<sup>288</sup> Op. cit. El Federalista. *Equilibrio de poderes*, Cap. LI. 201.

con base a los principios de la teoría de los equilibrios de Isaac Newton<sup>289</sup>. Madison indica que el objetivo de la ingeniería constitucional al dividir y organizar las diferentes funciones de manera que *cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos*<sup>290</sup>. Esta disposición enfatiza la necesidad imperiosa de ejercer el control sobre los gobernantes para defender las libertades de los ciudadanos, porque en tanto mayor sea la órbita de influencia del poder, tanto más restringida serán las libertades individuales y colectivas, y viceversa.

Para Valadés, el ejercicio del poder se refiere al Estado de Derecho, que no está referido sólo a la norma jurídica que limita a los funcionarios, sino también comprende una serie de responsabilidades al ciudadano que *van más la garantía procesal de sus derechos ... a la posibilidad real de intervenir en la elección, selección, funcionamiento y hasta remoción* de los representantes en los órganos de poder<sup>291</sup>.

La democracia constitucional parte del supuesto que la democracia representativa establece procedimientos para articular la representación popular y que los órganos de poder actúan dentro de los límites establecidos a sus atribuciones. Por otra parte, como se ha señalado, no basta con vigilar su cumplimiento, sino que los controles son una garantía de las libertades dentro de una democracia constitucional, desde la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>292</sup>. En control al poder político es un sistema institucionalizado de la vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico constitucional.

---

<sup>289</sup> El principio de acción y reacción de Newton establece que Cuando un cuerpo ejerce una fuerza sobre otro, éste ejerce sobre el primero una fuerza igual y de sentido opuesto. Isaac Newton. Las leyes de Newton. Cita en Leyes de Newton disponible en <https://thales.cica.es/rd/Recursos/rd98/02/leyes.html#ley3>

<sup>290</sup> Ibidem. El Federalista ... 202

<sup>291</sup> Diego Valadés. *El control del poder*. (México, Porrúa, 2006). 146

<sup>292</sup> Toda Sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, carece de Constitución. Art. 16 de la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano.



La literatura especializada establece diferentes tipos de control por el modo de su ejercicio político, jurídico o administrativo los cuales se pueden multiplicar dependiendo del objeto susceptible de control, sean institucionales o personales. Así han surgido diferentes clasificaciones, entre ellas la de Loewenstein que identifica cuatro tipos de controles a) del Legislativo al Ejecutivo, b) del Ejecutivo al Legislativo, c) del Judicial hacia el Ejecutivo y el Legislativo y, d) los que ejerce el ciudadano elector.

Para el propósito de este trabajo se adoptan los criterios de Loewenstein para identificar el andamiaje del control político e institucional del régimen presidencialista salvadoreño establecido en la Constitución de 1983 al interior del Órgano Ejecutivo y los controles externos, que nos permita establecer las relaciones entre los órganos y las diferentes instituciones en el ejercicio de sus facultades con relación al control del Ejecutivo.

Entendiendo que las potestades de un órgano de control no sólo es vigilar la no transgresión o usurpación de los límites establecidos al gobernante, sino también garantizar el respeto a los derechos fundamentales del ciudadano a través de resoluciones de obligado cumplimiento a la institución o funcionario implicado. Atendiendo a estos criterios, agruparemos a los órganos principales de control al poder político en tres grupos:

- a) De relaciones *horizontales*. Referidos a los controles que, por su función, son de control de colaboración funcional para crear una ley, de aprobación de compromisos o un acto administrativo sin cuya intervención carece de validez jurídica que caracterizan principalmente las relaciones del Legislativo y Ejecutivo;
- b) de relación interna al Órgano y;
- c) de relaciones *externas al órgano*. Los controles internos pueden ser concentrados o desconcentrados al interior del Órgano y los controles externos al órgano se refieren al control de otro órgano y supone la intervención de las organizaciones externas a la institucionalidad estatal, como los medios de comunicación, los electores y las organizaciones ciudadanas, los partidos políticos, etc. que algunos autores denominan metaconstitucionales, porque se establece en leyes derivadas de alguna disposición facultativa al órgano Legislativo para su creación.

### 3.5.5 Los Controles Horizontales

Los controles horizontales son los tipos que caracterizan las relaciones entre los Órganos Legislativo y el Órgano Ejecutivo; alguno les nomina también control interrogantico desde la perspectiva del conjunto del Estado. Esta generalización deja por fuera la relación de cooperación específica entre los Órganos, Art. 86 Cn. y la mayoría de controles interogánicas carecen de estas atribuciones dentro del Órgano respectivo. También en la literatura especializada comprenden en este tipo de control al órgano Judicial desde el punto de vista de jerarquía y funcionalidad en la medida que posee iniciativa de ley en su materia.

Sin embargo, existe mayor aceptación que el órgano judicial, a través de la Sala de lo Constitucional, ejerce control sobre ambos órganos en torno a la constitucionalidad de las leyes y, sus pronunciamientos son de afirmación o negación de una norma o la misma ley u actos de dichos órganos conforme a la Constitución; su función legislativa es negativa en tanto expulsa leyes cuya formulación trasgrede una disposición Constitucional o la jurisprudencia de la misma es fuente para establecer o legislar derechos y deberes; en ese sentido no hace gobierno -excepto en sus actividades de tipo administrativo- como los otros Órganos, pues se erige como un centinela para el cumplimiento de la Constitución de ultimo ratio, Art. 183 Cn. en la defensa de la libertad y la autorrealización del ciudadano en la sociedad y en defensa de la Constitución misma.

Dentro de los controles de poder horizontales se pueden distinguir dos tipos: el primero son controles *funcionales o colaborativos* y el segundo serían los controles al *respeto* o apego a los límites constitucionales. Por la existencia de este tipo de controles, algunos académicos, califican el sistema presidencialista como un presidencialismo limitado o el tipo de Presidencialismo con matices parlamentarios en la clasificación de Jorge Carpizo<sup>293</sup> porque la ingeniería constitucional admite la existencia de las funciones del Presidencialismo y ciertas atribuciones del Parlamentarismo que tiene efectos

---

<sup>293</sup> Op. cit.

positivos sensibles para la calidad de la democracia, la estabilidad política y la efectividad del gobierno<sup>294</sup> por el grado de concentración de poderes presidenciales sobre todos en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el poder Legislativo, evitando así los bloqueos y los golpes de Estado militares o judiciales, manteniendo su independencia y la coordinación formal como principio conductor en la relación entre ambos.

#### I.-Controles *colaborativos* entre los órganos Legislativo y el Ejecutivo

Atribuciones constitucionales de la Asamblea Legislativa al Ejecutivo, Art. 131 Cn.

##### I.1. Elegir a los designados a la presidencia a propuesta del Presidente

- a) Resolver sobre renunciaciones y permisos que interpongan el Presidente y Vicepresidente de la República y los designados previa ratificación personal ante la misma Asamblea Art. 131 ordinal 15º y 295 y Art. 157 Cn.
- b) Elecciones de segundo grado: Magistrados CSJ, CCR, TSE, FGR, PGR, PDDH y CNJ. Art. 131 ordinal 19º. La disposición Constitucional es amplia y al mismo tiempo imprecisa. Por costumbre el Presidente se presenta al pleno legislativo a solicitar los permisos de salidas al exterior del país una vez al año, sea misión oficial o personal. No existe antecedente que el resto de los funcionarios soliciten permiso de ausencia del país; el supuesto para el Vicepresidente y designados es cuando estén en funciones. La garantía que siempre habrá un jefe del Ejecutivo en funciones para la seguridad jurídica queda al arbitrio del Presidente. La jurisprudencia de la sala de lo

---

<sup>294</sup> Jorge Lanzaro parte que existe un desequilibrio en la separación de poderes en América Latina condicionado por el sistema de partidos, la representación proporcional y el sistema electoral y la cultura política en la región que han dado lugar a un modo de mejorías en el balance en el balance institucional y político, una moderación del poder presidencial y ciertas tendencias cooperativas, que modulan el patrón de competencia entre los partidos, pactos y acuerdos de “concertación” las coaliciones propias del sistema parlamentario para conformar gobierno. Característica que relaciona al ejecutivo con el Legislativo y los partidos y las fracciones del partido en el parlamento especialmente en los regímenes de transición. Jorge Lanzaro, coord. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. (Buenos Aires, CLACSO, 2001). 10.

Constitucional ha interpretado que deben solicitar el permiso detallando el tiempo y lugares a visitar en misión oficial.

- c) Aprobar o denegar la ratificación de los tratados, convenios internacionales y acuerdos económicos con los Estados, bilaterales o multilaterales. Art. 131 ordinal 7º.
- d) Aprobar o desaprobar los informes de labores del Ejecutivo por medio de los Ministros.
- e) Control presupuesto de la Nación. Art.131 ordinales 6º, 8º, 9º, 11º, 12º, y 13º Cn. relacionados con los artículos 224, 225, 227, 228 y 229 Cn. que establecen que al órgano Ejecutivo tendrá la dirección de las finanzas y facultado y obligado a conserva el equilibrio de las finanzas estimando los ingresos y egresos incluyendo los empréstitos del año fiscal; atribuyendo al órgano ejecutivo la potestad de disminuir o rechazar créditos presupuestarios, pero nunca aumentarlos.
- f) Observaciones del Presidente al Decreto Legislativo. Control del Presidente al proceso de formación de ley, Art. 137, inc. último Cn. La literatura especializada lo considera como veto parcial. Al respecto, el constituyente salvadoreño establece distinción entre veto y observación, el veto se produce *por razones de fondo* contenido por inconstitucionalidad o por inconveniencia a los intereses del Estado; y las observaciones que pueden ser propuestas de redacción, comentarios u observaciones, propuestas *de cambio que no alteran el fondo y sustancia del proyecto de ley* que puede aceptar o rechazar el pleno. Al mismo tiempo establece una votación diferente para su aceptación o rechazo; el veto requiere de la mayoría calificada de dos tercios y, la observación la mayoría simple para resolver según la *conveniencia del pleno*.<sup>296</sup>

La devolución del decreto de ley a la Asamblea Legislativa es un mecanismo control al proceso de formación de la ley, no reúne el carácter del veto establecido en la Constitución. A las observaciones al proyecto de ley, la académica comúnmente le llama *veto parcial*, pero la asamblea Legislativa puede aceptar una parte o totalmente como rechazar parcialmente y todo su contenido observado. Aprobado el Decreto ley en cualquier forma, se lo envía al Presidente que está obligado a sancionar y publicar, art. 137 Cn. si se diese el caso negativo de sanción, la Asamblea Legislativa está facultada a

---

<sup>296</sup> Op. cit. Informe Único de la CEPC ... 117 y Art. 137 Cn

publicarlo en Diario Oficial o en periódicos de circulación nacional para su vigencia, Art. 139 Cn. La figura de la *observación* al decreto de ley no tiene la obligación de recurrir a la *controversia* Constitucional. En el constitucionalismo salvadoreño la figura del veto parcial no se encuentra configurado como tal.

Las disposiciones constitucionales de control al Ejecutivo tienen en común que la aprobación o rechazo es responsabilidad del Legislativo, pero éste carece de participación en la formulación y las facultades de modificación son de poca o nula incidencia. Por ejemplo, los tratados internacionales no se pueden reformar (144 Cn.), y si son ratifica solo se puede establecer reserva a las cláusulas que afecten o restrinjan alguna disposición Constitución, art. 145 Cn.; lo mismo sucede con el presupuesto de la Nación, no puede romper el principio de equilibrio de los ingresos y egresos sin consulta o *permiso* del Ministro de Hacienda; la aprobación o desaprobación de los informes de labores una recomendación legislativa carece de vinculación obligatoria, excepto al Ministro de Hacienda que además debe presentar el balance general del año de gestión y el estado demostrativo del Tesoro Público y del patrimonio Fiscal durante el primer trimestre del año siguiente con declaración jurada, el sólo hecho de incumplimiento del término de presentación queda depuesto por disposición constitucional, no por resolución de la Asamblea Legislativa. Art. 168, ordinal 6º Cn.

## II.2. Los controles de poder del Legislativo al Ejecutivo

- a) Desconocer obligatoriamente al Presidente o quien haga sus veces si continua al término de su mandato y; declarar la incapacidad física o mental del Presidente o Vicepresidente, art. 131, ordinales 16º y 20º respectivamente.
- b) Las comisiones especiales de la Asamblea Legislativa e interpelación a los Ministros de Estado e instituciones autónomas del Estado. Los resultados de las comisiones especiales a los funcionarios son recomendaciones que carecen de obligatoriedad de cumplimiento al Presidente ni para los Tribunales judiciales. Excepto las resoluciones referidas a los titulares de la seguridad pública (Ministro, PNC y jefe de la OIE) ante casos graves de violación a los derechos humanos. Arts. 131, ords. 37º y 132 Cn.

La interpelación a los Ministros y Presidentes de las instituciones oficiales autónomas. Art. 131, Ord. 34º Cn. tiene por objeto que le expliquen al Parlamento sobre las políticas, sus actuaciones los programas o proyectos de su responsabilidad o sobre un tema de

interés público. Es un interrogativo por escrito anticipado, que en sesión especial para dicho motivo se podría ampliar las preguntas sobre el objeto con repreguntas. Sus conclusiones son recomendaciones tienen fuerza sólo para los funcionarios de la seguridad pública por violación grave de los derechos humanos. Los funcionarios que sin *justa causa* no acudan a la interpelación, quedarán depuesto del cargo, por disposición constitucional, Art. 165 Cn.

c) El veto presidencial. Art. 137 Cn. El Presidente al ejercer la facultad del veto, no reforma al decreto de Ley, sino que justifica los motivos por los cuales considera inconstitucional o de inconveniencia los intereses del Estado. La asamblea Legislativa recibe el Decreto de Ley, debiendo reconsiderar o ratificar el Decreto vetado con votación calificada de los dos tercios de 56 votos o más. Dejando así expedito la sanción y publicación del decreto legislativo, caso contrario, el Presidente está obligado a ventilar la controversia ante la Sala de lo Constitucional.

### III.3. Control político *interogánicas* en el órgano Ejecutivo.

#### III.3.1 El control del Concejo de Ministros.

Las atribuciones del órgano Ejecutivo se ejercen en forma colectiva. Art. 150 Cn. El Presidente, el Vicepresidente, los Ministros y demás funcionarios, en los cuales distribuye la gestión pública en los diferentes Ramos de la Administración, Art. 159 Cn., son responsables solidarios por los actos que autoricen, aun cuando salven su voto sino renuncian inmediatamente al cargo, art. 171 Cn. Habrá cuantas Secretarías sean necesarias para la gestión pública. La organización funcional y atribuciones de las secretarías se establecen el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, RIOE aprobado por el Consejo de Ministros que, a su vez, aprueba su propio reglamento de organización y funcionamiento, art. 167, Ord. 1º.Cn.

El Constituyente distribuyó la responsabilidad en los Ministros de cartera y deja ciertos Ramos de la administración al Presidente, además de las funciones que, como estadista le competen establecidas en Art. 168 Cn. destacando el control que ejerce a la Asamblea Legislativa en el proceso de formación de ley: sanción, publicación, observaciones y el veto. Sin embargo, el control factico que ejerce el Presidente sobre todos los integrantes del Consejo de Ministros, excepto el Vicepresidente y designados,

es la facultad para nombrar para nombrar o destituir a los Ministros, Viceministros y titulares de los entes autónomos integrantes del Concejo de Ministros sin impedimento alguno.

A través de los Ministerios que responden directamente a su autoridad del Presidente y o el Ministerio de Hacienda que constitucionalmente tiene atribuciones específicas, donde el Presidente -en alguna medida- ejerce el control e iniciativa de agenda y centralidad en las decisiones del parlamento sobre temas cruciales del Estado como la guerra y la paz, compromisos económicos, sociales y políticos con la comunidad internacional, la soberanía nacional, la facultad de ejercer o solicita poderes extraordinarios de régimen de excepción; además de la potestad reglamentaria para ejecutar las leyes aprobadas por el Parlamento.

#### III.4 Los Controles Internos al Órgano

##### I.-El control político de los Ministros al Presidente.

Los Ministros ejercen control sobre la legalidad de las resoluciones del Presidente a través de los siguientes mecanismos: i) la iniciativa de ley, Art. 133, Ord. 2º Cn.; Refrenda a los decretos, órdenes y providencias del Presidente, Art. 163 Cn. estableciendo como requisito dicho control, son pena de nulidad, el Art.164 Cn. lo establece como condición indispensable so pena de nulidad absoluta.

#### 3.5.6 Controles metaconstitucionales

En la segunda mitad del siglo XX se impulsan las políticas neoliberales del Consenso de Washington como respuesta a las crisis cíclicas al desarrollo del capitalismo que incrementaron las desigualdades en la región Latinoamérica e impulsaron las demandas de la población por encontrar soluciones a sus problemas sociales y económicos, pujando por ampliar los espacios de participación de en la toma de decisiones y control sobre los gobernantes.

Al final del siglo XX era evidente que las medidas de ajuste estructural, los mismos impulsores reconocieron que fueron un fracaso para reducir la desigualdad, por el

contrario, la incrementaron<sup>297</sup>. Sin embargo, tomaron conciencia que el libre mercado<sup>298</sup> no el mejor mecanismo para la competencia económica y que había que regular los mercados de los servicios esenciales del Estado bajo la concepción del Estado de Bienestar y, como corolario al achicamiento del Estado había que minimizar el modelo económico de bienestar social por insostenibilidad financiera.

Bajo esa perspectiva se crearon diferentes instituciones oficiales, autónomas y descentralizadas con servicios específicos y con una función reguladora del mercado; organismos integrados con participación tripartita: Estado-sector empresarial-sector laboral por lo general. A la creación de dichos organismos de control, la literatura especializada le denomina poderes metaconstitucionales por su origen jurídico en una ley secundaria, derivada de la Constitución, en la medida que atienden demanda de servicios que el Estado, en el marco del *achicamiento del estado* proporciona a través de los privados, tales como la energía, telecomunicaciones, agua, sistema financiero, asistencia social, Educación, salud, servicio aeroportuario y marítimo, etc.

En los controles metaconstitucionales tenemos las instituciones autónomas y descentralizadas que tienen su personería jurídica y sus órganos de dirección integrado por representantes del sector público, privado y laboral. La SIGET (Energía y telecomunicaciones), SSF (sistema financiero), BCR (sector bancario), Superintendencia de Competencia, FOSEP, Autoridad de Aviación Civil; Autoridad Marítima Portuaria, CONACYT, CVCP, Dirección de medicamentos, SSF principalmente que surgen de

---

<sup>297</sup> Para Carlos Moreno-Brid las políticas neoliberales impulsadas por el Consenso de Washington lograron la estabilidad macroeconómica e impulsaron un auge exportador desigual en la región latinoamericana sin lograr el elevado crecimiento que pronosticaban y mucho menos un verdadero desarrollo económico y social capaz de generar suficientes empleos formales de calidad y reducir los agudos niveles de pobreza Juan Carlos Moreno-Brid et al. *El consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones*. En *Perfiles Latinoamericanos* (México, CLACSO, Vol. 2, núm. 25, 2004) 162

<sup>298</sup> Los principios del funcionamiento del mercado: oferta, demanda y competencia son reales -dice Stiglitz- las fuerzas del mercado son reales, pero están condicionadas por las leyes, las normativas y las instituciones, de tal modo que la configuración del libre mercado, la ley y las normas tiene consecuencias directas en la distribución que favorecen a los de arriba y en perjuicio de los demás. Joseph E. Stiglitz. *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. (México, Taurus, 2012) 101-102



acuerdo con las necesidades de regulación de los servicios, la última creada es el Organismo de Mejora Regulatoria mediante La ley de Mejora Regulatoria<sup>299</sup>

### 3.5.7 Control metaconstitucional externos a los Órganos

#### I. Control externo Constitucional.

a) El poseedor de la soberanía nacional se expresa por medios de las elecciones de Consejos Municipales, Diputados y Presidente; la insurrección, Art 86 y 88 Cn.; Consulta popular en tema de Integración centroamericana y; en lo municipal el Art. 116 CM considera el cabildo abierto, consulta popular, consulta vecinal y sectorial, presupuesto participativo, con relación al Art. 204, ords. 3º y 5º Cn.

b) FGR Art. 193, ords. 1º y 2º Cn.; PDDH, Art. 194, ords. 1º y 2º Cn.; CCR Art. 195 Cn.; TSE, Art. 208 Cn. y control concentrado y difuso que ejerce la CSJ por medio de las Salas y los Tribunales.

II. Control *metaconstitucional* con facultades sancionatorias. El Tribunal de Ética; Tribunal del Servicio Civil, Superintendencia de Competencia, SIGET BCR, LAIP, Defensoría del Consumidor.

#### III. Control metaconstitucional político y social.

##### El Sistema de Partidos Políticos

Como la expresión representativa del pluralismo político-ideológico en el parlamento, Art. 85 Cn. la Constitución le asigna la función de filtro a los partidos a través del sistema electoral<sup>300</sup> la representación y el derecho a establecer los pactos, alianzas o coaliciones tanto en el parlamento como en la esfera gubernamental mediante los incentivos y

---

<sup>299</sup> Decreto Legislativo # 202 del 12 de diciembre de 2018, publicado en D. O. tomo 422 del 9 de enero de 2019. Algunos juristas sostienen que las facultades regulatorias de estas instituciones invaden la *reserva de ley* privativa de la Asamblea Legislativa y, otros defensores de los entes reguladores consideran que son necesarias en tanto que las *normas* que emiten son *técnicas* y *especializadas*.

<sup>300</sup> Como se ha señalado los sistemas de partidos pueden ser moldeados y cambiados por un sistema electoral que quiebran los formatos del sistema de partidos con relación a su relevancia y número de partidos en del sistema. *Open. Cit.* Giovanni Sartori. *Los límites de la Ingeniería Constitucional...* 63.

compensaciones<sup>301</sup> que refuerzan o violan las reglas del juego establecidas. Este juego político facilita los márgenes para establecer la formación de gobiernos que permean las relaciones del Presidente con su partido, desde posiciones relevantes y las relaciones con otros partidos<sup>302</sup> o la búsqueda de articulación del Ejecutivo con el órgano Legislativo vía consenso mayoritario en el parlamento o mediante pactos fácticos en el gobierno.<sup>303</sup>

Las organizaciones sociales, laboral y empresarial.

Con los poderes metaconstitucionales se abrieron espacios de participación a las organizaciones civiles o comunitarias -estas a partir de la década de los sesenta fueron consideradas sólo al ámbito municipal- en las consultas sobre determinadas temas o actividades de prevención y riesgos. El aparato gubernamental busca cooptarlas y ejercer control sobre los representantes en los distintos espacios de participación. Lo mismo sucede con las gremiales sindicales especialmente estatales mediante estímulos como la oferta de empleos o promoviendo a sus afiliados a cargos gerenciales o mejora de salarios y a los opositores represión. Con respecto a las asociaciones y cámaras empresariales la libertad de elección y de interés para acreditar a sus representantes en las instituciones de composición tripartita, incluso legislando con derecho privilegiado a determinado gremio, a elaborar la terna de postulantes de la cual elige el Presidente, especialmente en los entes reguladores con facultad sancionatoria.<sup>304</sup>

---

<sup>301</sup> Tesis que sostienen Maurice Duverger en *Los sistemas electorales en la vida política* en *Open cit.* 48-49; en el mismo sentido se expresa Giovanni Sartori *Op. cit.* 60.

<sup>302</sup> Desde 1962-2009 ha sido la conducta de ARENA y luego ha pasado a formar pactos y alianzas con los partidos de su misma ideología y del consenso básico construido en torno a la democracia representativa y a la economía de mercado.

<sup>303</sup> La experiencia realizada por el FMLN en los diez años de gobierno. Juego político que desdibujó al ganador absoluto por los márgenes por la formación amplia en el gobierno y los antagonismos ideológicos par un consenso básico construido en la ejecución de las políticas públicas del programa de gobierno.

<sup>304</sup> Durante el gobierno del FMLN se realizaron reformas a diecinueve leyes de instituciones autónomas y descentralizadas que establecían la representación de la ANEP como el ente elector de la representación patronal en las juntas directivas de las mismas. Destacan entre ellas, el FOSEP, ISSS, SIGET, BCR, FONAT, ANDA, FONAVIPO, Aviación Civil. FODES, FSV. DL números del 81 al 99 del 18 de agosto de 2012, publicado en D.O. # 154, t. 396 del 22 de agosto de 2012. La Sala de lo Constitucional restituyó a los representantes de la ANEP hasta el término de su mandato para el que fueron elegidos el 16 de marzo

En un contexto de representación proporcional y del régimen mixto, la mayor parte de los poderes de control al Ejecutivo se encuentran en el ámbito del Consejo de Ministros y, para efectos electorales, el elector puede identificar al Presidente y al partido que le designo como candidato, quien es el responsable para integrar el gabinete de gobierno, para la ejecución de una oferta programática que debería hacer realidad ante el elector.

El poder metaconstitucional del sistema de partidos a disposición del Presidente les establece ciertas características a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que le favorecen los pactos, alianzas o coaliciones interpartidarias y para el funcionamiento fáctico del gobierno tiene a disposición recursos para recompensas y privilegios a su disposición.

La literatura especializada sostiene la representación proporcional demanda la existencia de un sistema de partidos con disciplina partidaria para facilitar al Presidente los acuerdos parlamentarios. La disciplina partidaria -en alguna medida- está determinada por el formato de selección de los precandidatos a cualquier cargo de elección directa y de quienes controlan el orden de las listas electorales a inscribir. En tal sentido, generalmente se presentan cuatro escenarios. Primero. Si la dirección política máxima controla la nómina y selección de las propuestas, el diputado tiene incentivos para actuar conforme a las directrices del partido ante la perspectiva de reelección.

Segundo. pero si la selección de los candidatos es descentralizada, la dirección máxima tiene menos reduce la capacidad de control sobre los legisladores. Este fenómeno se puede observar en las elecciones internas de los partidos políticos mediante las listas cerradas o listas desbloqueadas en la votación para candidatos de elección popular.

Tercero. En un escenario donde la máxima dirección del partido no controla el resultado electoral interno, los candidatos tienden a seguir al líder partidario o al Presidente de la República si es gobierno, de lo contrario arriesgan su lugar “*ganador*” dentro lista del partido; 4) O si los precandidatos poseen recursos propios o “*patrocinadores*” y competir entre sí, los electos dependen menos de su partido, Estos los factores influyen en la demisión fuerte o menos débil de la disciplina partidaria.

Cuarto. El sistema de partidos ejerce un papel de control y de contrapesos en los sistemas presidencialista de representación proporcional para el ejercicio de la gobernabilidad y el control político al Presidente a través del parlamento, sea de efecto positivo o negativo para la ejecución de las políticas y programas en la gestión gubernamental. El riesgo es mayor en contextos donde el eje ideológico es equidistante en la representación de los grupos parlamentarios en mayor la distancia interpartidaria. A más distancia ideológica más división y polarización; a menor distancia ideológica menos fragmentación y menos conflictividad en el funcionamiento presidencial.

Para Duverger el sistema electoral mayoritario a dos vueltas genera un sistema multipartidista de partidos y, la votación de mayoría a una vuelta tiende al multipartidismo; en tanto que, el sistema proporcional favorece la multiplicación de partidos políticos sin modificar la estructura partidaria e incidiendo en la polarización política que estimula la división de partidos en rígidos e independientes, sean *pequeños* o *grandes*<sup>305</sup>. A los sistemas electorales mixtos le destacan la característica que ajusta mejor la distribución

---

<sup>305</sup> Ibidem. A partir de establecer la representación proporcional pluralista en 1983 surgieron nuevos partidos como desprendimiento del partido oficial. La presencia de la corriente socialdemócrata y cristiana fue mínima y de partidos de izquierda ninguna. El pluralismo político en su espectro político- ideológico toma cuerpo en la contienda electoral a partir de los acuerdos de Paz de 1992. Las reformas impulsadas por la Sala de lo Constitucional, referidas al desbloques de listas de votación, del voto fraccionado y candidatos no partidarios inciden negativamente en el sistema de partidos para ejercer el control sobre el programa de gobierno y los funcionarios electos con sus repercusiones en crisis internas. La evidencia salvadoreña confirma la teoría que el sistema proporcional favorece al partido mayoritario y la polarización en dos partidos mayoritarios, que no necesariamente es bipartidismo cuando se enfrentan dos visiones distintas sobre la conformación del régimen y modelo socio económico para el desarrollo de la sociedad.

proporcional de votos para la asignación de los escaños a los partidos<sup>306</sup>. Giovanni Sartori considera que las llamadas leyes del sistema electoral de Duverger, (aclara que Duverger no les llamo leyes), si bien presenta sus efectos no define las causas de dichos efectos, por lo cual prefiere nominarlas reglas electorales sosteniendo que éstas admiten excepciones y condiciones en cada elección y contexto. La influencia directa del sistema electoral la describe como manipuladora hacia el elector, que en cierto modo es presionado para votar como vota. *El sistema mayoritario -dice- impacta indirectamente al sistema de partidos, pues el elector vota en una localidad, en su municipio y el sistema partidista, en tanto que el sistema proporcional se nutre del resultado a escala nacional e influencia directamente al sistema de partidos basado en la función de su propia no-proporcionalidad.*<sup>307</sup>

Por su parte, Dieter Nolhen no es partidario de las generalizaciones sin considerar las condiciones específicas de cada caso, sosteniendo que la creación de las instituciones políticas son un proceso histórico contingente, influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, por estrategias de los actores políticos, etc.<sup>308</sup>.

---

<sup>306</sup> El modelo mixto de Alemania combina la representación parlamentaria se elige el 50% por mayoría relativa y el otro 50% por la formula proporcional. Además, el elector emite un voto por un candidato en su distrito uninominal y otro voto en una lista plurinominal del partido de su circunscripción. Sin embargo, los resultados favorecen a los partidos mayoritarios, aunque aquellos partidos, aunque sean considerados minoritarios a nivel nacional, con fuerte presencia en una región alcanzan representación en el parlamento. Cfr. CAPEL. Diccionario Electoral...

<sup>307</sup> Para Sartori la proporcionalidad, diferente a la votación de mayoría, no está sujeta solo a la formula electoral y la distribución de los escaños, también es afectada por el sufragio universal, a la libertad del sufragio, (entrada masiva de nuevos votantes), al surgimiento del sistema de partidos y el sistema de proporcionalidad. El sistema proporcional no es puro y sus efectos en los partidos políticos depende de su no-proporcionalidad, dependiendo del umbral de cancelación o exclusión, a los incentivos a la mayoría o porque la fórmula de conversión de los votos en escaños no asegure una exacta correspondencia con la votación del elector. Giovanni Sartori. *Elementos de teoría política*. (Madrid, Alianza editorial, 1992). Pág. 243-268.

<sup>308</sup> Dieter Nolhen. La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos en Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos (IIDH-CAPEL, San José 1996) 29-51

Los estudios empíricos han demostrado que los sistemas mayoritarios de representación no facilitan la integración y cambio de un gobierno y que la representación proporcional, en determinadas condiciones sociopolíticas puede ser eficiente con un sistema mayoritario o proporcional y al valorar los efectos de los sistemas electorales, hay que considerar -dice Nolhen- también las condiciones sociopolíticas concretas en cada caso<sup>309</sup>.

La experiencia empírica salvadoreña del siglo XX hacia atrás, evidencia que un sistema de partidos con una limitada fragmentación política, los riesgos para la gobernabilidad son mínima y no estimula la necesidad de coaliciones y alianzas para la aprobación de los asuntos legislativos, No existen estímulos, en palabras de Sartori para fortalecer el sistema de partidos y la pluralidad política. A mayor representación de partidos, mayor será la representación proporcional y la necesidad de establecer pactos, coaliciones o alianzas entre los partidos para aprobar las leyes.

Las instituciones políticas -dice- Nohlen- en su contexto son influidas por las experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de los actores políticos, etc.<sup>310</sup>

En 1982 en la Constitución aprobada se estableció el sistema de representación proporcionalidad y el rol del sistema de partidos como mecanismo para presentar propuestas de candidatos para elección de los funcionarios mediante voto directo a la población. En un contexto de guerra civil la Junta Militar del golpe Estado de 1979 convoca a elecciones de Asamblea Constituyente para su sustitución y aprobar *una nueva* Constitución de 1962, demanda por las elites oligárquicas a fin de reestablecer las llaves de control del parlamento en riesgo por la asonada militar. La reforma constitucional al sistema electoral fue el resultado de las negociaciones entre elites de poder de derecha (ARENA) y centro derecha (PDC) configurando dos partidos

---

<sup>309</sup> *Ibidem*

<sup>310</sup> Op. cit. Dieter Nohlen. Trilogía: Sistema de... 48

relevantes, acompañados por cuatro o cinco partidos minoritarios<sup>311</sup> del eje político - ideológico de derecha.

La ilustración 7 presenta la evolución de la integración político-ideológica de la Asamblea Legislativa en dos periodos. El primero a partir de la vigencia de la Constitución de 1962 hasta las elecciones de 1994 con los efectos de las reformas constitucionales de 1991. El primer periodo la representación política ideológica es del centro hacia la derecha; A partir de la reformar a la Constitución de 1983, se facilita la participación *abierta y legal* del FMLN se rompe el *grupo de poder* pactado por la élite oligárquica, dando lugar a la formación de dos bloques que cubren los extremos del eje políticos-ideológicos.

A partir de las reformas constitucionales de 1991, derivadas de los Acuerdos de Paz del 16 de enero de 1992 firmado en el Castillo de Chapultepec, México, la Asamblea Legislativa alberga, por primera vez en la historia republicana, las distintas corrientes ideológicas de derecha a izquierda y la pluralidad política parlamentaria del sistema de partidos. Sin embargo, el sistema electoral no modificó sustantivamente el modelo de representación, mantuvo los dos partidos relevantes acompañados por seis partidos como promedio en cada gestión.

En el año 2003 mediante sentencia de la Sala de lo Constitucional, se eliminó la circunscripción nacional<sup>312</sup>; los veinte diputados de la *plancha nacional* se distribuyeron en las circunscripciones departamentales de acuerdo con el número de población

---

<sup>311</sup> Mediante el Pacto de Apaneca del 3 de agosto de 1962 entre los partidos ARENA, PCN y PDC mediante el acordaron la formación de un gobierno provisional de unidad nacional, el reparto de las principales instituciones del Estado e establecer una comisión de paz integrada por el PRUD (Guillermo Trabanino), PPS (Guillermo Quiñonez) y Monseñor Revelo para iniciar el dialogo con el FMLN para que entregue las armas y pueda participar en las próximas elecciones. [https://. www.biblioteca.utec.edu.sv](https://www.biblioteca.utec.edu.sv)

<sup>312</sup> Inc. 28-2002 del 8-IV-2003. Caso la plancha nacional. Sala de lo Constitucional de la CSJ. El caso se había ventilado antes con la misma petición y fue declarado inconstitucional el 12 CE; sin embargo, la Asamblea Legislativa reformó el código Electoral introduciendo el artículo 13 CE en los mismos términos del Art. 12 CE que había sido declarado inconstitucional.

registrado en el Departamento, sin embargo, no altero el patrón para la configuración subjetiva de la representación de la Asamblea Legislativa. Como se puede apreciar en la siguiente tabla número 2 Composición de la Asamblea Legislativa 1982-2021

Los demandantes del petitorio para declarar la inconstitucionalidad de la *plancha nacional* basaron su pretensión en la vulneración de los principios de igualdad del voto y la representación proporcional. Sostuvieron que los valores distributivos eran desiguales en relación con el número de población respecto al tamaño desigual entre la circunscripción nacional y las circunscripciones departamentales. Argumentaron que *los Diputados electos por cada tipo de circunscripción, mediante la cual, un Diputado de circunscripción nacional saldría electo por 255,929.95 votos y un diputado de circunscripción departamental saldría electo por 79,978.11 personas*, según los 5,118,599 de habitantes registrados por el censo de 1992<sup>313</sup>. Por tanto, existe una subrepresentación -dicen- de más de cinco millones de habitantes con veinte diputados y una sobre representación de sesenta y cuatro diputados por las circunscripciones departamentales electos con menos votos.

Obviamente los parámetros de control, *el principio de igualdad* con base al número de población no se cumple, como también *el principio de proporcionalidad* en el parlamento no se cumple; en tanto que los sesenta y cuatro diputados de las circunscripciones departamentales, con número de población diferentes son electos con un tercio de los votos necesarios para elegir veinte diputados de la circunscripción nacional que representan a más de cinco millones de habitantes. El propósito para corregir la regla de elección de los veinte diputados pretendía ampliar la representación plural dentro del parlamento. Se logró reducir la subrepresentación o la sobre representación dentro de las circunscripciones respecto al número de habitantes registrados en la circunscripción territorial, a más población más mayor representación, a menor población menor representación.

---

<sup>313</sup> *Ibidem*



### Ilustración 6 Representación política-ideológica en Asamblea Legislativa. 1982-2021

PARTIDOS POLITICOS CON REPRESENTACION EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA													
DE 1982 HASTA 2021													
NUMERO DE PARTIDOS POLITICOS POR GESTION LEGISLATIVA													
Año electoral	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1982	AD	ARENA	PCN	PDC	POP	PPS							
1985	AD	ARENA	PCN	PDC	MERECEN	PAISA	PAR	PPS	POP				
1988	AD	ARENA	PCN	PDC	PAISA	PAR	POP	PL					
1991	AD	ARENA	PCN	PDC	CD	MAC	UDN						
1994	ARENA	PCN	PDC	FMLN	CD	MAC	MNR	MSN	MU				
1997	ARENA	PCN	PDC	FMLN	CD	MSN	MU	PD	PL	PLD	PRSC	PUNTO	MAS
2000	ARENA	PCN	PDC	FMLN	CDU	PAN	PLD	PPL	USC				
2003	ARENA	PCN	PDC	FMLN	CDU	PAN	FUERZA	MR	PPR	PSD	AP		
2006	ARENA	PCN	PDC	FMLN	CD	PNL							
2009	ARENA	PCN	PDC	FMLN	CD	FDR*							
2012	ARENA	CN*	PES*	FMLN	CD*		GANA	PP	PNL				
2015	ARENA	PCN	PDC	FMLN			GANA						Ind.
2018	ARENA	PCN	PDC	FMLN	CD		GANA						Ind.
2021	ARENA	PCN	PDC	FMLN	NI		GANA	NT	VAMOS				

FUENTE: Elaboración propia en base archivo Asamblea Legislativa y Memoria de Labores del TSE, según resultados electorales.

PARTIDO	NOMBRE	PARTIDO	NOMBRE
AD	Partido Acción Democrática	PD	Partido Demócrata
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista	CDU	Partido Democrático Unido
PCN	Partido de conciliación Nacional	PAN	Partido de Acción Nacional
PDC	Partido Demócrata cristiano	FUERZA	Partido Fuerza Cristiana
POP	Partido de Orientación Popular	MR	Partido Movimiento Renovador
PPS	Partido Popular Salvadoreño	PSD	Partido Social Demócrata
MERECEN	Movimiento Estable Republicano Centrista	AP	Partido Acción Popular
PAR	Partido de Acción Renovadora	PNL	Partido Nacional de Liberación
PL	Partido Liberación	PPR	Partido Popular Republicano
MAC	Partido Movimiento Cristiano	FDR	Partido Frente Democrático Revolucionario
PAISA	Partido Auténtico Institucional Salvadoreño	CD	Partido Cambio Democrática
PPL	Partido Pueblo Libre	PES	Partido de la Esperanza
CD	Partido Convergencia Democrática	CN	Partido de la Gran Alianza Nacional
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario	GANA	Partido de la Gran Alianza Nacional
MSN	Movimiento de Solidaridad Nacional	PSP	Partido Salvadoreño Progresista
MU	Partido Movimiento de Unidad	UNIDAD	Partido Movimiento Unidad
MAS	Movimiento Auténtico Social	FPS	Partido Fraternidad patriota Salvadoreña
LIDER	Liga Democrática Republicana	DS	Partido Democracia Salvadoreña
PLD	Partido Liberal Democrático	NI	Partido Nuevas ideas
PRSC	Partido de Resonación Social Cristiano	VAMOS	Partido Vamos
PUNTO	Partido Unido Nuevo Trato	NT	Partido Nuestro Tiempo
USC	Partido Unión Social Cristiana		

La proporcionalidad plural política e ideológica quedó en deuda, no alteró la tendencia histórica de la configuración de los dos partidos relevantes y polarizados, observable en la tabla 2. Si bien eliminó la subrepresentación ejercida a través de los partidos participantes en las circunscripciones electorales, no alteró la fórmula electoral para la asignación del diputado.

La proporcionalidad de la representación parlamentaria no depende del número de la población domiciliada en la circunscripción. La proporcionalidad está condicionada por dos factores intervinientes, el primero, por el número de contendientes en disputa por

la representación y; el segundo factor, la fórmula electoral para asignar la representación. Entonces, el número de población *per se* en la circunscripción electoral no determina la proporcionalidad, sino la configuración del sistema electoral adoptado.

Se modificó la base electoral, ampliando el número de habitantes en la circunscripciones subrepresentadas o sobrerrepresentadas, (San Salvador pierde un escaño y Santa Tecla gana uno escaño, por ejemplo) pero la fórmula de asignar los escaños no sufrió cambios y la tendencia de representación proporcional del pluralismo político e ideológico en el parlamento no sufrió alteración sustantiva, por las condiciones del proceso de transición de la dictadura militar hacia la apertura democrática que vive El Salvador.

La literatura especializada, en particular Nohlen insiste que al interpretar los resultados del sistema electoral ha de considerarse el momento histórico, político y contexto en que se producen las elecciones. Los estudios comparados de los sistemas electorales confirman que el sistema electoral incide directamente en la configuración de la representación mediante la fórmula electoral y el tamaño de la circunscripción.

Los distritos electorales en los sistemas de representación proporcional siempre serán diferentes en el número de votantes habilitados para el sufragio y -en América Latina- la tendencia de los sistemas electorales de representación proporcional puros no se presentan como tal, se presentan combinados.

Los sistemas electorales y sistemas políticos, como las instituciones electorales dependen mucho -según Nohlen- de las expectativas a futuro, de los intereses, de las relaciones de poder y las estrategias de los actores políticos que no son entes abstractos y surgen como necesidad contingente de la experiencia del proceso histórico y responden *al tipo de transición* hacia la democracia que se pretende.<sup>314</sup>

---

<sup>314</sup> Dieter Nohlen. La Trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. En IIDH-CAPEL. Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos. (San José, CAPEL, 1996). 48.

Para Nohlen existe tres tipos de combinaciones:

- a) los de representación por mayoría;
- b) de representación paralela y;
- c) los sistemas compensatorios.

Los tres tipos asignan al representante electo mediante los votos obtenidos por el partido o el candidato mediante la formula electoral elegida según se puede apreciar en la tabla número 3. *Composición de la Asamblea Legislativa: 1982-2021*.

De tal modo, que el efecto pretendido de igualdad y representación plural razonable al declarar la inconstitucionalidad de *la plancha nacional*, sus efectos en el sistema electoral fue mínimo para modificar y ampliar la representación pluralista en el Parlamento.

La experiencia salvadoreña destaca que un acuerdo entre los partidos puede afectar sólo el ámbito del parlamento, sin implicaciones en la relación entre el Presidente y el parlamento<sup>315</sup>,\_aun cuando puedan existir tensiones con relación al control fáctico de la Presidencia o la Junta Directiva por el partido de gobierno. La existencia de la separación de poderes facilita acuerdos entre partidos que afectan únicamente al ámbito del parlamento, sin implicaciones entre los partidos y el Presidente. De darse el caso, que un Diputado participe en el gabinete de gobierno, Art. 129 Cn. lo hace a título individual y responde ante el Presidente; los partidos políticos son liberados de dicha responsabilidad.

---

<sup>315</sup> Por ejemplo, el protocolo de instalación inicial de la Asamblea Legislativa y conformación de la Junta Directiva e integración de las comisiones permanentes, Art. 11 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, DL. # 756 del 28 de julio de 2005.

### 3.5.8 El sistema electoral y fórmulas para la conversión de votos en escaños

El sistema electoral hace referencia al ordenamiento o conjunto de disposiciones jurídicas electorales que establecen las reglas y procedimientos destinados a regular las etapas y procesos de inscripción y votación, del tipo de elección a realizar en cada jornada para elegir los representantes en cada circunscripción establecida, la organización del padrón electoral que define quienes pueden emitir el voto y la fórmula para el conteo de estos; el organizador de la logística electoral. Asimismo, regula las condiciones para la campaña de propaganda electoral y establece la autoridad que certifica a los elegidos, además comprende la autoridad que resuelve los conflictos que puedan surgir en dichos procesos. Estas funciones básicas del ordenamiento electoral salvadoreño desarrollan el contenido de las constitucionales en las leyes secundarias, especialmente en el Código Electoral.<sup>316</sup>

Otros aspectos del sistema electoral normado en la Constitución, es el reconocimiento jurídico de los partidos políticos, el financiamiento público y privado a los partidos políticos, la democracia interna y su organización, las restricciones a las personas jurídicas y naturales para donar a los partidos y el acceso a los medios de comunicación públicos durante la campaña electoral regulados en la Ley de Partidos Políticos aprobada en febrero del año dos mil trece.<sup>317</sup>

El 14 de diciembre de 1992 se aprueba el Código Electoral, CE, que contiene las principales reformas electorales acordadas por el GOES-FMLN en los Acuerdos de Paz de 1992<sup>318</sup>. En dos décadas de vigencia del CE ha sufrido más de 200 reformas relativas

---

<sup>316</sup> En lo cotidiano se tiende a considerar al sistema electoral como sinónimo del ordenamiento jurídico electoral el cual es un subconjunto del ordenamiento jurídico electoral. Luis Ruiz define el sistema electoral como el *procedimiento a través del cual las preferencias electorales de los votantes se convierten en votos y éstos, a su vez, se traducen en mayorías o minorías de gobierno de los partidos en contienda electoral*. Cfr. José Luis Ruiz-Navarro Pinar. *Diccionario Electoral. t. I.* (San José, CAPEL, 2017).

<sup>317</sup> Decreto Legislativo número 307 del 14 de febrero de dos mil trece, publicado en D. O. # 40, t. 398 del 27 de febrero de 2013.

<sup>318</sup> La agenda de reforma política al Estado se aprobó el 4 de abril de 1990 en la reunión de Caracas, Venezuela, la reforma al ordenamiento jurídico electoral aprobando sus principales contenidos en la

a los umbrales de permanencia y registro de los partidos políticos, mejoras en el procedimiento y administración de las jornadas electorales, en las formas de votación, conformación y depuración del padrón electoral, el voto domiciliario, voto en el exterior, diputados no partidistas, etc. que evidencia la importancia y rol que juega el sistema electoral por la disputa y control del poder político, a grado tal, que la Asamblea Legislativa emitió un nuevo Código Electoral el 3 de julio de 2013<sup>319</sup>; también se emitió la Ley de Partidos Políticos.

Esas transformaciones o evolución del sistema electoral, desde el punto de vista jurídico, su análisis debe encuadrarse al momento socio histórico, considerando que la jurisprudencia como el derecho no son ajenos a los intereses de los diferentes grupos y clases sociales -según Bourdieu- son *un reflejo directo de las relaciones de fuerza existentes, donde se expresan las determinaciones económicas, y en particular los intereses de los dominantes*<sup>320</sup>.

El Derecho es un terreno en disputa en las concepciones de democracia, el bienestar común y la vigencia de los derechos fundamentales de la persona. El siguiente gráfico 8, se presenta los principales temas comprendidos en la reforma electoral a partir de 1983, las mayorías de las cuales se realizaron luego de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992.

A partir de la Constitución de 1983 y sus reformas se modificaron las reglas que anulaban los métodos de fraude electoral por la dictadura militar en “los tiempos de

---

reunión de México el 27 de abril del año de 1991. Se crea el TSE mediante reforma constitucional la composición del Tribunal electoral aprueba la formación de una comisión integrada por todos los partidos políticos y especialistas para formular un nuevo Código Electoral, la depuración del padrón electoral, *Vid. ONU. Acuerdos de El Salvador ...* 13-33.

<sup>319</sup> La Asamblea Legislativa desde año 2014 a 2020 ha emitido veintidós Decretos Legislativos vigentes de reforma al actual CE; más dos decretos transitorios y una interpretación auténtica; por su parte el Presidente del órgano Ejecutivo ha vetado cinco decretos ley de reformas al CE. En total se modificaron 92 Artículos del CE referidos al padrón electoral, vigilancia de los partidos políticos, la integración las JRV, el diseño de papeletas de votación, el procedimiento de votación, conteo de votos y la asignación de los curules. voto por rostro, listas desbloqueadas, listas abiertas y voto cruzado, etc.

<sup>320</sup> Pierre Bourdieu. *Poder, derecho y clases sociales*. (Bilbao, Desclée de Brouwer, 2000). 166

conciliación” del PCN<sup>321</sup> (reellenos de urnas de votación, golpes de Estado, intimidación, represión, retención de salarios y coacción a los empleados estatales y privados para votar por el candidato oficial) y los gobiernos de ARENA<sup>322</sup> lo sustituyeron por “la compra” de votos masivamente, falsificación de DUIs, suplantaron electores y acarrearón miles de votantes guatemaltecos, hondureños y nicaragüenses; realizaron propaganda sucia difundiendo amenazas y mentiras sobre la propiedad, la familia y la religión, hasta el mismo día de la votación en la campaña electoral de Antonio Saca.<sup>323</sup>

Bajo las nuevas reglas electorales a partir de 1991 se han realizado seis elecciones Presidenciales y diez jornadas electorales para para elegir Diputados y Concejos Municipales,<sup>324</sup> cuyos resultados fueron reconocidos por los contendientes y la comunidad nacional e internacional. Las anomalías e insatisfacciones acontecidos en las jornadas electorales, en las elecciones del siglo XXI han sido referidas a retrasos y

---

<sup>321</sup> Practica fraudulentas denunciadas al TSE y recogidas en los informes de los observadores nacionales e internacionales de las jornadas electorales del año 2004.

<sup>322</sup> A partir de las elecciones presidenciales de 1972 hasta 1979 el relleno de urnas y la represión al movimiento social era un método público y descarado. Con reellenos de urnas y apagones de energía eléctrica al momento del escrutinio de votos modificaban los resultados de la votación del elector. Modalidad que aplicaron para 1972 y 1977 afectando el triunfo electoral de la UNO favoreciendo al PCN. En 1989 mediante modificación del algorismo del sistema informático, el CCE evitó que la coalición de Convergencia Democrática MNR/PSD integrada por Guillermo Ungo (1928-1991) y Mario Reni Roldán (1925-2020) apoyada por el FMLN modificaron levemente los resultados para que el PCN surgiera como el tercer partido más votado. Luego de la Constitución de 1993 era la primera fuerza de tendencia socialdemócrata de izquierda alcanzada alto respaldo popular.

<sup>323</sup> Durante el período de Antonio Saca, surgieron denuncias y nuevas modalidades del fraude electoral: corrupción (financiamiento electoral para el acceso a contratos con el Estado); crimen organizado (lavado de dinero y financiamiento electoral oscuro) y la incursión de las pandillas en las jornadas electorales (coerción a la población, control del proselitismo electoral, acarreo o impedimento al ciudadano para acceso a los centros de votación en los territorios bajo su control, etc.) incluso se han evidenciado pactos electorales con las pandillas para favorecer resultados electorales en determinados circunscripciones y las elección presidencial última a los partidos. La FGR ha procesado Alcaldes y Concejales electos en panillas de ARENA, GANA, PCN y NI. Sobre estos esta modalidad existe documentación pública en prensa y estudios específicos en la prensa independiente digital (El faro digital, Gato negro, *infobae*, etc. y estudios académicos de Jeannette Aguilar, Napoleón Campos, Miguel Amaya y otros especialistas en las políticas de seguridad pública.

<sup>324</sup> Las elecciones presidenciales coinciden cada quince años en la jornada de votación para elegir diputados a la Asamblea Legislativa y cada cinco años con las elecciones al Parlamento Centroamericano, PARLACEN. A la fecha se han realizado seis elecciones para el PARLACEN.

obstáculos en el proceso de conteo y escrutinio de los votos, en la trasmisión preliminar de los resultados, de transparencia del proceso o denuncias de fraude electoral vinculados a la *compra* de voluntades y violación de las leyes en la campaña electoral anta la pasividad del TSE.

Sin duda alguna que en las últimas cuatro décadas el sistema electoral salvadoreño ha evolucionado reduciendo las manifestaciones fraudulentas y excluyentes a la participación de los diferentes sectores de la población hacia un sistema electoral pluralista y competitivo para la elección de los representantes en los órganos de gobierno, que el pensamiento liberal considera el indicador principal para la salud de la democracia.

El Estado jurídicamente organizado y normado establece las atribuciones, facultades y límites a los gobernantes en la Constitución y las leyes; el poder soberano no se transmite y no admite otro poder por ser único, indivisible y absoluto.<sup>325</sup> En tal sentido, en la Constitución salvadoreña de acuerdo a la finalidad, el sistema político y la forma de gobierno, y los constituyentes configuraron la democracia representativa como un gobierno de mayorías mediante elecciones libres y periódicas bajo las normas y reglas del pluralismo y el sistema de partidos, condicionadas al reconocimiento de las minorías, los derechos fundamentales y humanos establecidos en la Constitución como límites al poder de los gobernantes, Arts. 1, 85, 87 y 248 Cn.

Ilustración 7 Principales tópicos de la reforma electoral

<b>PRINCIPALES TOPICOS DE REFORMA ELECTORAL</b>	
Padrón electoral por rostro	Ley de partidos políticos
Derecho ciudadano observación proceso electoral	Democracia interna en partidos políticos

---

<sup>325</sup> La soberanía es absoluta, es un poder supremo que no admite sobre sí ningún otro poder y no puede ser determinada más que por sí misma. *Op. cit. Informe único* de la CEPC ... 104.

Creación de la JVE	Transparencia partidos políticos
Derecho ciudadano a interponer recursos ante TSE	Reducción umbrales inscripción PP
Concejos Municipales plurales	Umbrales mínimos para desinscribir partidos
Transmisión de escrutinio preliminar	Deuda electoral
Transmisión escrutinio final y transparente	Financiamiento partidos políticos
Uso tinta indeleble, mecanismo de control del voto	Elecciones internas para elegir precandidatos elección popular
Candidaturas no partidarias	Fiscalización del TSE a Partidos políticos
Derecho universal. Voto de comunidad LGTBI	Cambio fórmula electoral asignación cargos en AL y Alcaldías
Transparencia de partidos políticos	Listas abiertas / listas desbloqueadas
Diseño papeletas de votación	Barreras inscripción candidatos no partidarios
Voto residencial	Rendición de cuentas del PP
Voto en el exterior	Transfugismo político
Voto por rostro	Composición de organismos temporales
Control del TSE a partidos políticos	Carné electoral sustituido por DUI

**FUENTE:** Elaboración propia

La doctrina establece que la circunscripción electoral es la división político-administrativa por medio del cual el voto del elector designa a sus representantes<sup>326</sup>. El sistema electoral salvadoreño divide a la población en circunscripción nacional para la elección del Presidente, Vicepresidente y veinte Diputados al PARLACEN; en catorce Circunscripciones Departamentales para elegir 84 Diputados a la Asamblea Legislativa

---

<sup>326</sup> Para Dieter Nohlen la circunscripción electoral es la unidad geográfica o el distrito electoral en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos. Dieter Nohlen. IIDH. Diccionario Electoral, tomo I A-K. San José, IIDH, 2017.



y 262 Concejos Municipales en la Circunscripción Municipal. Las circunscripciones se determinan con base al último censo de la población, Art. 79 Cn. y territorialmente coinciden respectivamente con los Municipios, los Departamentos y el territorio de la República, Art. 10 CE configurando el padrón electoral<sup>327</sup> con la población de 18 años cumplidos capaz de emitir el voto, Art. 8 CE.

El tamaño de la circunscripción impacta la configuración de la representación proporcional, pues la magnitud o tamaño de la circunscripción determina la cantidad de escaños en disputa e incide también en el porcentaje proporcional a distribuir en la representación de los partidos políticos o candidatos<sup>328</sup>. Maurice Duverger al comparar el sistema electoral con el sistema de partidos sostiene que *la vida política de un país es modulada por los partidos políticos y que estos institutos a su vez son influenciados de forma directa e indirecta por el sistema electoral en el tipo y forma de organización de los partidos quienes ejercen la principal influencia en el quehacer político de un país.*<sup>329</sup>

Con la influencia de la revolución mexicana (1910) y revolución rusa (1917) surgen, en América Latina partidos<sup>330</sup> y movimientos de trabajadores del campo y la

---

<sup>327</sup> El padrón electoral es el registro de todos los ciudadanos que por ley tienen la mayoría de edad y se encuentran en la lista electorales. No toda la población de 18 años es habilitada para emitir el voto. Pierden o se suspende el derecho al sufragio cuando los ciudadanos: a) son condenados por delitos o por interdicción judicial: b) quienes compren o vendan votos en las elecciones: c) los que promuevan o apoyen la reelección presidencial: d) los funcionarios o autoridades que coarten la libertad del sufragio: e) los de conductas notoriamente viciadas y f) por enajenación mental, Arts. 74 y 75 Cn.

<sup>328</sup> Nolhen analiza las normas que establecen la circunscripción electoral, la distribución de candidatura, la votación y las fórmulas para la conversión del voto en escaños y sus consecuencias en el resultado electoral. Dieter Nolhen. *Sistemas electorales y partidos políticos*. (México, FCE, 2004).

<sup>329</sup> Maurice Duverger. *Influencia de los sistemas electorales en la vida política*. En Alberto Batlle. *Diez textos básicos de ciencia política*. (Barcelona, Ariel, 2001). 38

<sup>330</sup> La literatura política al comparar los partidos políticos surgidos del republicanismo y los partidos políticos de la primera mitad del siglo XX identifica a los primeros como partidos *tradicionales* o *electorales* en la medida que surgen para las contiendas electorales y su acción social condicionada a los resultados electorales sin organización permanente y por el tiempo de fundación. Para el caso salvadoreño, esa visión es muy limitada y no considera las diferentes formas de manifestación de los partidos en la sociedad, en los movimientos sociales, culturales y gremiales como en el ejercicio de sus derechos civiles y la libertad de asociación. sumándose así, inconscientemente, a la narrativa de los grupos oligárquicos que lo político es para *la clase política* alimentando en la mayoría de la población, por su condición de asalariados, la idea que, *sino no trabaja no come* para deslegitimar el ejercicio de sus derechos fundamentales y políticos.

ciudad, de clase media, partidos políticos articulados mediante una estructura orgánica y permanente con estrategias de movilización combinando diferentes formas de lucha de acción permanente en lo social, político, económico y laboral para impulsar sus programas o demandas al régimen. En el Salvador, este tipo de organización fueron proscritas en 1930 el PCS y el PAR-Nueva Línea en 1968 y perseguidas legal o fácticamente por “subvertir el orden establecido”.

La legislación electoral establece los estímulos o desincentivos al surgimiento de los partidos políticos, no solo a través de los resultados electorales, sino también por los umbrales<sup>331</sup> mínimos o máximos requisitos para su alta o baja legal en el sistema de partidos. Aparte de las condiciones para obtener la personalidad jurídica, requiere el respaldo de 50 mil ciudadanos en el goce de sus derechos políticos, Art. 13 LPP y admite la fusión de los partidos políticos en uno o más en un sólo partido. Para la cancelación en el registro de partidos, el TSE está facultado para iniciar de oficio el proceso si ha participado en elecciones al parlamento nacional o centroamericano, cuando: a) No haya obtenido 50 mil votos; b) No participe en dos elecciones consecutivas realizada en distintos años; c) si participa coaligado en dos, tres o más de tres deberá obtener la preferencia de 100 mil votos, 150 mil votos y 50 mil votos por cada partido adicional a los tres; d) si se establece que ha realizado fraude, Art. 47 LPP. Exceptuando si ha alcanzado la representación de un Diputado en la Asamblea Legislativa, no considera la representación en el PARLACEN.

Para la participación del candidato no partidario, existe legislación especial aplicable a la elección especial. Cada periodo de elección de diputado, de iniciar un nuevo proceso de inscripción. Al candidato no partidario se le exige contar con el respaldo de un grupo de diez ciudadanos y el respaldo de 6, 8, 10 y 12 mil firmas ciudadanas respectivas en correspondencia al tamaño de la circunscripción electoral

---

<sup>331</sup> El umbral electoral establece los requisitos jurídicos y resultados político-electorales para el registro o cancelación de los partidos políticos en el registro electoral. *Op. Cit.* Maurice Duverger, Dieter Nolhen en IIDH-CAPEL *Diccionario Electoral...*

departamental a partir de 300+1 mil electores incrementándose en 300 electores sucesivamente según tamaño de la circunscripción<sup>332</sup>.

La literatura especializada identifica tres modalidades principales del sistema electoral, clasificándolos en base a las fórmulas electorales establecidas para la transformación de votos en escaños<sup>333</sup>. Los politólogos sostienen que no existe un sistema ideal, pero tienen consenso sobre tres tipos básicos de votación y sus variantes para elegir los cargos de elección popular, siendo ellas: la fórmula de mayoría absoluta, mayoría simple y fórmula de proporcionalidad<sup>334</sup>.

El sistema electoral salvadoreño comprende tres formulas: a) Sistema de mayoría absoluta, 50%+1 voto, Art. 216 CE.<sup>335</sup> para las elecciones de Presidente y Vicepresidente y considera la segunda vuelta entre los dos partidos o coalición de partidos en contienda que alcanzaron la mayor votación cuando un partido o coalición de partidos no haya alcanzado la mayoría absoluta de la votación; b) Mayoría Proporcional en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa y del PARLACEN, Art. 217 CE. aplicando la formula Hare o resultados mayores de cocientes y residuos; c) En la elecciones de Concejos Municipales aplica una fórmula mixta combinado mayoría simple o relativa<sup>336</sup> para

---

<sup>332</sup> Disposiciones especiales para la postulación de candidaturas no partidarias. DL # 555 del 16 de diciembre de 2010.

<sup>333</sup> Como se ha afirmado, el sistema electoral es el procedimiento para la transformación de las preferencias del elector en votos y la formula electoral es el mecanismo por medio del cual se aplica la distribución de los escaños y los cargos electivos. *Cfr. CAPEL Diccionario Electoral...*

<sup>334</sup> El sistema electoral responde a las necesidades y procesos específicos para la conformación de las instituciones de representación y del régimen político y del más amplio consenso entre los actores políticos relevantes y la mayoría ciudadana. *Vid. Dieter Nohlen. El contexto hace la diferencia: Reforma constitucional y el enfoque histórico empírico (México, UNAM, 2005)*

<sup>335</sup> Las fórmulas de mayoría relativa o simple y la mayoría absoluta son las más utilizadas en Latinoamérica, con la pretensión que el ganador de la elección obtenga mayores votos para su legitimidad democrática. Principalmente se aplicada en las circunscripciones unimodales o en las lecciones de Presidente y Vicepresidente, con la mayoría de mitad más uno y la regla de la segunda vuelta. En Centroamérica, Costa Rica utiliza la mayoría absoluta con el 40% de la votación válida para evitar la segunda vuelta. Las fórmulas de la proporcionalidad se aplican en las circunscripciones multimodales.

<sup>336</sup> Algunos académicos y politólogos a la mayoría simple prefieren denominarla mayoría pluralista por su efecto "bipolar" en el sistema de partidos aplicada en las circunscripciones uninominales pues el porcentaje

asignar al partido que tenga mayor votación los cargos de Alcalde, Sindico y los Regidores necesarios para los acuerdos de mayoría simple, bajo las siguientes reglas a) Sí la votación es mayor al 50% de los votos se le asigna proporcionalmente el número de regidores correspondientes y, b) Sí la votación es menor al 50%, tendrá los regidores necesarios la mayoría simple; el resto de regidores, de acuerdo a la composición del Concejo Municipal, se distribuyen en forma proporcional a la votación alcanzada por los contendientes, Art. 219 CE.

El sistema electoral salvadoreño ha aplicado dos fórmulas de proporcionalidad con la introducción del Sistema de proporcionalidad. La primera conocida por como fórmula D'Hondt que distribuye los curules, según el cociente electoral (número de votos) determinado para asignar un curul mediante una serie de números naturales que le corresponde a cada partido o candidato.

La fórmula de Hare se aplica a partir de las reformas electorales ordenadas en resoluciones de procesos de inconstitucionalidad por la Sala de lo Constitucional referente al voto por rostro y voto cruzado, distribuyendo los curules en base al cociente y residuos electorales de los votos obtenidos por el partido o el candidato.

La tabla número cuatro presenta las diferencias y los efectos que produce la aplicación de la fórmula electoral de *D'Hondt* y la fórmula *Hare*, existiendo consenso en la literatura electoral que la fórmula *Hare* favorece más la representación de los partidos minoritarios y por tanto refuerza la pluralidad en la representación del sistema político. La tabla muestra dos circunscripciones con dimensiones diferentes, una elige ocho diputados y otra elige cuatro diputados para aplicar y comparar la fórmula para adjudicar los escaños por D'Hondt y Hare respectivamente.

---

o número de votos para elegir se incrementa o reduce de acuerdo con el número de partidos en contienda. A mayor número de partidos o candidatos participando, más bajo será el cociente electoral para resultar electo y, viceversa, a menor número de partidos o candidatos mayor será el cociente electoral exigido. Op. cit. CAPEL. Diccionario electoral ...

La fórmula *D'Hondt* asigna el escaño según las veces que contenga el divisor, iniciando en forma sucesiva al partido (entre corchetes el número por turno sucesivo de asignación) hasta completar el número de diputados a elegir en la circunscripción. En la circunscripción de mayor tamaño electoral se asignan seis escaños por medio del divisor y dos menos del divisor, correspondiendo uno al partido relevante y otro al no relevante. La proporción se repite en la circunscripción de cuatro: dos por divisor y 2 abajo del divisor.

La fórmula *Hare*, en la elección de cuatro diputados: otorga dos por cociente y dos por residuo siendo similar el resultado de asignación del curul que determina la fórmula *D'Hondt*; en cambio para elegir ocho diputados se eligen cinco por consciente y tres por residuo favoreciendo la inclusión de otro partido por medio del residuo. La diferencia fundamental es por grado de competencia que opera en la circunscripción.

### 3.5.9 El sistema de partidos políticos y su función en la sociedad

La Constitución de 1983, consolidó la representación proporcional en la elección de los diputados incluyó el financiamiento de los partidos políticos por medio de la llamada *deuda política*, la conformación del TSE con participación de los partidos políticos debidamente inscritos como medida de control preventivo ante la cultura electoral de prácticas fraudulentas gubernamentales de los partidos de derecha. Reformas que consolidaron el rol cívico de los partidos políticos.

La guerra civil evidenció ante la población y la comunidad internacional, la injusta estructura económica y social de acumulación oligárquica mediante la dictadura militar. Políticamente la guerra iniciada en la década de los ochenta mostró los escandalosos fraudes electores de 1972 y 1977 en el marco de una cruel represión al movimiento popular<sup>337</sup>. La alternancia democrática liberal proclamada en la Constitución de 1941,

---

<sup>337</sup> Bajo la bandera de la Unión Nacional Opositora conformada por el PDC, MNR y UDN donde convergieron las ideologías demócratas cristinas, socialista y comunistas, en las elecciones presidenciales de 1972 (Napoleón Duarte y Guillermo Ungo) y 1977 (Cnel. Ernesto Claramount y Antonio Morales Erlich) a la UNO le robaron el triunfo electoral. Dos procesos que movilizaron políticamente amplios sectores de

reafirmada en las constituciones posteriores, fue bloqueada legal y fácticamente por quienes han asumido los poderes del Estado.

Tabla 2 Comparativo fórmula electoral D'HONDT y HARE

APLICACIÓN COMPARADA DE RESULTADOS											
FORMULA ELECTORAL D'HONDT Y HARE											
CIRCUNSCRIPCION ELECCION DE OCHO DIPUTADOS											
fórmula D'HONDT						Fórmula HARE					
Divisor = <b>43,750</b> votos						Cociente = <b>43,750</b> votos					
PARTIDO	Votos entre serie numérica					Diput.	PARTIDO	Votos	Cociente	Residuo	Diput.
	Votos	v/1	v/2	v/3	v/4						
A	112,000	[1]	[3]	[5]	[8]	4	A	112,000	2	1	3
B	99,000	[2]	[6]			2	B	99,000	2		2
C	51,500	[4]				1	C	51,500	1		1
D	30,500			[7]		1	D	30,500		1	1
E	20,000						E	20,000		1	1
F	13,000						F	13,000			
G	12,500						G	12,500			
H	11,500						H	11,500			
<b>Total</b>	<b>350,000</b>					<b>8</b>	<b>Total</b>	<b>350,000</b>			<b>8</b>
CIRCUNSCRIPCION ELECCION DE CUATRO DIPUTADOS											
D'HONDT						HARE					
Divisor = <b>30,000</b> votos						Cociente = <b>30,000</b> votos					
PARTIDO	Votos entre serie numérica					Diput.	PARTIDO	Votos	Cociente	Residuo	Diput.
	Votos	v/1	v/2	v/3	v/4						
A	50,000	[1]	[3]			2	A	50,000	1	1	2
B	35,000	[2]				1	B	35,000	1		1
C	18,000		[4]			1	C	18,000		1	1
D	17,000						D	17,000			
<b>Total</b>	<b>120,000</b>					<b>4</b>	<b>Total</b>	<b>120,000</b>			<b>4</b>

Fuente: Elaboración propia con base a fórmulas electorales

HARE: votos/curul=cociente. Hare asigna diputados cuantas veces contenga el cociente. El residuo aplica el método de los residuos.

D'HONDT: votos/#curul=divisor (1,2,3, etc.). En orden sucesivo, según # divisor asigna diputado hasta agotar el divisor. En [...] el orden de asignación del diputado.

Los Acuerdos de Paz de 1992 impulsaron reformas a la Constitución que modificaron la institucionalidad electoral para garantizar su independencia con respecto al órgano Ejecutivo. Se creó el TSE como organismo máximo en materia electoral con

la sociedad (campesinos, trabajadores, capas medias, juventud, religiosos y estratos militares progresistas. Las protestas y descontento de la población por la situación económica, política y los fraudes electorales el régimen los enfrentó con represión sistemática, cárcel y estados de sitio continuos que cerraron la vía pacífica de acceso al poder.

funciones jurisdiccionales y administrativas; refuerza el rol de los partidos políticos en la vigilancia electoral y la representación pluralista en la Asamblea Legislativa.<sup>338</sup>

Respecto al órgano judicial crean el Consejo Nacional de la Judicatura para evaluar y presentar los listados de candidatos para optar al cargo de Magistrados de la CSJ conformada por el 50% de aspirantes elegidos por voto directo por las gremiales de los abogados y el 50% establecido por el CNJ. Asimismo, se le atribuye la formación y selección de los candidatos para el nombramiento de jueces de Cámara y Juzgados del sistema judicial a propuestas del CNJ.

La elección de Sala de lo Constitucional (2009-2018) generó expectativas en el mundo jurídico y los medios de comunicación por dos circunstancias: la primera, en su elección participo por primera vez la izquierda; segunda, su elección generó polémica en relación con la legalidad del procedimiento con el cual se incluyó en la lista de treinta candidatos al Dr. José Belarmino Jaime Flores y Lic. Rodolfo Ernesto González Bonilla<sup>339</sup>. Belarmino Jaime no había participado en el proceso de selección inicial del CNJ, ni en la elección por votación del gremio de abogados y, Rodolfo González participo

---

<sup>338</sup> Se realizaron reformas a la Constitución y las leyes secundarias al ordenamiento jurídico electoral, creando la Junta de Vigilancia integrada por los Partidos políticos; el incremento del número de Diputados de 60 a 84 para integrar el parlamento; la formulación de un nuevo CE y creación del registro del padrón electoral.

<sup>339</sup> Los Exmagistrados de la CSJ fueron incluidos en los listados de CNJ para completar las ternas ante la renuncia de autoexclusión de David Gonzalo Cabezas, Jorge Efraín Campos y Nora Victorina Montoya, los tres miembros del CNJ ante la indignación y críticas de diferentes sectores jurídicos y sociales. Asimismo, Michelle Gallardo de Gutiérrez presento un amparo de presunta violación de los principios de legalidad e igualdad al no ser considerada en listado de aspirantes a magistrado; la Sala de lo Constitucional admite amparo y el 27/abril/2009 ordena medida cautelar: la Asamblea legislativa deberá de abstenerse de realizar la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia para el periodo comprendido entre el 1 de junio del año 2009 y el 30 de junio de 2018, tomando como base la lista de candidatos conformada y que le fue remitida por el Consejo Nacional de la Judicatura, lo anterior, mientras se mantenga la verosimilitud de las circunstancias fácticas y jurídicas apreciadas para la opción de tal medida. (Amparo del 13/mayo/2009).

Esto origino un tensionamiento entre la Asamblea Legislativa y la SC electa cuyas consecuencias llevaron a una medición de fuerzas donde la AL elección dos presidentes de la CSJ y la destitución de estos por la Sala de lo Constitucional, estableciendo la inmovilidad o traslado de los Magistrados de la SC a otras salas de la CSJ como criterio jurisdiccional. Inc. 15-2011 y 38- 48-2011 del 6-I-2012.

en el proceso de elección organizado por FEDAES, no alcanzó los votos necesarios para ser incluido en la lista de quince abogados más votados para integrar las ternas a presentar por el gremio.

La gestión de la Sala de lo Constitucional se inserta en un contexto internacional del fin de la tercera ola democratizadora en América Latina, que para El Salvador iniciaba en el siglo XXI, aun cuando las reforma constitucionales a la Constitución de 1983 derivada de los Acuerdos de Paz de 1992; si bien mostraron avances en la ejecución formal de los mismos y el desmontaje del militarización de la sociedad y la reconstrucción postguerra, los beneficios democratizadores esperados de la reformas institucionales y políticas electorales en términos empíricos seguían en el congelador.

Por otra parte, la academia y los políticos en la región latinoamericana con base a los estudios comparativos sobre la calidad de la democracia y la eficiencia en la prestación de los servicios del Estado, desde diferentes modelos para el análisis de la democracia y las formas de gobierno como la democracia *limitada* o democracia *delegativa*<sup>340</sup> con la pretensión de ampliar los espacios de participación ciudadana en la formulación y ejecución de las políticas públicas. En este contexto aparecen estrategias para mejorar la democracia dándole más énfasis al control del órgano judicial<sup>341</sup>.

Ante las crisis constantes de gobernabilidad en el periodo de transición de las dictaduras a la democracia atribuidas, entre otros factores, a la crisis del sistema de partidos, a la desconfianza y crisis en la estructura de los partidos tradicionales se generaron propuestas alternativas como la despartidización de la política, la ampliación

---

<sup>340</sup> Enfatizan los mecanismos de acceso al poder mediante los procesos electorales, que, en las últimas décadas del siglo XX, los partidos de izquierda accedieron a la Presidencia en Venezuela, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Ecuador, Nicaragua, El Salvador y Honduras.

<sup>341</sup> El neoconstitucionalismo se basa en la supremacía constitucional, el principio de la división de poderes, la defensa de los derechos humanos y del ciudadano abordando el problema de la efectividad constitucional y cumplimiento fáctico de las resoluciones de los Tribunales. Predominando el modelo de funcionamiento de las Cortes federales de los Estados Unidos. La teoría alude a una concepción diferente del Estado de Derecho que considera como fuente de derecho a la Constitución, derivando así que los principios aplicados para interpretación de la Constitución le acreditan función legislativa al órgano judicial.



o nuevos mecanismos de mayor participación ciudadana no partidista o las estrategias del *golpe blando*<sup>342</sup> para desmontar las “democracias autoritarias” surgida la final del siglo pasado.

A partir de la incursión política del FMLN en 1994, bajo las reglas del sistema electoral, la representación política en los Concejos Municipales y el parlamento tubo una tendencia creciente e incidiendo en los mecanismos de nominación y elección a los cargos politicos de segundo grado. La polarización política institucionalizada evidencio y acrecentó la disputa del poder político entre dos visiones “ideales” y diferentes de la democracia republicana. De un extremo el régimen político republicano y al otro extremo el régimen político socialista; escenario que en la historia política del país se presentaba por primera vez. El parlamento se convirtió en el centro político con la participación de las fuerzas de izquierda representada en la bancada del FMLN. Como se puede visualizar en la tabla cuatro a través de la representación de diputados en la Asamblea Legislativa, durante las diferentes gestiones parlamentaria a partir del periodo 1982 a 2021.

Tabla 3 Composición grupos políticos en Asamblea Legislativa 1982-2021

---

<sup>342</sup> El golpe blando, según Gene Sharp comprende cinco etapas cuya ruta de acción parte del rol de los medios de comunicación sobre los déficit reales o potenciales del Gobierno; la promoción del conflicto, deslegitimando al gobierno por totalitarista, corrupto y populista en defensa de los derechos humanos y las libertades; acciones de calle combinadas con diferentes formas de expresiones, políticas y legales, hasta la fractura institucional. Vid. Gene Sharp. *De la democracia a la dictadura. Un sistema conceptual para la liberación* (Boston, The Albert Einstein Institucion, 2003).

RESULTADOS ELECTORALES PARA ASAMBLEA LEGISLATIVA																
DIPUTADOS POR PARTIDO																
PERIODOS DE GESTION DEL 1982-2021																
PERIODOS GESTION	ESCAÑOS POR PARTIDO															
	ARENA	PCN	PDC	AD	CD	FMLN	UDN	GANAN	PAN	PLD	PRSC	NI	NT	VA	Otros	
1982-1983	19	14	24	3												60
1983-1985	25		33												2	60
1985-1988	31	4	22				1								2	60
1988-1991	39	9	26		8										2	84
1991-1994	39	4	18		1	21									2	84
1994-1997	28	11	10		2	27			2	3					1	84
1997-2000	29	13	6		3	31			2							84
2000-2003*	31	16	4		4	31			1							84
2003-2006	34	10	6		2	32										84
2006-2009	32	11	5		1	35										84
2009-2012	33	7	1		1	31		11								84
2012-2015	33	7	1		1	31		11								84
2015-2018	35	6	1			31		11								84
2018-2021	37	8	3		1	23		11							1	84
2021-2024	14	2	1			4		5				56	1	1		84

FUENTE: Elaboracion propia con base de datos del Tribunal Supremo Electoral

\*Sala de lo Constitucional declara Inc. la circunscripción Nacional de 20 diputados. Se distribuyen en las circunscripciones departamentales; sus resultados incrementaron diputados así: ARENA 7; FMLN 7; PCN 2; PDC 2; PAN 1.

En la tabla 4 se puede observar la representación de los diferentes grupos parlamentarios y la polarización ideológica a partir de la inserción del FMLN en la lucha política electoral. Muestra que la distancia ideológica interpartidaria de las bancadas entre 1962 a 1994 su ubicaban del centro hacia la derecha con hegemonía de las élites de la oligarquía que ejercía el monopolio de la política a través de Casa Presidencial. A partir de mayo de 1994 en el parlamento el eje político ideológico se amplió de izquierda a derecha como extremos y portadores de proyectos societales diferentes y en lucha dentro de las reglas del juego establecidas por la Constitución. La integración y composición de los grupos parlamentos de la Asamblea Legislativa evidencia la polarización política-ideológica en la composición de este a partir de la aprobación de la Constitución de 1962 hasta la Constitución de 1983 y sus reformas.

La Fundación Manuel Ungo<sup>343</sup> realizó un estudio sobre la intención del voto, al elector de la segunda vuelta de las elecciones Presidenciales de 2014 y una de las variables monitoreada son las preferencias políticas e ideológicas del votante; el análisis de los resultados presenta una tendencia migratoria hacia el centro político ideológico y concluye que la polarización ideológica, la desconfianza y el descontento contra los partidos *tradicionales* son indicios del agotamiento del modelo de dos partidos polarizados<sup>344</sup> basados en los resultados que refleja la ilustración ocho del estudio de la Fundación Ungo.

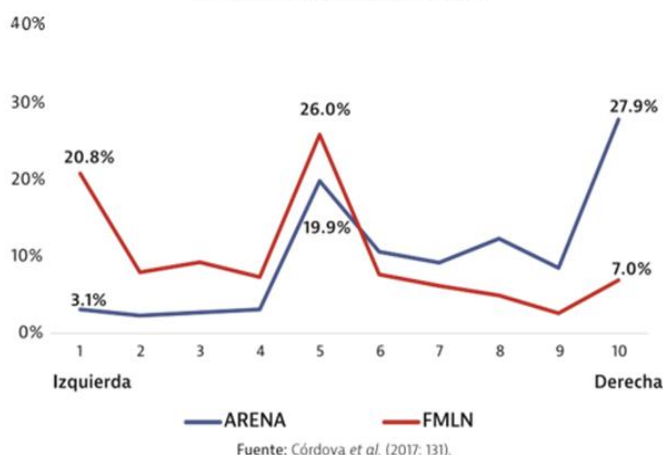
#### Ilustración 5 Eje ideológico del elector elección presidencial 2014

---

<sup>343</sup> Ricardo Córdova Macías et al. La población salvadoreña en las elecciones presidenciales 2019: análisis de la intención del voto mediante un panel electoral. (San Salvador, Fundaungo, 2019) 20

<sup>344</sup> La grafica refleja una tendencia ideológica de una realidad ineludible. Reconociendo a calidad y rigor científico de la investigación del autor demostrada en lustros de años lo certifica, de la misma encuesta en las áreas de confianza en la institucionalidad democrática, se puede deducir también que el ejercicio de la libertad política de votar o no votar permite irse sacudiendo la coerción hacia el libre pensamiento y expresión de la gente, pero no se puede deducir que las causales del incumplimiento de deberes de los funcionarios públicos, de los actos de corrupción en el ámbito Estatal, de la ausencia de justicia y seguridad pública provienen directamente del sistema de partidos políticos; son otros detonantes para la insatisfacción, del desencanto ante las promesas no cumplidas al electorado.

Gráfico 11. Distribución de la escala ideológica (2016) según partido político por el que votó en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2014



Con lo cual se confirma que las reformas al sistema electoral para la configuración de las circunscripciones con base al número de población no podrían modificar las cuotas de la representación proporcional en el parlamento. La representación proporcional se concentró en dos partidos relevantes, misma tendencia existente previa a la reforma que eliminar la “plancha nacional”. La tendencia siguió actuando en favor de las fuerzas políticas de la derecha. El censo de población no constituye el parámetro adecuado para garantizar proporcionalidad plural de la representación. La representación proporcional de una circunscripción electoral se configura mediante la formula electoral para asignar el escaño y el número de partidos o candidatos que compiten en la elección.

Las elecciones para diputados a la Asamblea Legislativa de 2021 presentan un partido hegemónico y relevante bajo las mismas reglas del juego, con el mismo diseño de formula electoral y tamaños de las circunscripciones de 2014, resultados que son verificables al relacionar las inscripciones de los partidos en cada una de las catorce circunscripciones electorales. Ricardo Córdova al analizar los resultados de la intención del voto para las elecciones Presidenciales de 2019 prospectivamente ilustra los posibles resultados de dicha contienda presidencial.

La ilustración 9 presenta dos rondas y el tiempo calendario que se realizó la investigación. A la izquierda se registran los resultados primeros (ronda 1) y a la derecha los resultados comparados (la ronda 2). Identificando en las columnas verticales las

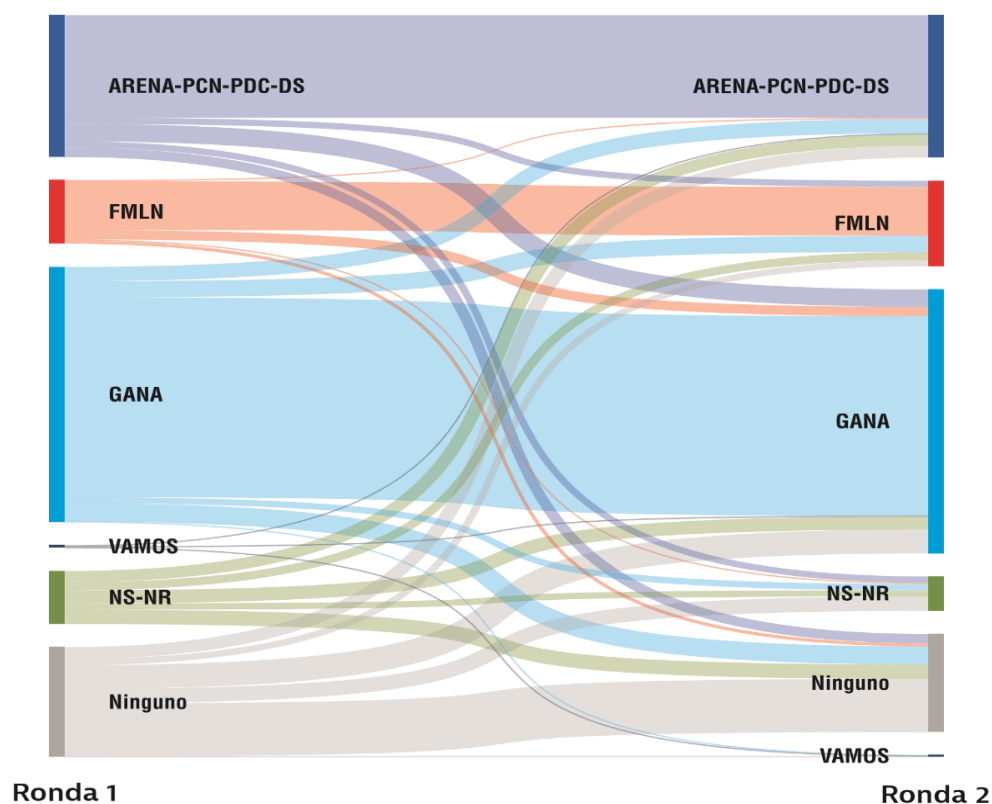
coaliciones y partidos inscritos para la elección Presidencial de 2019. El panel refleja el posicionamiento, movimiento y migración política en la intención del voto, incluidos los indecisos y las ausencias posibles en la jornada de votación.

En este escenario de acceso de la izquierda al órgano Ejecutivo y de confrontación política ideológica, la Sala de lo Constitucional inicia su mandato en el terreno electoral que fueron celebradas por la ciudadanía, como la cancelación de los partidos PCN y PDC del registro electoral<sup>345</sup> y otros fallos sucesivos que modificaron la presentación de la planilla y forma de votar al elector, incluido la controvertida disposición para acreditar las candidaturas no partidarias, el voto por rostro y las listas desbloqueadas para la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa y el PARLACEN, la eliminación de la Circunscripción Nacional o plancha nacional, entre otras.

#### Ilustración 6 Preferencias partidarias en intención del voto elección 2019

---

<sup>345</sup> El PCN y PDC en las elecciones presidenciales de 2004 lograron el 3% de los votos mínimos para permanecer inscritos en el registro electoral. Junto con ARENA reformas al CE para mantener su permanencia en el parlamento y garantizar los votos necesarios a favor del partido oficial. La Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional la reforma al CE en 2011.



Fueron decisiones de mucha controversia en relación con la independencia y atribución como máxima autoridad especializada del TSE<sup>346</sup>, Art. 208 Cn. cruzando la delgada línea de sus facultades constitucionales para incidir en la configuración del sistema electoral, su fórmula para designar los representantes y la administración de la jornada electoral, en temas como: habilitación de las candidaturas no partidarias, el voto preferencial y las listas abiertas. (Inc. 61-2009 de 29-VII-2009); la SC se atribuyó la facultad de mandar abrir las urnas electorales y recontar votos (Amp. 177-2015 de 14-IV-2015); interpretación del tiempo transcurrido al límite de constitucional para postularse

---

<sup>346</sup> La jurisprudencia ha establecido que desde la perspectiva e independiente de su denominación, los Tribunales, corte o Salas Constitucionales, que ya sean dentro o fuera del Órgano Judicial, deciden en última instancia la interpretación vinculante de las disposiciones constitucionales de y, por ello -aun cuando se estatuya explícitamente- el carácter de órganos autónomos constitucionales con funciones de carácter jurídico-político. Inc. 15-2011 del 6-VI-2011. Caso reforma Art. 14 de la LOJ. SC de la CSJ.

a la reelección presidencial en el caso de Antonio Saca (162-2013 de VII-2014) cuya intención era incidir en los resultados de la elección presidencial de 2014 ante el riesgo de un segundo mandato del FMLN, ello explica porque aceptaron la demanda sin medidas cautelares o prevención sobre la inscripción y participación de Saca en el proceso electoral y comunicando la resolución posterior a la declaración en firme como ganador a Salvador Sánchez Cerén en segunda vuelta<sup>347</sup>.

Asimismo, anuló las elecciones de segundo grado para los cargos de Magistrados de la CSJ, FGR, TSE, CCR, CNJ en detrimento de la institucionalidad constitucional; destituyó a Mauricio Funes como Diputado integrante del PARLACEN en calidad de expresidente de la República<sup>348</sup> generando controversia con la Corte Centroamericana de Justicia sobre la validez de los Tratados.

La prolifera acción de la Sala de lo Constitucional en el campo electoral, con sus fallos y seguimiento de ejecución de algunos de ellos, modificó parcialmente la metodología de votación del elector, las forma para contabilizar los votos y la asignación de escaños, generando impacto en el sistema de partidos políticos y en la configuración y control del parlamento a los partidos de derecha o la formación de colación entre los mismos.

El impacto de las resoluciones sobre el sistema electoral fue similar al incremento del número de 60 a 84 diputados en la Asamblea Legislativa para las elecciones de 1991 mediante la creación de la circunscripción Nacional de 20 Diputados y dos Diputados por medio de las Circunscripciones Departamentales; con ello la oligarquía se aseguró el dominio de las votaciones de mayoría calificadas en el parlamento<sup>349</sup>.

---

<sup>347</sup> También algunos analistas han considerado que, políticamente hablando, los alcances de la resolución podrían tener referirse a la postulación de Mauricio Funes a la Presidencia a quien no le perdonan la difusión del ROS sobre el uso de la cooperación de Taiwán y *nacionalización* de la LAGEO.

<sup>348</sup> Vid. Inc. 52-2014 del 9-VII-2014. Sala de lo Constitucional de la CSJ. (San Salvador, CSJ, 2014).

<sup>349</sup> En la comisión especial interpartidaria para la elaboración del anteproyecto de Código Electoral creada por Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), los partidos “pequeños” apoyaban la propuesta de incrementar a 100 diputados para garantizar una representación parlamentaria más

Sin duda la gestión de la Sala de lo Constitucional realizó un quiebre histórico en la relación colaborativa con el órgano Legislativo y Ejecutivo con respecto a las anteriores Salas de lo Constitucional. Además del tema electoral, la Sala emitió fallos en torno al presupuesto de la Nación, los tributarios, la deuda pública, las pensiones que generaron mucho impacto en la vida política nacional. Al margen de lo controversial de sus decisiones y señalamientos por violentar disposiciones constitucionales, la Sala de lo Constitucional, reivindica la independencia y el principio de separación de poderes afirmando su competencia para el Control Constitucional en toda la esfera institucionalidad pública sin áreas exentas a sus atribuciones constitucionales (Art.174 Cn.).

La ilustración 9 contiene un inventario de las principales reformas realizadas al ordenamiento jurídico electoral que a partir del año dos mil hasta el año dos mil catorce presenta la diversidad de acciones en torno al sistema de la Sala de lo Constitucional, principalmente con mayor protagonismo a partir del año dos mil nueve. Sus resoluciones impactaron al sistema electoral, el funcionamiento del sistema de partidos tanto en lo positivo o negativo, por ejemplo, reafirmo el criterio jurisprudencial del reconocimiento constitucional de los partidos políticos y su rol en la función cívica de los partidos dentro de la sociedad.

Por otra parte, las consecuencias iniciales de las reformas al sistema electoral sobre la gobernabilidad y el ejercicio fáctico del poder Presidencial presentan signos de reversión al proceso de transición hacia la democracia en la medida que refuerzan el control centralizado del Presidente, aun cuando respetase las normas constituciones, en

---

pluralista. El mocionante fue Guillermo Ungo motivo de controversia; se aprobó el incremento a 84 diputados por medio de una Circunscripción nacional, la plancha nacional.

A petición de Roberto D'Aubuisson, Presidente de ARENA y Presidente de la Asamblea Legislativa con el objetivo de asegurar efecto electoral favorable a los partidos de derecha. La Sala de lo Constitucional declaró la inconstitucionalidad la plancha nacional, sin embargo, sus efectos favorecieron el dominio de los partidos relevantes al distribuir los escaños en las circunscripciones departamentales. Cf Inc. 6-2000 del 17-V-2002 y 28-2002 del 8-IV-2003 de la Sala de lo Constitucional de la CSJ.



tanto el diseño de la ingeniería constitucional salvadoreña le facilita la concentración del poder político.

La teoría y los estudios empíricos comparados han reafirmado que, en los regímenes democráticos, sean parlamentarios o presidencialistas, los representantes gubernamentales son electos por medio del voto popular, al sistema de partidos políticos como el mecanismo necesario para abordar las soluciones a los problemas de la gobernabilidad, en la formulación de las políticas públicas y el abordaje y solución a los problemas sociales. Para la academia el sistema de partidos es un mecanismo necesario para la consolidación de la democracia, especialmente en los procesos de transición de las dictaduras a la democracia.

Partiendo que la soberanía recae en el pueblo y no es individualizada, ni pertenece a nadie, sino a todos los ciudadanos, el sistema de partidos facilita la representación pluralista en lo político y social para el ejercicio del poder del Estado. En los Estados contemporáneos viven millones de personas ubicadas en un territorio, generalmente extenso, que dificultan el ejercicio del poder en forma directa por el ciudadano. Esta circunstancia fundamenta la representación política como forma de gobierno y los instrumentos de mediación entre el gobierno y la ciudadanía<sup>350</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha reafirmado a los partidos políticos como sujetos de intermediación enraizados en la actividad socio política del Estado, para cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo e incidir en la estabilidad institucionalizada sin ser parte de los órganos del Estado, reconociéndoles la personalidad jurídica como la:

---

350 El partido en los sistemas democráticos es visto como un mal necesario, un instrumento para configurar la voluntad política del pueblo, siendo esta función su razón de ser, de ahí que la teoría constitucional le otorga el reconocimiento en la Constitución separado del engranaje público institucionalizado, pero con derechos a incidir en la vida política del país. Define al partido político como un grupo de hombres unidos con el fin de promover, por medio de sus esfuerzos conjuntos, el interés sectorial sobre la base de algún principio particular en los que todos coinciden. Javier Pérez Royo. Curso de derecho constitucional... 558.

“[...] asociación de individuos unidos por la defensa de intereses concretos que se enmarcan en una determinada ideología o concepción del mundo, que se organizan internamente mediante una estructura jerárquica, con afán de permanencia en el tiempo y cuyo objetivo es alcanzar el poder político, ejercerlo y concretar determinado programa político”<sup>351</sup>.

Definición que, en lo sustantivo, es establecida en el artículo 4 de la Ley de Partidos Políticos, acotando que la actividad la realizan dentro del marco constitucional, como instituciones fundamentales del pluralismo del sistema político. Aclarando el concepto de partido político se aplica solo a las asociaciones que cumplan los requisitos y estén registrados en el TSE. En el Art. 5 LPP se determinan las funciones y objetivos de los partidos políticos en coherencia a lo expresado en el Informe Único CEPC.<sup>352</sup>

El sistema de partidos políticos adquiere estatus constitucional a partir de la Constitución de 1950 como expresión del derecho a la asociación política y derecho al sufragio pasivo y activo, art. 23 Cn. igualmente reconoce el derecho a la vigilancia electoral, el voto directo, igualitario y secreto y se organiza el Concejo Central de Elecciones como autoridad suprema en la materia y responsable de la logística electoral y las juntas receptoras de votos.

En la Constitución de 1983 se amplía el derecho a la vigilancia electoral a todo el proceso electoral, Arts. 77 y 209 Cn. reconociéndole también financiamiento estatal para la campaña política, Art. 210 Cn. para promover su libertad e independencia. Es decir, que el sistema de partidos políticos es un sistema que abre ventanas, no la única, para la configuración de la democracia pluralista y la participación ciudadana para ejercer sus derechos y el control políticos sobre los gobernantes.

---

<sup>351</sup> Cfr. Sentencias de inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional con referencias números: 16-99 de 26-VI-2000; 2-2006 de 22-VI-2001 y 11-2004 de 21-III-2006.

<sup>352</sup> Vid. Constitución de la República de El Salvador. Exposición de motivos... 105.

Al reconocer la personería jurídica a los partidos políticos en la sociedad se parte del supuesto que representan los intereses de toda o un sector de la sociedad que los obliga a elaborar y promover un proyecto político que satisfaga las aspiraciones tanto de sus miembros como de otros grupos y sectores de la sociedad. Y siendo parte del sistema de partidos deben de reconocerse como integrantes del conjunto societal pluralista, cada partido entonces se obliga a reconocer la existencia de otros partidos y a aceptar que son portadores de proyectos políticos, incluso radicalmente opuesto al suyo. La contienda por ejercer el poder debe adecuarse a los mecanismos de la democrática representativa y pluralista.

A los partidos le es indispensable construir canales de comunicación con los gobernados y gobernantes, no solo para formar la voluntad política, sino también para articular las múltiples opiniones que expresa la sociedad en relación con las aspiraciones, la garantía de derechos y satisfacción de sus necesidades con el propósito de traducirlas en demandas políticas factibles de concreción.

En esta perspectiva, el partido organiza la opinión pública y la configura en propuesta o demanda, ante quienes tienen la responsabilidad de adoptar las decisiones que hacen posible la gobernabilidad, en la medida que el gobierno toma las decisiones. Esa función es indispensable para construir espacios de comunicación en doble vía para el ejercicio de convivencia democrática en la sociedad.

El sistema político asigna al sistema de partidos políticos los mecanismos para el reclutamiento y selección de candidatos para las elecciones de voto directo, mediante elecciones internas que cumplan con los requisitos legales, instrucción académica y política, éticamente honorables y habilitados para ejercer el cargo público. Bajo ese postulado, los partidos políticos ejercen control sobre los funcionarios, en términos generales para el cumplimiento de la plataforma programática sometida a consideración de los votantes y la eficiente en la ejecución de las políticas y proyectos públicos mediante una gestión proba de los recursos del Estado.

## Ilustración 7 Resoluciones de la Sala de lo Constitucional. Periodo 2009-2018

SENTENCIAS SALA DE LO CONSTITUCIONAL SOBRE TEMA ELECTORAL					
FECHA	NUMERO O REF. INC.	CASO DE INCONSTITUCIONALIDAD	FECHA	NUMERO REF. INC.	CASO DE INCONSTITUCIONALIDAD
26/06/2000	16-99	El sufragio tiene dos sentidos: subjetivo y objetivo	28/04/2014	8-2014	Proselitismo electoral de funcionarios públicos
17/05/2002	6-2000	Distritos electorales con base a censo de población	13/06/2014	18-2014	Elección Magistrado TSE Eugenio Chicas
08/04/2003	28-2002	Inc. Circunscripción nacional (plancha nacional)	25/06/2014	163-2013	Plazo para reelección de un Presidente
14/12/2004	5-2003	Finiquito CCR condición para postulación candidato	25/06/2014	163-2013	Desincrición TSE de Antonio Saca como candidato Presidencial
25/04/2006	11-2004	Umbral base de votos para mantener partido registro electoral	09/07/2014	52-2014	Impedimento integración de ex-presidente y vicepresidente al PARLACEN
25/11/2008	9-2008	magnitud circunscripción y población base del sistema electoral	01/10/2014	66-2013	Transfugismo político grupos parlamentario. RIAL
29/07/2010	61-2009	Candidatura no partidarias y voto preferencial	05/11/2014	48-2014	Lista abierta y voto cruzado
29/04/2011	11-2005	Cancelación de partidos PCN y PDC	17/11/2014	59-2014	Planilla y conteo de votos para candidatos no partidarios
13/05/2011	7-2001	Elección Magistrado TSE J. Eduardo Moreno Niños y Oscar Morales Herrera	19/12/2014	48-2014	aclaración y seguimiento inc. 48-2014 "voto cruzado"
25/05/2011	6-2011	Presentación listas incompletas candidatos Asamb. Leg.	19/02/2015	57-2011	Seguimiento cumplimiento a Sentencia 57-2011
22/06/2011	2-2006	Habilitación a ciudadanos a interponer recursos al TSE	19/02/2015	72-2015	Amp. posición de banderas en papeletas votación
16/10/2011	7-2012	DL número 1 reforma constitucional candidato a diputado postulado por PP	19/02/2015	72-2015	Inc.57-2014 del orden asignación curul
24/10/2011	57-2011	Candidaturas no partidarias	22/06/2015	139-2013	Integración de candidato partidario en JED, JEM y JRV
24/10/2011	10-2011	Requisitos y prohibiciones a candidatos independientes	14/04/2015	177-2015,	Amparo en relación a recuento de votos elección diputados SS 2015-2018
07/11/2011	57-2011	Voto preferencial (voto por rostro)	17/04/2015	177-2015	Auto aclaratorio al TSE recuento de votos
07/11/2011	42-2005	Asignación escaños por cociente y residuos	28/04/2015	177-2015	Amparo suspensión toma posesión cargos de diputados electos San Salvador
07/11/2011	57-2011	Voto x rostro e inscripción no partidario, sin domicilio d	17/08/2015	48-2014	Auto de seguimiento recomienda normar la apertura de urnas
20/02/2013	17-2008	Candidaturas elección directa en distintos cargos simultaneas	22/07/2013	139-2013	Ciudadanización de mesas de votación e igualdad no partidarios en mesa electoral
22/08/2013	43-2013	Ordena legislar financiamiento, transparencia y democracia interna de PP	13/06/2016	35-2015	Distitución de diputados suplentes por "no ser legitimamente electos"
06/09/2013	16-2012	Rechazo colocar rostro en papeleta Presidente y <i>amicus curiae</i>	03/09/2021	1-2021	Habilitación candidatura para la reelección presidencial
28/02/2014	8-2014	Impedimento empleado públicos realizar política partidista	24/03/2014	Amp 249-	Amp. Norman Quijano improcedente por asunto mera legalidad en elección Presieencial

FUENTE: Elaboración propia en base a data de Corte Suprema de Justicia de El Salvador

El sistema de partidos obliga reconocerse -a los partidos políticos- en la contienda electoral como actores principales en el escenario de la lucha por el poder. Ello los obliga, en buena lid, a buscar los acuerdos mínimos o básicos para preservarse en la

competencia, incluso cuando sus candidatos no fuesen electos. Esta condición hace que, dependiendo de las estrategias electorales que defina el partido, se configuran acuerdos, coaliciones, alianzas entre partidos con cualquiera de los protagonistas que asuma la representación del gobierno, como una medida de sobrevivencia del partido. Es en ese sentido, los partidos políticos son leales al sistema político siendo una característica propia del Republicanismo y el sistema de partidos políticos surgido en su seno.

En modelo del sistema de partidos y la evolución historia del sistema electoral, por necesidad del sistema político de la democracia liberal la evolución histórica del sistema electoral, con mucha resistencia de las elites políticas y mediatizados por el ejercicio centralizado del Presidente, la participación ciudadana ha sido limitada u obstaculizada la participación mayoritaria de la población. Es un escenario de competencia plural y democrática este riesgo es permanente, en tanto que afecta directamente el ejercicio del poder al partido que logra obtener los mayores resultados en la contienda electoral.

La evolución del constitucionalismo salvadoreño evidencia que la lucha por el poder político es una lucha constante entre las fuerzas que buscan imponer sus visiones y programas políticos, económicos e ideológicos para legitimar jurídicamente las acciones necesarias en la ejecución de sus proyectos o garantizar sus intereses en la sociedad. El constitucionalismo orienta la organización de la población y del Estado para la búsqueda de soluciones a la problemática sociales, múltiples y complejas, frente a una limitada disponibilidad o ineficiente gestión de los recursos ambientales, económicos y sociales, provocando tensiones entre los ciudadanos y los detentadores del poder.

La forma de gobierno presidencialista del republicanism basa su legitimidad procedimental en los resultados electorales para ejercer el poder político delegado por las mayorías de los votantes. Bajo ese precepto, en los últimos 200 años, la democracia salvadoreña la ejercen élites hegemónicas que han subyugado a la mayoría de la población, diversa y plural mediante golpes de Estado o elecciones sucesivas, a favor de los grupos oligárquicos.

Hoy día la población demanda romper esas ataduras y exige el reconocimiento y materialización del pluralismo social y político establecido en la Constitución de 1993

para el cumplimiento de las finalidades del Estado, del bien común y bienestar de las personas.

Al describir la distribución de facultades y atribuciones constitucionales de los diferentes órganos del Estado se cumple el objetivo específico propuesto en esta sección como requisito para comprender la organización y funcionamiento jurídico del presidencialismo salvadoreño. Consciente que los problemas políticos generados en ejercicio del poder no se resuelven solo jurídicamente, se identifican los mecanismos las acciones y conductas de los funcionarios públicos en sus relaciones con los otros actores políticos, individualmente o asociados dentro del régimen político y el sistema de partidos para el ejercicio democrático del Estado de Derecho.

El constitucionalismo salvadoreño presenta un tipo de régimen político fundamentado en la concentración del poder político en lo geográfico y la separación de poderes en la institucionalidad gubernamental. Al mismo tiempo que establece los límites a la acción de los órganos del Estado en la gestión de los servicios públicos obligados a cooperar en la formación de la voluntad estatal, al tiempo que establece los mecanismo de control político y los contrapesos entre poderes, especialmente entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo, que ve disminuida su autoridad ante el centralismo que ejercer el Presidente del Ejecutivo en la gestión del negocios públicos, que se torna en hegemónico por la autoridad ante el Consejo de Ministros, las facultades excepcionales y las atribuciones de conducción sobre las carteras ministeriales en el área de la seguridad nacional y el orden público, las relaciones internaciones y la conducción de las políticas económicas, fiscal y presupuesta.

## CAPITULO 4

## EL EJERCICIO DEL PODER DEL PRESIDENCIALISMO SALVADOREÑO

## 4. La centralidad del Órgano Ejecutivo en la gestión gubernamental.

Las atribuciones y facultades establecidas en la Constitución al Presidente son, al mismo tiempo, los límites a su gestión presidencial. El ejercicio de ese poder, en cierta medida está condicionado al efectivo cumplimiento de las normas y reglas para su gestión de gobierno, al respeto y aplicación de la Constitución y las leyes, al capital político del partido que lo propone como candidato presidencial y las relaciones entre los actores políticos y sectoriales del país dentro de la democracia republicana, representativa y pluralista salvadoreña. Entendida ésta como *el gobierno de las mayorías que, a través de elecciones libres y periódicas sujetas a las reglas del pluralismo y el sistema de partidos, garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución para todos los seres humanos como límite al poder de los gobernantes.*

Es decir, la gobernabilidad en la gestión gubernamental depende de las relaciones, pactos y alianzas dentro del sistema de partidos, los actores económicos (sindicatos y gremiales empresariales), los movimientos sociales y políticos en la sociedad. La articulación favorable o desfavorable de dichos escenarios debilitan o refuerzan las tensiones en el ejercicio de la gestión presidencial. ¿Cuáles son los factores jurídicos y facticos que socaban los pesos y contrapesos de los poderes políticos?

En el capítulo anterior, desde la perspectiva de los principios constitucionales de separación de poderes y de los pesos y contrapesos en la gestión gubernamental, se describen los principales rasgos del presidencialismo salvadoreño respecto a los órganos fundamentales de Gobierno. Con base a la metodología propuesta para el estudio del régimen político del republicanismo,<sup>353</sup> corresponde en el presente capítulo comparar empíricamente la gestión presidencial de los expresidentes Antonio Saca (2004-2009),

---

<sup>353</sup> Ver acápite 1.7.5 del capítulo uno.

Mauricio Funes (2009-2014) y Salvador Sanchez Cerén (2014-2019) y el actual Presidente Nayib Bukele (2019-2024) con relación a los indicadores de legitimidad institucional, aceptación de las reglas del juego y al grado de control de la oposición política en su respectiva gestión presidencial.

En el ejercicio del poder Presidencialista existen factores jurídicos y fácticos que inciden directamente en la independencia y separación de poderes. La función mediadora del sistema de partidos en la sociedad y entre los gobernantes y el ciudadano, particularmente la relación del Presidente con el partido que lo llevo al poder, sea de entendimiento o adhesión, conflictiva o de ruptura, es un variable importante en la centralidad del ejercicio del poder presidencial y la separación de poderes establecidos en la Constitución que la comparación empírica deja en evidencia. La actitud y compromiso que asuma el Presidente frente a la vigencia de la democracia deriva en la anulación o promoción de las garantías de seguridad y justicia, en las libertades y derechos de las personas en el cumplimiento de la finalidad del Estado. El principio de separación de poderes y sus límites constitucionales son la columna vertebral que sostiene el funcionamiento del aparato gubernamental en una República democrática, constitucional y de respeto al Estado de Derecho.

Al comparar empíricamente la gestión del poder presidencial de las últimas cuatro gestiones presidenciales comprendidas en los años 2004-2020 se busca identificar los rasgos característicos que la ingeniera constitucional salvadoreña establece al poder presidencialista que impacta en forma negativa o favorablemente en la centralidad del poder Presidencial respecto a la separación de poderes y el grado de incidencia en el funcionamiento de los poderes, de colaboración e independencia, en la ejecución de los programas y proyectos estatales para el Bien Común.

El análisis empírico comparativo de la gestión presidencial se centra en el tipo de relación existente entre el órgano Ejecutivo y el órgano Legislativo como eje relevante para la gobernabilidad. Asimismo, en el grado de control que ejerce el Presidente respecto al sistema de partidos y los efectos de los pactos con los partidos políticos, del sistema electoral en la configuración de la representación del voto popular a fin de que permita ponderar la relación con los poderes fácticos económicos y el movimiento social



y gremial. Factores que inciden en la conducta y el modo de *hacer política* para articular lo jurídico y las acciones de los actores políticos.

Desde la independencia política de la corona española hasta nuestros días la cultura política de las elites gobernantes ha sido marcada por la práctica clientelar de los grupos oligárquicos, de favores y premios entre la élite política y económica de un lado, y al extremo, la persecución, cárcel o exilio a la oposición política y represión ante las demandas económicas o políticas de la población en general.

#### 4.1 La gestión Presidencial de Elías Antonio Saca González (2004-2006)

Antonio Saca descendiente de inmigrantes palestinos, incursionó en los medios radiofónicos desde su adolescencia hasta llegar instalarse como empresario y dirigir sus emisoras radiales comerciales; funda junto a su esposa Ana Ligia Mixco Sol el grupo SAMIX en 1993.<sup>354</sup> Poco tiempo después es elegido Presidente de la Asociación Salvadoreña de Radiodifusión (ASDER) en 1970. Al frente de ASDER, Antonio Saca impulsa las políticas de privatización de las empresas públicas, la dolarización y el programa socioeconómico de la ANEP realizando proselitismo a favor de Francisco Flores. Credenciales que le permitió el aval para presidir, el 10 de septiembre de 2001, la Presidencia del Consejo Ejecutivo de la ANEP. Su popularidad mediática la labró en

---

<sup>354</sup> En 2003 grupo SAMIX reportó ganancias por \$ 203.000 dólares; tres años después sus ganancias reportadas fueron de \$ 3,2 millones de dólares. El 30 de octubre de 2016 Saca fue arrestado y acusado de sustraer del erario y lavado de dinero por más de \$ 300 millones de dólares. En negociaciones con la FGR confeso el esquema del desfalco público legalizado mediante Decretos Ejecutivos y leyes flexibles del control presupuestario. En audiencias pública del juicio Saca manifestó que el dinero llegaba a sus empresas de los recursos de la partida presupuestaria de imprevistos y entrega estímulos a funcionarios públicos, incluido el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Lo defraudado, lo saqueado, lo lavado por los imputados fue de US\$300 millones. El Estado salvadoreño fue el más afectado, porque este dinero salió del erario, subrayo el juez Alejandro Guevara. El expresidente Saca guarda prisión, por primera vez en Centroamérica se encarcela un Presidente bajo un gobierno presidido por un partido de izquierda. El Ministerio Público aún desconoce el destino de US \$191 millones que fueron sacados en efectivo y de los que el ex jefe de Estado no dio cuenta en su confesión.

Vid. <https://www.infobae.com>. y <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45504991>

los programas radiales deportivos y televisivos propiedad del grupo empresarial de Boris Eerski.

El Presidente Francisco Flores estableció una mesa de concertación social, “el Foro de la solidaridad” del empleo con participación de empresarios, trabajadores y el gobierno para de los sectores de la industria, el comercio y los servicios bajo un enfoque neoliberal a iniciativa de ANEP. Saca desde esta plataforma presento como ANEP el incremento del 5% y 10% al salario mínimo con congelado en décadas.<sup>355</sup>

Los resultados de las elecciones para Diputados y Alcaldes del año 2000<sup>356</sup> generaron mucha preocupación en los círculos políticos en el seno de elite oligárquica, iniciando la búsqueda de la sucesión presidencial. Inicialmente en las bases la promoción de Roberto Murray Meza, vicepresidente del COENA y Primer Designado a la Presidencia de Francisco Flores. En mayo de 2003 Murray Meza declina la participar en el proceso interno. En medio de la crisis interna de ARENA<sup>357</sup> realizan cambios en la dirección del COENA que pasa a ser presidido por José Antonio Salaverria e inician el proceso de las elecciones internas para elegir la formula electoral.

Manifiestan su postulación el expresidente Armando Calderón Sol, Mauricio Sandoval exdirector de la PNC, Carlos Quintanilla Schmidt, Vicepresidente de la República, y la ANEP impulsa Antonio Saca; entre las tensiones al final declinan inscribirse Calderón Sol, Sandoval y otros. La elección interna se realiza entre Antonio Saca y Carlos Quintanilla Schmidt. El 13 de julio de 2003 proclaman a Antonio Saca

---

<sup>355</sup> Saca al tiempo que cuestionaba la gestión del Presidente Flores sobre la recesión económica, la inflación, el alto costo de la canasta básica y los magros resultados del plan de seguridad *mano dura* contra las pandillas y el crimen organizado, reflejando las contradicciones al interior de los grupos oligárquicos representados por ARENA.

<sup>356</sup> El FMLN logró retener la cuota de 31 diputados en el parlamento e incrementó presencia en la administración de las Alcaldías Municipales.

<sup>357</sup> De un lado la disputa interna por el control del aparato y la disputa de los sectores por la candidatura presidencial; del otro la confrontación del grupo parlamentario con Francisco Flores por el ejercicio del veto presidencial a varias iniciativas legislativa y, la ANEP demandando cambio de rumbo de las políticas gubernamentales.

como candidato presidencial acompañado por Ana Vilma Escobar a la vicepresidencia por ARENA.

Al ser electo como candidato Presidencial Antonio Saca, el 12 de noviembre de 2003, ARENA lo elige en Presidencia del COENA. Acto seguido, en juramento público, solicita lealtad a los diputados por ARENA *pues sin su fracción un presidente no puede salir adelante*<sup>358</sup>. Por la exposición mediática y popularidad de Saca la ANEP lo postulo e impuso la candidatura. A diferencia de Francisco Flores su postulación surgió de la estructura interna de ARENA.<sup>359</sup>

El Diario de Hoy en la sección editorial, sostuvo que la elección de Tony Saca equivale con mucho, a una sana y parcialmente necesaria renovación interna en ARENA, que tendrá alcances profundos y positivos. La elección de Saca *significa que los grupos internos de poder cedieron o fueron forzados a dejar sus espacios para lograr claridad en el proceso de nominación, no hubo lugar al dedazo tradicional y a la figura nueva y prestigiosa, un militante formal al margen de la estructura formal del partido y a la renovación del COENA*<sup>360</sup>. Por disposición constitucional todo candidato a la elección presidencial debe ser afiliado a un partido político registrado en TSE, Art. 151 Cn.

Los gobiernos de derecha consolidaron un Estado patrimonialista para garantizar los intereses particulares del sector privado eje central para el diseño y desarrollo de las políticas gubernamentales, quienes a través de la ANEP monopolizaron la participación del sector de empresas en las empresas e instituciones autónomas públicas y mediante la “llamadas telefónicas” a los despachos de los Ministros surge como mecanismo

---

<sup>358</sup> El Diario de Hoy. Alexandra Bonilla/Antonio Soriano *Elecciones 2004. Nuevo presidente del COENA exige lealtad*. <https://www.archivo.elsalvador.com>.

<sup>359</sup> Estando al frente del COENA Antonio Salaverria le manifestó a Saca la dirigencia de ARENA lo como candidato potable para recuperar la Alcandía de San Salvador, a lo cual Antonio Saca le manifestó que él se vía como candidato a la Presidencia de la República, según dos entrevistados.

<sup>360</sup> Ibidem

garantista del esquema generador de rentas basado en privilegios, uso patrimonial del Estado y corrupción a costa de mantener a miles de familias en la pobreza y la exclusión.

Al periodo de Antonio Saca le correspondió dar continuidad al Plan de desarrollo neoliberal elaborado FUSADES en cuyo modelo de Estado, las instancias de planificación y coordinación del aparato público fueron suprimidas en todos los ámbitos de la gestión pública<sup>361</sup>. La conducción de las políticas públicas del gobierno se orientó a promover la acumulación centrada en los sectores que detentaban el poder. Bajo ese contexto, la gestión de Antonio Saca impulso una política social focalizada de alivio a la pobreza sin aspirar a una efectiva y real garantía de los derechos sociales y económicos.

Entre los proyectos sociales creó la red solidaria en segmentos específicos de la población con objetivos meramente populistas, tales como el vaso de leche escolar, los subsidios para el combate a la pobreza. En el ámbito de la seguridad pública retomó el *plan de mano dura* contra las pandillas de Francisco Flores con evidentes resultados negativos, enfatizando que su *plan super mano dura* sería más represivo.

Sin embargo, la desigualdad existente entre las poblaciones<sup>362</sup> y las brechas territoriales se incrementaron. La presencia del Estado en algunos municipios fue un fantasma y las intervenciones del gobierno central se caracterizaban por una relación altamente asistencialista y de clientelismo político. En ámbito fiscal prevaleció la política de dejar hacer y mirar pasar mediante leyes laxas, estímulos a las empresas para la creación de nuevos empleos, impuestos regresivos sin combatir la evasión fiscal, especialmente de los grandes contribuyentes.

---

<sup>361</sup> La *refundación* económica del país se realizó mediante la venta de los activos estratégicos del país, el achicamiento del Estado, favorables a la concentración de la riqueza en manos de los grupos empresariales oligárquicos. FUSADES. *Hacia una Economía de Mercado en El Salvador: Bases para una nueva estrategia de desarrollo económico y social* (San Salvador, DEES, 2ª edic. 2003).

<sup>362</sup> Salvador Arias Peñate realiza un estudio del impacto de la carga tributaria y social en los salarios mínimos urbanos y rurales que ronda el 26.82 y 26.37% respectivamente que minimizan su capacidad para cubrir la canasta básica familiar. Salvador Arias Peñate. *Atlas de la pobreza y la opulencia en el Salvador* (San Salvador, talleres UCA, 2010) 95-99

Un informe de la Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda señala que del 42.4% (\$ 531 millones) de evasión del IVA en año 2000. En los gobiernos del FMLN evasión bajo al 29.3% (\$ 750 millones)<sup>363</sup> en el año 2016. Si bien el porcentaje se redujo en 13.1%, la tasa evasiva se mantiene alta como lo demuestra el Ver anexo 4. Eficacia en la recaudación del IVA en El Salvador. Pero, además, esos derechos fiscales prescriben en diez años de acuerdo con el Art. 84 del Código Tributario; es decir, que las obligaciones comprendidas entre los años 2000-2019 son tornan incobrables.<sup>364</sup>

El gobierno del FMLN recibió la gestión con el 39.2% y con las reformas fiscales redujo la tasa de evasión del IVA en diez puntos porcentuales en 1916. Otro tanto igual se realizó en la recaudación de la Renta. Entre los años del 2000 a 2016, en concepto de IVA el Estado dejó de percibir \$ 531 millones de dólares.

En tanto, la concentración y acumulación de riqueza en pocas manos aumentaba<sup>365</sup> costos y consecuencias negativas para la vida de la mayoría de la población<sup>366</sup>. El Estado perdió su capacidad como ente rector del desarrollo y de la economía del país supeditado a los intereses del mercado y subordinado al uso patrimonial de los recursos público.<sup>367</sup> Antonio Saca gobernó una estructura

---

<sup>363</sup> Los analistas económicos señalan que la evasión del impuesto de la Renta se aproxima a los mismos valores. Nayib Bukele en la campaña electoral mencionaba continuamente que la evasión de IVA y ISR rondaban en los \$ 2,300 millones al año, citando a Salvador Arias que sería la base financiera de su gobierno. Discurso del 7 de octubre de 2018 en la cabecera departamental de La Unión.

<sup>364</sup> El Código Municipal establece que las deudas, si no se inician acción de cobro, prescriben a los tres años.

<sup>365</sup> Oxfam Internacional señaló en 2015 que los altos índices de desigualdad frenan el desarrollo y puede perpetuar la pobreza en el país. El 87% del PIB, cerca de \$ 21,000 millones, se concentraban en 160 multimillonarios, en tanto que la mayoría de la población ganaban salarios que no lograban cubrir los mínimos vitales. OXFAM. Un acercamiento a la desigualdad en El Salvador. OXFAM media briefing. Mayo 2015. <https://www.oi-files-d8-prod.s3.eu.west-2.amazonaws.com>

<sup>366</sup> En el año 2008 la pobreza extrema era del 15.4% y la relativa 31.0% haciendo un total de 46.4 de hogares pobres. Con respecto a los ingresos el primer quintil más pobre recibía el 6.0% y último quintil el más rico recibía el 46% de los ingresos en el mismo año. Gobierno de El Salvador. *Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014*. (San Salvador, CAPRES, 2010) 168-169

<sup>367</sup> Ver anexos 8 sobre el déficit fiscal y % del PIB y 9 sobre deuda del SPNF.

gubernamental *hecha a la medida* para el servicio de los intereses de los grupos oligárquicos; un aparato débil, disperso con una alta centralización e incapaz de regular las relaciones entre la sociedad, el mercado y la naturaleza en función de los intereses de la colectividad, especialmente de las mayorías populares.

#### 4.1.1 Legitimidad institucional y respeto el Estado de Derecho

El primero de junio de 2004 Elías Antonio Saca G. es juramentado como Presidente de la República con todos los poderes del Estado. Al mismo tiempo preside el COENA máximo órgano ejecutivo de ARENA. Tiene la adhesión del grupo parlamentario y; de los principales grupos empresariales del país representados en la ANEP. A quienes Incorpora al gabinete de gobierno y en las empresas estatales de servicios sociales, financieros y en las instituciones de control político al poder del Estado a través de sus representantes.<sup>368</sup>

Además, mantiene vigente el pacto político con PDC y PCN que viabilizo la conformación del gobierno provisional encabezado por Eusebio Rodolfo Cordón Cea (25 de enero 1961 al 25 de enero 1982)<sup>369</sup> que sustituyó a la JRG de 1979. Ese acuerdo político distribuyo las principales instituciones de control entre los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa.<sup>370</sup>

---

<sup>368</sup> Salvador Arias documenta la asistencia de los representantes de los grupos empresariales (bancarios, industriales, comercio, servicios, medios de comunicación, sector exportador agrícola, etc., realizada el 16 de julio de 2007, en la cual Antonio Saca les solicita la unidad del gobierno y empresarios para enfrentar al FMLN. op. Cit Salvador Arias Peñate. ... 40

<sup>369</sup> La elección de Dr. Magaña reflejo las contradicciones entre los grupos oligárquicos; su elección no fue unánime: 36 votos favorables del PDC y PCN; 17 en contra de ARENA y 7 abstenciones: 4 de ARENA y tres de AD según la base de datos del TSE.

<sup>370</sup> Luego de las elecciones de la Constituyente del 22 de abril de 1982 se forma la Alianza ARENA, PCN y PAD, que le permite a ARENA controlar el Parlamento, ver tabla número 2. Ese pacto distribuyo, entre otras instituciones, la Presidencia de la Asamblea Legislativa, y los titulares por elecciones de segundo grado: CCE (hoy TSE), FGR, Presidencia de la CSJ asignadas al partido ARENA; CCR al PCN; la PGR al PDC. *Vid.* índice Legislativo de la Asamblea Legislativa <https://www.asamblea.gob.sv> y <https://www.bibliotec.utec.edu.sv>.

Los resultados electorales legitiman la elección de Antonio Saca<sup>371</sup>. y aceptada por el FMLN previa denuncia de fraude electoral mediante una campaña electoral de *odio y terror psicológico... de mentiras, fraude y chantaje. Compraron votos masivamente, falsificaron DUIs suplantaron y trajeron a votar a miles de guatemaltecos, hondureños y nicaragüenses; en la grandes empresas y maquilas coaccionaron a empleados y trabajadores.*<sup>372</sup>

A las familias le insistían sobre la supuesto amenaza que EE. UU. suspendería el envío de remesas y habría deportaciones masivas si el FMLN ganaba, que se confiscaría la propiedad privada y se atentaría contra la familia y la religión. Durante la campaña electoral las denuncias por inequidad de acceso a los medios de comunicación para el proselitismo político, el uso de recursos del Estado por parte de ARENA, el TSE no se pronunció en tiempo sobre las reiteradas violaciones a la ley electoral debido al control ejercido por “los magistrados de ARENA”. El día de la votación a las JRVs entregaron listas incompletas del padrón electoral como obstáculos a la votación masiva, entre otros mecanismos que incidieron el voto libre.<sup>373</sup> Sin embargo, no existió recurso electoral de anulación de la elección, tanto en el TSE como en la Sala de lo Constitucional. Los resultados quedaron firmes. Asimismo, la campaña de Antonio Saca que dispuso de recursos logísticos, personal y financiamiento del sistema público<sup>374</sup>.

La conformación del Gabinete de Gobierno de Antonio Saca no modifico la institucionalidad del gobierno. Mantuvo los 12 Ministerios y creo 8 secretarias adscritas

---

<sup>371</sup> Ver anexo numero 9 resultados elección Presidencial. 1994-2019

<sup>372</sup> Schafik Handal. *Mensaje de cierre de campaña*. En Schafik Jorge Handal. *La ruta de la Esperanza*. (San Salvador, Inst. Schafik Handal, 2008) 161

<sup>373</sup> *Ibidem*. 163.

<sup>374</sup> En el proceso de enjuiciamiento de Saca, expreso que recibió de Francisco Flores \$ 10 millones de dólares para la campaña provenientes de los donativos de Taiwán dirigidos a las comunidades afectadas por los terremotos de 2021. Francisco Flores, siendo asesor de campaña de Antonio Saca, ante la Comisión especial de la Asamblea Legislativa que investigaba los destinos de dichos fondos, manifestó que fueron más de \$ 15 millones de Dólares que se entregaron al Partido ARENA. Actualmente, ARENA tiene embargo de sus bienes por la cantidad de \$ 10 millones que el juez ha ordenado entregar.

a la Presidencia<sup>375</sup>, excepto los nombramientos de los titulares en las instituciones<sup>376</sup>. Retuvo para sí el control de los tres poderes del Estado y el apoyo de los tres partidos de derecha. Las principales decisiones de Gobierno pasaban el filtro del círculo cercano al Presidente, integrado por el Ministro de Seguridad, el Primer designado a la Presidencia, el Secretario Privado de la Presidencia y el Secretario jurídico de la Presidencia<sup>377</sup>.

Las reuniones del Consejo de Ministros habitualmente eran para recibir instrucciones del Presidente o para dar informes de las decisiones de las carteras Ministeriales de la implementación de las órdenes bilaterales del Presidente. Este a su vez tenía reuniones contantes con las cámaras empresariales y el grupo de la argolla dorada.<sup>378</sup>

La gestión de Antonio Saca continuó con el perfil *autoritario y vertical del modelo de gobierno de ARENA*. El expresidente Saca tubo a su disposición las diferentes carteras Ministeriales de Estado con personal profesional calificado que cubrían *los vacíos legales* de las decisiones o las órdenes bilaterales del Presidente.

#### 4.1.2 Independencia y relación entre poderes del Estado

##### a) Relación con la Asamblea Legislativa.

La administración de Antonio Saca mantuvo la tradición *hereditaria* de control vertical del parlamento por los gobiernos anteriores de ARENA. Modelo cuyo eje central

---

<sup>375</sup> Creo tres secretarías adscritas a CAPRES en relación con la gestión de Francisco Flores; destacan de la Secretaría de la Juventud y la Secretaría de asuntos comerciales y financieros

<sup>376</sup> Decreto Ejecutivo, núm. 1 Nombramiento del Gabinete de Gobierno. D. O. número 100, tomo 363 del 1 de junio de 2004. Posteriormente el Consejo de Ministros, en los años 2006 y 2007 reforma al RIOE relacionadas con la conducción administrativa, atribuciones y obligaciones a los Ministerios originadas por creación o supresión de algunas dependencias adscritas a los Ministerios.

<sup>377</sup> Rene Figueroa, Vicepresidente de ideología de ARENA, Elías Bahaía Director de Finanzas de ARENA, Elmer Charlaix Secretario Privado y Luis Mario Rodríguez, Secretario Jurídico de CAPRES. Existían operadores políticos dentro de la estructura institucional.

<sup>378</sup> Los cuatro Roberto: Roberto Murray Meza, Roberto Mathies Hill, Roberto Kriete y Roberto Poma los delfines representantes de los grupos oligárquicos. Vid. *Los ricos más ricos de El Salvador...* op. cit.



era el envío de los proyectos de ley para su aprobación, -aun cuando el FMLN mantuviese *la llave* para las votaciones de voto calificado-, garantizaba las votaciones otorgando privilegios, prebendas o dádivas<sup>379</sup> a los partidos afines a su ideología política mediante pactos políticos de facto.<sup>380</sup> En el periodo de Antonio Saca no se registró *veto* a ninguna ley, evidenciando los *consensos fácticos* con la bancada afines al gobierno.

En la configuración de la Junta Directiva de la Asamblea le entregaron la Presidencia a Ciro Cruz Zepeda del PCN<sup>381</sup> pacto que le permitió al partido ARENA ejercer control sobre las decisiones de la Junta directiva del parlamento. Y mediante el protocolo de instalación de la Asamblea Legislativa presidieron la Presidencia, por derecho *propio* de las comisiones de Relaciones Exteriores, de Defensa, Legislación y Puntos Constitucionales, Hacienda y Especial del Presupuesto<sup>382</sup> que corresponden a las carteras ministeriales que directamente responden a las atribuciones del Presidente (Art. 168, ordinales 4º, 6º, 7º 11º, 12º, 13º, 17º, 18º y 19º Cn.) lo cual le permiten el control de la agenda legislativa -y en contexto de centralidad hegemónica presidencial- el control

---

<sup>379</sup> Ofreciendo plazas en aparato gubernamental, proyectos, entrega de dinero según confesión de A. declaro Saca, o los privilegios dentro del Parlamento (viajes de turismo), participación en Junta Directiva

<sup>380</sup> Similar mecanismo al Pacto de Apaneca, Alfredo Cristiani promovió la firma del Pacto de San Andrés el 29-30 de mayo de 1995 con siete diputados del FMLN, que se separaron del FMLN junto Joaquín Villalobos para formar el Partido Demócrata. Al pacto le denominaron: Desarrollo: El nuevo nombre de la paz que Joaquín Villalobos calificó como el nuevo Chapultepec y el Calderón Sol -Presidente del Periodo- lo denominó un pacto de nación. Rubén Zamora declaró que a los otros partidos con representación en la Asamblea Legislativa sólo les pidieron adhesión (PCN, PDC, sin conocer el texto tres días antes y en el fondo era un compromiso para aprobar el incremento al IVA del 10% al 13% y políticamente era garantizar la correlación de fuerzas para votaciones de endeudamiento que el FMLN cuestionaba. Vid. Pacto de San Andrés <https://www.bibliotec.utec.edu.sv>

<sup>381</sup> Abandonando el criterio consuetudinario tradicional de asignar la Presidencia de la Junta Directiva al partido de gobierno y las pretensiones del FMLN a presidir la jefatura del parlamento por ser la bancada con la mayor representación en el parlamento por segunda ocasión.

<sup>382</sup> La Comisión de Hacienda y Especial del presupuesto, por la materia, concentra el 19% de las 37 funciones que le atribuidas a la Asamblea Legislativa (Art. 131 Cn.). Además del control del respeto constitucional de la aplicación del Capítulo II. Hacienda Pública (Arts. 222 al 234 Cn. Para muchos de los entrevistados, La comisión de Hacienda y especial del Presupuesto es la única comisión especial de carácter permanente del parlamento. (Art. 131, Ord. 32º Cn. y Art. 54 RIAL)

de las decisiones, Art. 131, Ord. 5º Cn.<sup>383</sup> Las comisiones parlamentarias ejercen la función de control de primera instancia al Ejecutivo Relaciones con el órgano Judicial en su función específica de *legislar*.

b) Relaciones con el órgano Judicial

Las relaciones con la Corte Suprema de Justicia continuaron en el carril establecido por el modelo de gobierno de ARENA, la concentración de poderes en el Presidente, formalmente interdependientes. Antonio Saca no promovió una política de respeto al *Estado de derecho, la pronta y cumplida justicia* anunciada en la plataforma de ANEP para la gestión presidencial<sup>384</sup>, ni abordó el flagelo de la corrupción dentro del órgano judicial, uno de los compromisos de los Acuerdos de Paz. En términos generales las relaciones fueron de cooperación y *apoyo financiero* con la CSJ y la Sala de lo Constitucional presidida por el Dr. Agustín García Calderón (periodo 2000-2009).<sup>385</sup>

En relación con las diferentes instituciones de control, autónomas y descentralizadas tales como la CCR<sup>386</sup>, el TSE, la FGR, TE, TSC, ejercía control mediante pactos políticos de los partidos de derecha en las instituciones autónomas y descentralizadas cuyos nombramientos dependen del presidente se sujetaron a su

---

<sup>383</sup> Las comisiones legislativas analizan los proyectos de ley con facultades para modificarlos total o parcialmente y emiten dictamen favorable o desfavorable al pleno legislativo, también se pronuncia sobre los informes de labores de los Ministros del ramo.

<sup>384</sup> ANEP. El Salvador solidario. Un compromiso de todos. (San Salvador, V-ENADE, 2004) 8.

<sup>385</sup> Antonio Saca declaró a la Comisión Especial que investiga los sobresueldos de la Asamblea Legislativa. Manifestó que ayudaba a los Magistrados. El TSE emitió resolución de cancelación de los partidos políticos PDC, PCN y CDU por no haber alcanzado el 3% de los votos en una elección presidencial cuyos efectos perjudicaba los pactos partidarios en el Parlamento, la Sala, ante amparo solicitado por el PDC se pronunció al admitir la solicitud suspendió el acto reclamado al tiempo que orientaba la solución mediante reformas al Código Electoral estableciendo que ningún partido político podrá ser cancelado si cuenta con representación legislativa de al menos un Diputado en la Asamblea Legislativa. Redacción que paso a ser el inciso último del artículo 47 de la ley de partidos políticos actual. Caso Amparo Rodolfo Parker, Amp. 312-2004 del 17-XII-2004

<sup>386</sup> El PCN retuvo para sí el control del órgano contralor del Estado estableció una cultura institucional de fiscalización pública a conveniencia política;

autoridad. Sólo la Procuraduría de Derechos Humanos<sup>387</sup> ejerció con firmeza su independencia y funciones en defensa y respeto a los derechos Humanos en ese periodo, su actividad fue limitada mediante la asignación del presupuestario por parte del gobierno central.

El TSE inicio un proceso de cambios orientados a cumplir los Acuerdos de Paz respecto a la transparencia de los procesos y jornadas electorales, la depuración del padrón electoral especialmente, manteniendo el control administrativo a través del Presidente del TSE y por la vía presupuestaria cercenando su autonomía financiera.<sup>388</sup>

c) Grado de control de la oposición política

1) Relación con el sistema de partidos. ARENA pacto con PCN y PDC para controlar la mayoría simple en la gestión de 2003 y 2006 respectivamente. Para evitar el bloque del FMLN en las decisiones de votación calificada, recurrieron a mecanismos alternos al endeudamiento público, tales como la creación de empresas privadas con recursos estatales LAGEO, el Fideicomisos de pensiones, el fideicomiso para educación o recurrió a los *estímulos* a sus aliados para las votaciones de mayoría califica, etc.

Respecto al FMLN la relación se desarrolló un eje permanente de confrontación, de aislamiento aun cuando poseía el control de las votaciones de mayoría calificada. En la aprobación del presupuesto del Estado y la deuda pública principalmente, eventualmente cedía incorporar partidas específicas para proyectos municipales en el Presupuesto, pero principalmente en los empréstitos; que mediante esas negociaciones el FMLN logra el incremento al FODES del 6%

---

<sup>387</sup> Del 2001 a 2007 la Dra. Beatrice Alamanni de Carrillo 2001-2007 estuvo en dos periodos al frente de la PDDH,

<sup>388</sup> Walter Araujo fue secretario privado de Roberto D'Aubuisson, expresidente del ARENA, diputado y expresidente de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, expresidente del TSE. Para G, Galeas es uno de los políticos más experimentados del país. Geovani Galeas. La Nayib Bukele: la indignación estratégica. (San Salvador, Zona cero libros, 2021).

al 8% de los ingresos corrientes o para proyectos municipales para las alcaldías gobernadas por el FMLN.

- 2) Control de la oposición civil. Pleno entendimiento con las gremiales empresariales; y distanciamiento con el movimiento sindical y social, ni resolviendo sus demandas laborales y sociales.

El Movimiento social se opuso contra la privatización de los activos estatales y la salud que iniciaron en de Francisco Flores, millares de trabajadores desfilaron en *las marchas blancas* que contuvieron los planes de privatización del sistema de salud pública. Impulso la política de cooptación hacia dirigentes sindicales del sector público y privada, en términos generales lo enfrentó con medidas de despido, acoso laboral y represión.

#### 4.2 Contexto de los gobiernos del FMLN del 2009 y 2014.

El primero de junio de 2009 asume la Presidencia de la República el FMLN en alianza con sectores y actores democráticos<sup>389</sup>, -luego de 188 años del presidencialismo salvadoreño- en el marco de la crisis económica y financiera mundial de 2008<sup>390</sup>, con graves consecuencias económicas y sociales para la población salvadoreña; que deja al descubierto las brechas de desigualdad social y económica del modelo neoliberal impulsado por ARENA con una institucionalidad debilitada por la privatización activos estratégicos y servicios del Estado, la dolarización de la economía y las políticas públicas subsidiarias con un enfoque populista.

---

<sup>389</sup> El FMLN estableció alianzas con Cambio Democrático, Partido Social Demócrata (fundado por Jorge Meléndez, Jonás) y el grupo de amigos de Mauricio Funes (empresarios y académicos) y con sectores del movimiento social y sindical.

<sup>390</sup> La crisis económica de 2008, que puso al país en riesgo de impago, afectando la estabilidad macroeconómica y dejando las finanzas públicas con un déficit de más del 6% del PIB. La crisis produjo una reducción del PIB en 3.6% del 2008 al 2009; una desinversión extranjera neta por más de 31 millones de dólares, que impactó directamente en el empleo (el total de cotizantes al ISSS bajó en más de 20,000 personas, equivalente al 2.5% del 2008 al 2009); y una inversión pública que apenas superó el 50% sobre lo programado para el primer semestre 2009 (PQD, 2009).

El achicamiento del Estado, la privatización de la banca estatal la política crediticia se orientó a los servicios y al consumo, la dolarización (cuyo efecto inmediato fue pérdida de la política monetaria) tuvo un impacto positivo en la inflación, pero actuó negativamente en el costo de la canasta básica ampliada, ni generó condiciones para recuperar el poder adquisitivo de los salarios y expandió exponencialmente el sector económico informal.

El anexo 5 muestra el bajo crecimiento económico a través de la evolución del PIB nominal y real de los años 1991-2010 y el impacto negativo en la generación del empleo e ingresos en amplios sectores de la población que impacta en la desigualdad social del país. Desigualdad que se vuelve crítica considerando que la PEA es mayoritariamente joven y representa el 54.50% en el rango de 16 a 39 años<sup>391</sup>. De los cuales el 24.5% se encuentra en paro según la Encuesta de Hogares de Propósitos de Múltiples de 2017 de la DIGESTYC<sup>392</sup>.

La oligarquía cafetalera del siglo XIX -en su mayoría- emigro a los mercados financieros, al sector de bienes y servicios, el consumo y exportación semiindustrial vinculada a los conglomerados transnacionales impactando el crecimiento económico hasta tasas del 7% del PIB. Ese despunte económico al reducirse la inversión por la compra de los activos públicos se estancó en promedios de 2.5% a 3.5% del PIB hasta su desplome con la crisis económica mundial de 2008.

Al reverso de la medalla, la mayoría de los hogares salvadoreños sobreviven marginadas del sistema económico apalancadas por las remesas familiares<sup>393</sup> de los compatriotas residentes en el exterior, principalmente en los EE. UU. Pero ese

---

<sup>391</sup> La población joven representaba el 26% de la PEA de 2,430,226 en 2007 de una población total de 6,581,860 personas; de las cuales el 60.2% se concentraba en la zona urbana y el 39.8% en lo rural. DIGESTYC. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017*. (San Salvador, DIGESTYC, 20017).

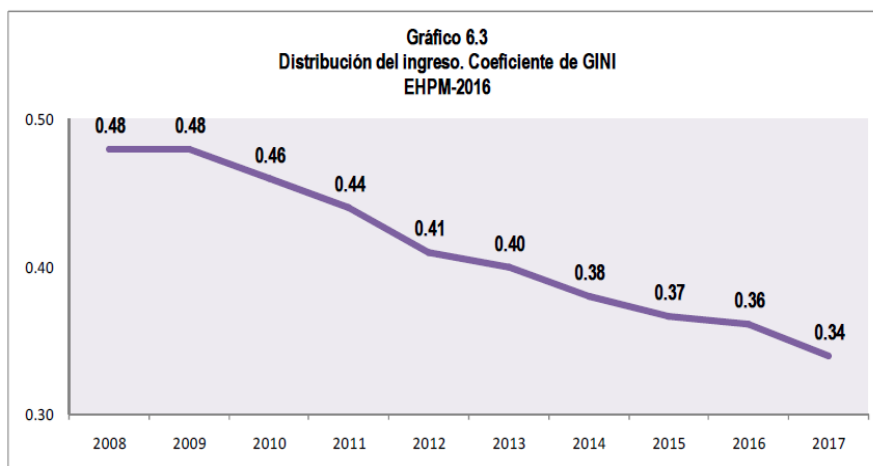
<sup>392</sup> Ver anexo 9, Pirámide la población económicamente activa.

<sup>393</sup> el flujo de remesa familiares al país representaba cerca del 17% del PIB en 2008 y las brechas de desigualdad entre las áreas rurales (55%) y urbanas (41%) con 14 puntos porcentuales de diferencia. Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de desarrollo 2010-2014*. (San Salvador, CAPRES, 2010) 26

crecimiento se redujo en promedios de 2.5% a 3.5% del PIB hasta su desplome con la crisis económica mundial de 2008. Al recibir la gestión gubernamental, el FMLN en 2009, la desigualdad en la distribución de los ingresos era cerca del 59% de los hogares con un coeficiente de GINI del 0.48. y para el año 2017 el coeficiente Gini era del 0.34 con una reducción sostenida en los últimos cinco años, según la Encuesta Hogares múltiples de la DIGESTYC de 2017.<sup>394</sup>

En veinte años del neoliberalismo de ARENA se transformado la estructura económica oligárquica *tradicional* y la reconstrucción del poder político administrado por los militares a los civiles, cambió el modelo agroexportador a una economía exportadora basada en las finanzas y los servicios. El grupo *progresista* promotor de la doctrina económica neoliberal, modernizante y globalizadora para impulsar dicha estrategia de desarrollo enfrentó la ideología *nacionalista* feudal en ARENA como condición necesaria para continuar con los privilegios y las desigualdades sociales que les ha permitido navegar en el poder por más de 300 años en el país.

Ilustración 8 Distribución del ingreso. Coeficiente GINI

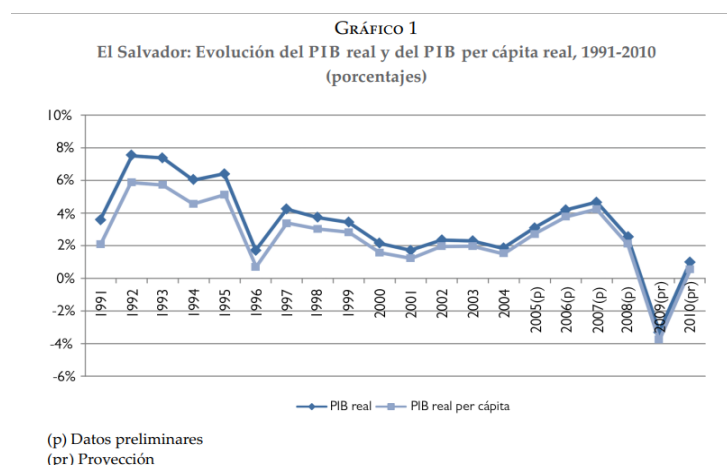


FUENTE: DIGESTYC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2017

<sup>394</sup> DIGESTYC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017... 43

La ilustración 11 muestra la evolución y bajo crecimiento económico del PIB y su impacto negativo en la generación del empleo e ingresos en amplios sectores de la población, en los años 1991-2010. La desigualdad social de una sociedad con la PEA mayoritariamente joven que representa el 54.50% en el rango de 16 a 39 años.<sup>395</sup> de los cuales el 24.5% se encuentra en paro según la Encuesta de Hogares de Propósitos de Múltiples de 2017 de la DIGESTYC. Ver anexo 8. Pirámide de la población económicamente activa.

#### Ilustración 9 Evolución del PIB nominal y real. 1991-2010



**FUENTE:** *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*

En este contexto la victoria electoral del FMLN generó mucha incertidumbre en las elites políticas y económicas del país, por primera vez, perdían el control absoluto del Estado a través del partido ARENA en dos de principales los órganos del Estado, lo cual le genero una intermitente crisis política interna sobre las estrategias para recuperar el poder pedido. En el acto del Castillo de Chapultepec, Schafik Handal expreso que el

<sup>395</sup> La población joven representaba el 26% de la PEA de 2,430,226 en 2007 de una población total de 6,581,860 personas; de las cuales el 60.2% se concentraba en la zona urbana y el 39.8% en lo rural. DIGESTYC. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017*. (San Salvador, DIGESTYC, 20017).

FMLN consideraba necesaria la desmilitarización de *Centroamérica*<sup>396</sup>, *que se convierta en una zona de paz, integración y progreso constante ... Nosotros no estamos llegando a este momento como ovejas descarriadas que vuelven al redil, sino como maduros y enérgicos impulsores de los cambios que hace mucho tiempo anhelados por la inmensa mayoría de los salvadoreños* expreso en el acto de la firma de los Acuerdos de Paz<sup>397</sup>. El FMLN al ingresar a la lucha política electoral se pronuncia por promover un país pluralista en lo político, económico y social, mediante una democracia participativa y representativa ante un mundo globalizado multipolar.

El FMLN luego de haber participado en tres jornadas de elección presidencial con candidatos de partido político aliado o con candidatos militantes<sup>398</sup>, formuló una estrategia para acceder al órgano Ejecutivo bajo ese enfoque que consideraba competir en las elecciones presidenciales con un candidato externo a la militancia del partido para impulsar el proceso de transición de la dictadura hacia la democracia; postulando así a Mauricio Funes con quien gana, en primera vuelta, la elección presidencial de 2009.

Mauricio Funes asume su mandato Presidencial en medio de una crisis económica financiera global iniciada en EE. UU. con la crisis inmobiliaria de 2008 que rápidamente generó la recesión económica mundial impactando en crisis alimentaria y de liquidez a nivel internacional. Para 2009 El Salvador experimentaba estancamiento y reducción de sus actividades económicas y en los niveles altos de inseguridad y violencia que crecían aceleradamente<sup>399</sup>. Como medida inicial se adopta *el plan anticrisis* para evitar que las consecuencias de la crisis golpearan más a los trabajadores y las mayorías populares y *aprovechar la coyuntura para construir las políticas de Estado inclusivas en materia*

---

<sup>396</sup> En la firma de los acuerdos de paz, presento la reserva a la existencia y rol de la FFAA, a la extensión de la propiedad privada rustica, ambas definidas en la Constitución.

<sup>397</sup> Schafik Handal. *Una guerra para construir la paz*. (San Salvador, Ocean Sur, 2006) 56

<sup>398</sup> El FMLN llevo como candidato de Dr. Rubén Zamora (CD) en 1994, a Facundo Guardado en 1999; a Schafik Handal en 2004 militantes del FMLN.

<sup>399</sup> Las penurias para la población más vulnerable se agravaron con el *Tormenta Ida* a finales de la primera quincena de noviembre de 2009.



*económica y social*. El plan anticrisis comprendió cuatro componentes. Apoyo a la producción y generación de empleo; Sistema de Protección Social Universal<sup>400</sup> y las políticas sociales estratégicas; Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y las Políticas de Estado.<sup>401</sup>

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 de Mauricio Funes se orientó a la construcción de un régimen democrático para establecer las bases de un modelo de desarrollo socioeconómico productivo, incluyente y sostenible. Bajo una estrategia de doble riel aspirando a construir en el país una base empresarial, especialmente en el amplio sector de las micro, pequeñas y medianas empresas en lo urbano y el desarrollo de políticas para asegurar la seguridad alimentaria mediante la asistencia técnica a los productores rurales, individual y cooperativista, la entrega de títulos de propiedad sobre la tierra para el acceso al financiamiento a los pequeños productores agropecuarios, etc.<sup>402</sup>

Salvador Sánchez Cerén, presenta a los seis meses de su gestión el plan quinquenal *El Salvador Productivo, Educado y Seguro: Prioridades para el Quinquenio 2014-2019*<sup>403</sup>, dando continuidad a la primera gestión presidencial del FMLN enfocando las prioridades en el ámbito social, con base a la teoría del *buen vivir*<sup>404</sup> con proyección de largo plazo de veinticuatro años. Las tres prioridades de su gestión las concentra en:

---

<sup>400</sup> Ver Anexo 8. Sistema de protección social universal

<sup>401</sup> *Ibidem*. Anexo 9. El Salvador: Plan Global Anticrisis (componentes y medidas)

<sup>402</sup> Óp. cit. Plan quinquenal 2010-2014...

<sup>403</sup> El Plan Quinquenal 2014-2019 quiebra la cultura de la planificación de CAPRES durante las gestiones del FMLN, por su proceso participativo como también por su transparencia. Por primera vez se da a conocer a la ciudadanía, en el primer año e inicio de la gestión las apuestas del gobierno. Los planes presentan sus objetivos, prioridades las estrategias y las líneas de acción y metas para el periodo, factibles de monitorear su cumplimiento.

<sup>404</sup> Salvador Sánchez Cerén sostiene que el Buen Vivir es interpelación emancipadora de la persona ante la vida concreta, ante la violencia y la desigualdad, ante la institucionalidad del Estado que sirve como motor de cambio para formular un conjunto de propuestas orientadas a una sociedad de derechos, necesidades satisfechas, relaciones sociales positivas, relación igualitaria entre hombres y mujeres, cohesión, dignidad, inclusión reciprocidad, respeto, equidad social, libertad, bienestar común,

a) Estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico crecimiento económico equitativo, inclusivo y generador de empleo digno.

b) Impulsar la educación con inclusión y equidad social. La educación universal, de calidad y en igualdad concebido como el agente *cuantitativo para transformar la vida; garantizar la movilidad positiva de las personas en la sociedad y el desarrollo sustentable; generar importantes transformaciones socioeconómicas y posibilitar la democracia integral.*

c) Fortalecer la seguridad ciudadana. Un derecho y garantía que el Estado está obligado a tutelar. Una de las grandes demandas de la población frente a violencia social y el crimen organizado. Se propone movilizar a todos los sectores del país para *atacar las manifestaciones de la violencia, pero también las causas relacionadas con la exclusión económica y social y con la impunidad. Derrotar la violencia social y la criminalidad que azota a las personas, a las comunidades y a las empresas exige, además, combatir la corrupción de manera irreconciliable, pues esta alimenta a las organizaciones criminales.*<sup>405</sup>

De las dos gestiones presidenciales del FMLN, guardando distancia de los estilos personales de gobernar de Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén, se puede destacar los rasgos siguientes:

I.- Adoptan la planificación gubernamental como política de Estado para el diseño de las políticas y programas del gobierno con proyecciones de mediano y largo plazo. Se creó Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, STP; transversalizó enfoques igualitarios, incluyentes y solidarios en el diseño de las políticas públicas. La STP facilitó la coordinación interinstitucional con los gabinetes de gestión y la coordinación de gabinetes. Le otorgó un nuevo rol al Ministerio de Gobernación

---

responsabilidad, justicia social y democracia participativa. Salvador Sánchez Cerén. *El Buen Vivir en El Salvador*. (San Salvador, imp. Los Planes, 2013) 9 Disponible <https://www.issuu.com>.

<sup>405</sup> Cf. CAPRES. *Informe de cumplimiento del Plan Quinquenal 2014-2018* sobre los resultados de los once objetivos considerados planes quinquenales. (San Salvador, mayo, 2019).

promoviendo la participación de las municipalidades en los procesos de planeación estratégica creando el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y el Consejo de Desarrollo Metropolitano estableciendo un sistema de monitoreo de la ejecución de las diferentes áreas de gestión del Ejecutivo.

Bajo un enfoque desconcentrador de funciones, más que descentralizar competencias, integró a los municipios el uso de los recursos locales estratégicos, privados y estatales, en las políticas públicas para el desarrollo y la participación de la población mediante planes de desarrollo regional.<sup>406</sup> Este enfoque evidenció que para superar las brechas de pobreza y la desigualdad entre las zonas urbanas y en los territorios<sup>407</sup> se debe partir de nuevos paradigmas del desarrollo local. Incluso la actual división administrativa local del territorio se vuelve un freno para la formulación de los planes de desarrollo en perjuicio de la gestión regional de los recursos y el desarrollo económico. La visión y enfoque del desarrollo de los municipios dio paso a la formación de las asociaciones regionales de integración y colaboración municipal con el gobierno central en los programas de manejo de cuencas, rutas turísticas, culturales, de infraestructura vial, etc.

II.- En el ámbito económico. Se incremento la capacidad redistributiva del Estado aumentando los ingresos tributarios del 20.3% del PIB de las administraciones de ARENA al 23.9% del PIB en 2018 a través del incremento del porcentaje a algunos tributos y la creación de nuevos impuestos progresivos, principalmente para el financiamiento y ejecución del Plan de Seguridad Ciudadana, que impactaron las tasas

---

<sup>406</sup> Plan Maestro de la Región Oriental, planes de desarrollo de la Franja Marino Costero, la Política Nacional del Mar, el manejo de cuencas nacionales y el desarrollo del turismo interno.

<sup>407</sup> Los departamentos y municipios de Cabañas, Morazán, Ahuachapán registran tasas del 40% de pobreza extrema; asimismo estos tres departamentos más Chalatenango, San Vicente y Usulután más del 50% de sus hogares viven en condición de pobreza. DIGESTYC. *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*, años 1991-2008.

negativas pasando a resultados positivos en el balance primario de las finanzas públicas<sup>408</sup>. Ver anexo 5 *Evolución de los ingresos Totales 2009- 2018*.<sup>409</sup>

Se crearon líneas de crédito para micro y pequeñas empresas y se estableció 12% anual como mínimo en las compras de bienes y servicios públicos a las micro y pequeñas empresas,<sup>410</sup> se fortaleció el sistema de protección al consumidor, se reguló los precios máximos a la venta de los medicamentos, se recuperó la empresa Geotérmica en El Salvador, LaGeo concesionada por ARENA a inversionistas italianos y se creó el Banco de Desarrollo de El Salvador como banca Estatal de segundo piso.

III.-En el ámbito Social. Se implementó el sistema integral de salud pública enfatizando la atención preventiva y fortaleciendo la infraestructura hospitalaria en el país. Para mayor cobertura y acceso gratis a los servicios de salud estatal. Se continuaron con los programas sociales<sup>411</sup> de apoyo a la población vulnerable e incrementaron los programas sociales con una visión de derechos humanos y generación de capacidades habilitantes para la inclusión y desarrollo de las personas en condición de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y discriminación de género y etario, con discapacidades y pueblos indígenas mediante la Ley de desarrollo y protección social de El Salvador.<sup>412</sup>

IV.- Participación ciudadana. Nuevo paradigma en la relación del gobierno con la población. La formulación de las políticas públicas con participación de los diferentes sectores sociales surgió como una necesidad para la gobernabilidad desde la

---

<sup>408</sup> Las reformas tributarias que impulsó el FMLN, entre ellas incremento del 25% al 30% del impuesto a la Renta a los ingresos mayores de \$ 2,000 dólares, incremento a los impuestos especiales a las bebidas alcohólicas y carbohidratadas; creación de nuevos impuestos cargados a las ganancias de las grandes empresas, el 1% de las ganancias brutas o netas; el 5% de impuesto a las transferencias financieras que la Sala de lo Constitucional los declaró inconstitucionales, entre otros.

<sup>409</sup> Ver anexo 7. Balance Primario SPNF con y sin pensiones 2009-2018

<sup>410</sup> Ley de Adquisiciones y contrataciones de la Administración pública, LACAP, art. 39-C. DL. número 868 del 5/4/ 2000. publicado D.O. 88, tomo 347 del 15/5/2000

<sup>411</sup> Ver anexo 8. Sistema de Protección Social Universal.

<sup>412</sup> D. L. número 647 del 3/4/2014 publicado en D.O. número 68, tomo 403 del 9/4/2014.

construcción de la plataforma programática presentada al electorado, para cohesionar y consensar prioridades entre los aliados como para generar apoyo en la población priorizando la participación ciudadana en su formulación como base para construir la democracia. Los planes Quinquenales de gobierno se elaboraron con la participación de los diferentes sectores sociales, económicos y políticos del país; una estrategia movilizadora electoral en su primera fase y de construcción de alianzas para el diseño y formulación de las políticas públicas en el país. Por primera vez en la historia del país, aunque hayan existido planes y programas de gestión, se conoció en tiempo los planes quinquenales de ambas gestiones<sup>413</sup>.

Se creó tres instancias permanentes y plurales con amplia participación para facilitar el diálogo y la concertación en torno a la formulación y ejecución de las políticas públicas como el Consejo Nacional de Educación (CONED), el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV) y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC). constituyéndose en mecanismos relación e intercambio con los funcionarios públicos atender las inquietudes y los intereses de la población, con modalidades de Despachos Abiertos, Diálogos Comunitarios y el Programa *Gobernando con la Gente* con el papel de directriz del Presidente de la República. Por otra parte, promovieron las Asambleas Ciudadanas a nivel municipal.

El CNSCC integrado por el sector académico, centros de pensamiento e investigación, organizaciones no gubernamentales, sindicales y estudiantiles, gremiales, Alcaldías, empresarios, partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, las iglesias, medios de comunicación, organismos internacionales y de cooperación, destaca por su novedad en el país, por la pluralidad y diversidad de representación en la convocatoria e integración; por los resultados en breve lapso tiempo en temas complejos.

---

<sup>413</sup> ARENA desarrollo sus gestiones con el plan neoliberal formulado por FUSADES y en tiempos de Francisco Flores y Antoni Saca, los cambios y énfasis de la gestión gubernamental se establecían por la ANEP, lanzados al público mediante la convención empresarial llamada ENADE. Mauricio Funes Presento el plan quinquenal en año 2010 y Sanches Cerén seis meses después de asumir la Presidencia.

Elaboraron una estrategia integral de largo plazo para abordar la violencia social, las pandillas y el crimen organizado.

En conjunto se formuló el *Plan El Salvador Seguro* (PESS) junto con un sistema de monitoreo y evaluación de su ejecución. En el seno del CNSCC surgieron las propuestas para el financiamiento del PESS, mediante la cooperación internacional, sea préstamos o donativos, y la contribución estatal para el financiamiento del PESS. Asimismo, era el Concejo quien avalaba la distribución de los tributos especiales para la seguridad ciudadana<sup>414</sup> para ser sometida a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

La promoción de la cultura de diálogo y consulta propicio nuevos espacios dentro de las instituciones de Gobierno y en los Municipios para conversar y escuchar las inquietudes y los intereses de la población, mediante diferentes mecanismos como la rendición de cuentas Ministeriales, de las entidades Autónomas, Municipales gobernadas por el FMLN principalmente. En el tema de género se generó nueva legislación para fortalecer la participación de las mujeres en temas como acceso al empleo, autonomía económica, subsidios para vivienda y legalización de tierras generando propuestas de legislación desde las mujeres y el movimiento feminista fueron los principales protagonistas de la nueva legislación.

#### IV-Transparencia y acceso a la información

Se cambio el paradigma que acceso a la información pública como privilegio de los órganos de control gubernamental y propio para el consumo interno. Se impulso una política de Estado de transparencia y acceso a la información como un derecho ciudadano: *Art. 2. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera*

---

<sup>414</sup> En el seno CNSCC consenso la creación de la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana aplicado el 5% a las ganancias de las grandes empresas y el 5% al sector de las telecomunicaciones. Los partidos ARENA, PCN, PDC Y GANA, siendo parte de la decisión de los montos definidos en los ejes de prevención y de la seguridad, dentro del parlamento redistribuyan los fondos hacia el área de la seguridad o simplemente aprobaban solamente la parte punitiva del PESS.

*oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna*<sup>415</sup> bajo una visión el acceder a la información y la transparencia es un mecanismo ciudadano que permite la participación informada en los asuntos del Estado, contra la corrupción y fortalece la confianza ciudadanía en la relación con los gobernantes.

Desde la primera administración se creó la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción fortaleciendo y ampliando sus funciones en la segunda administración. Se promovió los cambios institucionales, normativos y culturales en el país; se aprobó Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP)<sup>416</sup> creando el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) aplicando una metodología novedosa para el nombramiento de sus titulares, seleccionados de las ternas propuestas por los colegios profesionales, de los gremios empresariales, de las Universidades públicas y privadas, asociaciones de periodistas y organizaciones sindicales<sup>417</sup>. La Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (SPTA) incentivo la promoción y coordinación del ejercicio de participación ciudadana, el acceso a la información, la rendición de cuentas, la contraloría social, el control interno y lucha contra la corrupción en la institucionalidad gubernamental mediante la formación de los auditores internos del Órgano Ejecutivo en el dominio de la normas internacionales y certificaciones profesionales en la auditoría gubernamental.<sup>418</sup>

---

<sup>415</sup> Ley de acceso a la información pública D.L. número 534 del 2 de diciembre de 2010, publicada en D. O. número 70, tomo 391 del 8 de abril de 2011. Para su formulación conto con la participación de las asociaciones cívicas y grupos empresariales. El FMLN presento un proyecto de ley de acceso a la información en la gestión de 2003-2006 que ARENA se negó a discutir y agendar su aprobación.

<sup>416</sup> *Ibidem*

<sup>417</sup> *Ibidem*. Art. 53 LAIP.

<sup>418</sup> La SPTA presento más de 800 denuncias ciudadanas ante la Fiscalía General de la República, más 150 denuncias de corrupción en las instituciones de gobierno: ANDA, ISSS, MINSAL, Ministerio de Gobernación, etc. Que bajo la presión ciudadana han sido judicializados y condenados por actos de corrupción. El 6 de diciembre de 2013, la Asamblea Legislativa nombró una comisión especial para investigar al expresidente Francisco Flores para estudiar el destino de \$ 15 millones donados por China-Taiwán aprobada con los votos del FMLN, PCN, GANA y Unidos por el Salvador (desprendimiento de GANA). La FGR le acuso de desviar \$ 10 millones a las cuentas del partido ARENA y quedarse para sí \$ 5 millones. En Comisión especial de la Asamblea Legislativa acepto que fueron más de \$ 15 millones y se repartieron en saquitos a algunas alcaldías, haciendo referencia que había recibido otros donativos de Taiwán para combatir el narcotráfico y las pandillas; las sesiones de trabajo de la Comisión fueron públicas.

Se estableció la política gubernamental de controles al enriquecimiento ilícito y la responsabilidad de los funcionarios y empleados del Órgano Ejecutivo de cumplir la obligación de la declaración patrimonial ante la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia. Se creó un portal de transparencia para las compras del Estado y otro portal de transparencia fiscal para transparentar la información del ingreso, el gasto y todo lo relacionado con la hacienda pública.

La promoción de la cultura de rendición de cuentas a la ciudadanía contribuyó a incentivar a la población que los asuntos del Estado son asuntos de todos ciudadanos, no sólo de *las élites políticas*; a la mayor participación de las personas en los asuntos de su comunidad y del municipio.<sup>419</sup>

#### V- La Independencia de poderes y respeto al Estado de Derecho

La primera alternabilidad en el poder Ejecutivo en el año 2009 trastocó el poder político hegemonía de la derecha. El FMLN era un partido relevante en el parlamentario llegando ser la primera fuerza parlamentaria entre las gestiones de 1997 a 2006<sup>420</sup> y gobernaba más de 70 Municipios incluidas las principales cabeceras departamentales del país (San Salvador, Santa Ana, Santa Tecla, entre otras). En tanto el órgano Judicial, el Ministerio Público, la Corte de Cuentas de la República y otras instituciones importantes mantuvieron una actuación alineada con la agenda y los intereses de los sectores oligárquicos del país.

---

Francisco Flores falleció el 30 enero de 2016 estando en arresto domiciliario en espera de sentencia judicial. Referencias: índice legislativo de la Asamblea Legislativa y diferentes medios periodísticos.

<sup>419</sup> En los eventos de rendición de cuentas de las diferentes instancias, los ciudadanos no sólo escuchan a los funcionarios públicos, sino también reclamaban por cumplimientos de demandas y realizaban propuestas, generándose una tendencia activa en contra la idea popular que “si no trabajo, no gano” de un lado y por el otro una percepción popular del grado de corrupción de la esfera público, de desconfianza a institucionalidad del estado y a los partidos políticos como centro de la actividad política en el país.

<sup>420</sup> Ver tabla 5. Composición de los grupos parlamentarios de 1962-2021



En la gestión de los diez años de gobierno del FMLN, por primera vez en la historia del presidencialismo salvadoreño, inicia la práctica de la independencia de poderes del Estado. El respeto al Estado de derecho y a la garantía a las libertades de expresión asociación y movilización, libertad de prensa y los derechos humanos de las personas se activaron diferentes mecanismos del ejercicio democrático; se respetó incluso la intolerancia política e ideológica de algunos sectores sociales que alimentaron las tensiones y polarización política. A pesar de las crisis constantes de confrontación entre la Sala de lo Constitucional y los órganos Legislativo y Ejecutivo, la funcionalidad institucionalidad del Gobierno, en términos generales no fue afectada y las resoluciones de inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional fueron acatadas.

Algunos analistas sugieren que la Sala de lo Constitucional, periodo 2009-2018 constituyo el eje central para *asegurar la vigencia del Estado de Derecho* para fortalecer la independencia de los poderes y el sistema republicano, democrático y representativo. Ciertamente la Sala de lo Constitucional se apartó del paradigma de sujetar sus resoluciones judiciales a los *llamados* de CAPRES, sin embargo, ante la centralidad de las funciones del Presidente y el poder material coercitivo del gobierno no se hubiese sucedido, sin la voluntad democrática y de respeto al Estado de derecho por los gobiernos del FMLN como lo sugiere la evidencia empírica.

La única amenaza a la independencia de la CSJ especialmente a la Sala de lo constitucional se presentó con la reforma la Ley Orgánica Judicial referente a la aprobación por unanimidad de los Magistrados, específicamente las resoluciones por inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional<sup>421</sup>. La reforma no llegó a tener vigencia ante la protesta y rechazo de la ciudadanía. Los sectores del gran capital se alarmaron con esta iniciativa pues la Sala de lo Constitucional había mostrado una

---

<sup>421</sup> El Decreto Legislativo número 743 del 2 de junio de 2011 de Reforma a la Ley organiza de la CSJ fue promovido y aprobado con los votos de los partidos ARENA, PCN, PDC y GANA. Y sancionada en forme exprés por Mauricio Funes. Los analistas políticos sugieren que el Decreto 743 surgió como respuesta a la posibilidad que la Sala de lo Constitucional derogase la Ley de amnistía que podría perjudicar a los militares y al expresidente Alfredo Cristiani. La bancada del FMLN se abstuvo en dicha votación.

conducta proclive a resolver favorablemente a las demandas que amenazaran los intereses de las elites y los grupos oligárquicos en la esfera de la probidad de los funcionarios públicos, en lo económico, fiscal y las reformas electorales al sistema de partidos.<sup>422</sup>

#### 4.2.3 Gestión Presidencial de Mauricio Funes Cartagena. 2009-2014

Carlos Mauricio Funes Cartagena de profesión periodista, recibe el bastón Presidencial a la edad de 50 años, nacido en el seno de una familia de capa media. Cursó sus estudios secundarios en el Colegio Externado de San José e ingreso la Universidad Centroamericana *José Simeón Cañas*, UCA donde conoce a Franzi Miguel *-Hato-* Hasbún Barake, Profesor y Decano de los estudiantes y encargado de las relaciones internacionales de la UCA, quien lo incorpora a Mauricio Funes en los proyectos de radio y audiovisuales de la Universidad. Esa estrecha amistad los lleva a crear la casa encuestadora CS-SONDEA y a la investigación periodística para los programas de radio y televisión de Mauricio Funes, desde 1993 a 2007<sup>423</sup>.

En el ejercicio de su labor periodística Mauricio Funes adopto una posición independiente y critica al ejercicio del poder político en temas de la violencia, violaciones a los derechos humanos, la injusticia social y la corrupción en los gobiernos de ARENA quienes presionaron a los propietarios de los medios televisivos cerrar los programas que conducía Funes. Los programas de radio y televisión alcanzaron gran audiencia y reconocimiento de la población.<sup>424</sup>

---

<sup>422</sup> En el ámbito tributario declaró inconstitucionales impuestos sobre la renta, dispensas de multas e intereses fiscales, prohibió la publicidad de los morosos. En el ámbito electoral usurpó funciones al TSE, que conscientes de ello, se declararon injustificables desconociendo el Art. 236 Cn. al desestimar conocer el fondo de la solicitud de inconstitucionalidad del nombramiento de dos de sus integrantes. Solicitud de inconstitucionalidad, 32-2021 del 5-VI-2012. Sala de lo Constitucional.

<sup>423</sup> Hato Hasbún, filósofo y sociólogo, muy temprano de la guerra civil se incorpora a una de las organizaciones que posteriormente forman al partido FMLN, a pesar de la estrecha amistad con Hato, Funes nunca se afilió al FMLN previo a la designación como candidato presidencial.

<sup>424</sup> Su notoriedad se labro a través de las entrevistas a Schafik Handal, Joaquín Villalobos y personajes internacionales como Fidel Castro, Javier Pérez Cuéllar, Hugo Chávez, Luis Inácio Lula da Silva, Vicente Fox, Felipe González y José María Aznar a lo largo de su carrera periodística. Por dicha labor recibió varios

A principios del año 2007 el FMLN inicia preparativos y análisis sobre la candidatura presidencial de 2009, dentro de un ambiente interno del FMLN, disputa ideológica sobre la conducción del partido<sup>425</sup>. En ese escenario se realizan los debates de la estrategia electoral y la formulación de la plataforma programática para las elecciones presidenciales y la búsqueda del candidato de consenso, de cohesión del partido para una campaña victoriosa.

El FMLN enfrentaba el antecedente de tres disputas electorales, y la última campaña había consolidado el voto duro de la izquierda, pero insuficiente para alzarse con la presidencia. Las encuestas de opinión reflejaban descontento con ARENA y las perspectivas de un cambio eran factibles para el FMLN. Se decide por una estrategia de lanzar un candidato que seduzca a los sectores indecisos y permita ampliar la votación favorable y acceder al poder con un programa de transición que contenga la profundización del neoliberalismo económico y social.

El 27 de septiembre de 2007, la Comisión Política del FMLN acuerda presentar la formulas en XXIII Convención Nacional del FMLN, Presidencial de Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén. El evento se realiza ante una multitudinaria concentración en el Estadio Cuscatlán de San Salvador el 11 de noviembre de 2007.<sup>426</sup>

Ante el anuncio de la candidatura de Mauricio Funes genera expectativas en empresarios descontentos con ARENA, intelectuales y antiguos funcionarios públicos y

---

reconocimientos honoríficos internacionales de la Universidad de Columbia, el premio María Moors Cabot; a nivel nacional de la APES, de la Asamblea Legislativa y del Arzobispado de San Salvador.

<sup>425</sup> En enero de 2006 había fallecido Schafik Handal líder histórico de la izquierda salvadoreña y de Latinoamérica a su regreso de Bolivia en ocasión de asistir a la toma de posesión del Presidente Evo Morales, dejando el vacío de liderazgo en el FMLN. Las tensiones internas ideológica se redujeron con la salida de tendencia de los renovadores (social democráticas) y otras medidas orgánicas orientadas a mejorar la coordinación del de la actividad partidaria a nivel nacional para acompañar la lucha del movimiento social y las demandas de la población.

<sup>426</sup> El FMLN también celebraba en esa fecha la ofensiva final del FMLN de 1989 que obligó al gobierno de Cristiani a firmar los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992.

representantes de organizaciones sociales que manifiestan apoyo a la candidatura, que luego se identificaron como los “Amigos de Mauricio Funes”

La crisis económica de 2008, la frustración de la ciudadanía, el desgaste de ARENA por la corrupción y los efectos del neoliberalismo que marginaba de los *beneficios* a la mayoría de la población, la aceptación que generó la candidatura de Mauricio Funes y las esperanzas de cambio que ofrecía el FMLN constituyen los factores que culminar con el triunfo electoral de marzo de 2009 y con ello la alternabilidad del primer gobierno de izquierda en la historia política del país.

El primero de junio de 2009, Mauricio Funes asume la Presidencia de la República en un contexto de tensión con la dirigencia del FMLN sobre agenda y temas de campaña electoral<sup>427</sup>, y diferencias de enfoque sobre algunos temas de la plataforma de gobierno sensibles para *los amigos de Mauricio Funes* tales como la dolarización, los tratados de libre comercio, el apoyo al proyecto ALBA, controles a los precios de transferencia, tratamiento de la deuda pública y las relaciones internacionales, particularmente con los Estados Unidos, Venezuela y Cuba. Otro momento de tensiones entre el equipo asesor de Mauricio Funes se presentó en la conformación del gabinete de gobierno pues debería reflejar proporcionalmente la naturaleza de la alianza social electoral en la composición del gabinete de gobierno.

Al iniciar el quinquenio 2009-2014, solo cinco de trece Ministerios fueron ocupados por militantes del FMLN<sup>428</sup>, en los ocho Ministerios restantes fueron designadas personas que representaban un conjunto de sectores que configuraron la alianza electoral con el FMLN que llevó a Mauricio Funes a la Presidencia<sup>429</sup>. En las ocho secretarías adscritas

---

<sup>427</sup> La ejecución y cumplimiento del plan de campaña aprobado por el comando de campaña del FMLN, contratiempos de programación de agenda por la existencia de otro comandito de los amigos de Mauricio no consensada, generando fricciones y malestar en la militancia.

<sup>428</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación, Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, Ministerio de Obras Públicas y Transporte y Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

<sup>429</sup> Grupo Amigos de Mauricio, Convergencia Democrática, Movimiento Napoleón Duarte Vive; Partido Social Demócrata, y profesionales independientes.

a la Presidencia, no hubo nombramientos de militantes del FMLN, igual aconteció en las principales instituciones autónomas del sector público.

Al finalizar su mandato los sectores de derecha promovieron acusaciones de corrupción a Mauricio Funes que la FGR define en cinco casos: 1) Divulgación del Reporte de Operaciones sospechosas, denuncia que coge la Asamblea Legislativa para crear la comisión especial para investigar los destinos de los donativos de China-Taiwán; 2) caso *saqueo público*, según el FGR aplicó el modelo de corrupción de Antonio Saca<sup>430</sup>; 3) Caso *corruptela* por entrega de dinero a exfiscal Luis Martínez; 4) Caso Negociación del proyecto hidroeléctrico del *Chaparral*; 5) evasión fiscal.

#### 4.2.3.1 Legitimidad Institucional y respeto al Estado de Derecho

La legitimidad soberana por medio del voto popular la obtuvo con el 62.92% de los votos en la primera vuelta<sup>431</sup>. El proceso de transición del mando presidencial se desarrolló según el protocolo establecido mediante una comisión conjunta entre la administración saliente. El análisis de la información financiera y contable encontró vacíos y cifras de balances que reflejaron la *quiebra técnica financiera* del Estado dando lugar a conversaciones entre Antonio Saca y Mauricio Funes para promover iniciativas conjuntas de financiamiento, particularmente la aprobación del presupuesto de 2010 y la búsqueda de un préstamo para cubrir el *vacío* de caja que entregaba el gobierno de ARENA.<sup>432</sup>

---

<sup>430</sup> Políticamente ARENA no olvida los señalamientos de corrupción de Mauricio Funes, como periodista y luego como Presidente en tiempos de Calderón Sol y de Francisco Flores por la divulgación del ROS que destapo el lavado de dinero de ARENA. La acusación tiene como objetivo salpicar atribuir la misma conducta corrupta de ARENA al FMLN, sin establecer mediáticamente las conductas de los funcionarios en el gobierno supuestamente punibles.

<sup>431</sup> Ver tabla 6. Resultado elección presidencial. 1994-2019.

<sup>432</sup> Algunos analistas políticos conjeturan que esta situación dio paso a un acercamiento de Antonio Saca para asesorar a la nueva administración. Que más tarde, Antonio Saca rebelaría en la comisión especial de la asamblea legislativa que investiga los sobresueldos a los funcionarios públicos que le había explicado el mecanismo a Mauricio Funes como algo normal y que así había recibido de Francisco Flores.

La estructura del Consejo de Ministros no recibe modificaciones sustantivas en su composición y para el funcionamiento se definen dos áreas de coordinación, el área política coordinada por el Secretario de Asuntos Estratégicos y el área económica y social coordinada por el Secretario Técnico de la Presidencia<sup>433</sup>. Se crean la secretaría de participación y transparencia, Secretaria de Cultura, Inclusión Social adscritas a la Presidencia, manteniendo la tendencia de las últimas gestiones de concentrar funciones en CAPRES.

Las reuniones del Consejo de Ministros se realizaban sistemáticamente por áreas de gestión pública: social económica y política, lo cual facilitaba la conducción *fraccionada* del Consejo de Ministros y la centralidad de las decisiones del Consejo de Ministros y el Presidente<sup>434</sup>. La composición del Gobierno con funcionarios de afiliación partidaria distinta al FMLN y sin afiliación partidaria en las Secretarías de Estado, especialmente en las áreas estratégicas de la economía incidía negativamente en la coordinación y eficiencia ejecutiva de las decisiones<sup>435</sup>. El aparato gubernamental, por decisión de Mauricio Funes retuvo la mayoría de los funcionarios públicos de la administración de ARENA especialmente en las instituciones descentralizadas las cuales, al no identificarse con los procesos del cambio, por *efecto de burocracia* impactaban en la *inexperta administración* para la parálisis gubernamental en algunas áreas del gobierno.<sup>436</sup>

---

<sup>433</sup> Reformas al Reglamento Interior del Órgano Ejecutivo registra las reformas de dirección administrativa y atribuciones y obligaciones a los Ministerios, por Decretos Ejecutivos de reformas en los años 2006 y 2007. <http://www.transparencia.gob.sv>

<sup>434</sup> Para la toma de decisiones el Presidente cotidianamente tenía dos grupos de asesores: Secretario Técnico coordinador del área social y económico; Secretario de Gobernabilidad, la Secretaria de Inclusión social y el asesor de comunicaciones (Luis Verdi) de CAPRES. El segundo grupo lo integraba: el Secretario Técnico, el Secretario de Gobernabilidad, Ministro de Hacienda y Secretario Privado.

<sup>435</sup> De los quince Ministerios y Secretarías integrantes del Consejo de Ministros, sólo seis Ministerios, incluido el Vicepresidente y de dos en las catorce gobernaciones departamentales tenían afiliación en el FMLN.

<sup>436</sup> El Presidente Funes tomó la decisión de evitar cambios sustantivos en la institucionalidad en la transición por el riesgo de parálisis laboral en la gestión gubernamental. ARENA impulsó reformas a la Ley del servicio civil para proteger al personal bajo contratos, con funciones permanentes, que obligo a la

La concentración y control del resto de instituciones autónomas y descentralizadas, incluyendo las instituciones de control político dependientes del órgano Ejecutivo, no fueron objeto de modificaciones, excepto el nombramiento de sus titulares<sup>437</sup>. La personalidad y estilo de gobernar del Presidente, además de la amalgama del origen de los funcionarios, sin cohesión y dispersos en diferentes grupos que deberían trabajar juntos, contribuyó a la centralización hegemónica del Presidente. No obstante, por la peculiaridad de su composición, dependiendo de los intereses y apuestas del origen del funcionario titular se configuraron espacios de autonomía en la gestión administrativa<sup>438</sup> que permitieron ir construyendo la cultura gubernamental de respeto y cumplimiento a las normas del Estado de Derecho.

#### 4.2.3.2 Independencia y relación entre poderes

##### a) Relación con la Asamblea Legislativa

La conformación del gabinete de gobierno tensionó las relaciones del Presidente con el FMLN, y el 15 de septiembre de 2009 le *hecho gasolina al fuego* al manifestar que *llegó a la Presidencia de la República, conducido y apoyado por un partido político, pero desde el primero de junio, esa militancia como la misma Constitución lo exigía, ha sido reemplazada por mi pertenecía a la sociedad entera a la que me debo*<sup>439</sup>. En alusión a

---

administración al retorno de aproximadamente 800 funcionarios. Igualmente, no se adoptaron las políticas y cambios institucionales de transformación del Estado para darle factibilidad a la plataforma electoral para

<sup>437</sup> Las empresas estatales: CEPA, CEL; ANDA; ISSS, RNPN instituciones Autónomas: CIFCO, INDES, ISTA, mismo panorama de empresas financieras: BCR, BMI, BFA, BH y los órganos de control: SIGET, Superintendencia de Competencia, SSF, entre otras, sus titulares carecían de vínculos con el FMLN. De aproximadamente 85 funcionarios principales del Órgano Ejecutivo, una cuarta parte, -incluido el vicepresidente como Ministro- eran militantes del FMLN.

<sup>438</sup> Por ejemplo, la Ministra de salud muy comprometida con la reforma de salud, Obras públicas con la movilidad terrestre y lucha contra la corrupción, Ministerio de Turismo, Ministerio de Medio Ambiente de cara a los compromisos de las políticas gubernamentales.

<sup>439</sup> Discurso del Presidente Mauricio Funes el 15 de septiembre de 2009 en la Plaza Libertad. San Salvador. <https://www.issuu.com>. En la 64ª. Asamblea General de las ONU, Mauricio Funes expuso que el gobierno que presido no es de un partido político y menos de una fracción... sus aspiraciones, -prosiguió- primero es terminar con los odios y las divisiones y segundo crear las bases para la convivencia en paz y seguridad. Discurso del Presidente de la República de el Salvador, Señor Mauricio Funes Cartagena. 24 septiembre. <http://www.sica.net> Al inicio del tercer año de gobierno manifestó que la población voto por un

las diferencias existentes en torno a las políticas públicas, a las relaciones internacionales con el mundo global y multipolar y las transformaciones sociales necesarias para el desarrollo del país.

La Comisión Política y la bancada del FMLN definieron que trabajarían para garantizar la gobernabilidad al gobierno y los recursos necesarios para la ejecución de las políticas públicas que favorezcan a la población, el respeto a los derechos humanos, la independencia de poderes y fortalecer los pesos y contrapesos de poderes del Estado para transitar hacia la democracia y el desarrollo económico del país, sin sujetarse a *las órdenes* del Presidente. Como grupo parlamentario mayoritario definió la política del diálogo y el consenso parlamentario y la independencia del órgano Legislativo.

Por lo general las iniciativas de Ley del Ejecutivo se presentaban previamente al grupo parlamentario para la gestión parlamentaria y en las votaciones calificadas el Secretario de gobernabilidad acompañaba al grupo parlamentario para transmitir y consultar al Presidente. Se transformó la cultura de *levantar la mano* para aprobar las leyes o sus reformas por una cultura dialogante en búsqueda de consensos parlamentarios. Los *incentivos* y privilegios que indica Sartori se transformaron en negociaciones y proyectos de apoyo a las Municipalidades, a negociar correlaciones de leyes de interés de los grupos parlamentarios en un ambiente polarizado y de obstrucción por parte de ARENA a la gestión del FMLN.

Las correlaciones para las votaciones simples se lograban con la aritmética FMLN+GANA+PCN+CD o FMLN+GANA. Las votaciones calificadas necesitaban del concurso de ARENA, *contaba con la llave* para la aprobación del presupuesto general del Estado, de los préstamos, de las reformas tributarias, etc. en la votación calificada. El 12 de octubre de 2009, doce Diputados de ARENA renunciaron al partido para formar un nuevo grupo parlamentario con proyecciones electorales para el año 2012<sup>440</sup>. Esta

---

<sup>440</sup> Algunos diputados de ARENA manifestaron que el trasfuguismo era alimentado por Antonio Saca a través de Herbert Saca que tiene su proyecto político partidario.



escisión modificaría los escenarios de correlación en el Parlamento. ARENA reduce a 18 diputados su representación, previamente se habían renunciado dos diputados de ARENA.

Bajo ese escenario la dinámica y debate parlamentario muy sensible a la búsqueda de consensos por la oposición frontal de ARENA al gobierno del FMLN. Sin embargo, las relaciones institucionales entre los dos órganos, el Ejecutivo y Legislativo, en el proceso de formulación de ley siguieron el proceso normal constitucional. En la gestión de Funes se produjeron 36 vetos presidenciales<sup>441</sup> y ninguno paso a la instancia de controversia. Lo contrario sucedía con la Sala de lo Constitucional de la CSJ respecto a las relaciones con la Asamblea Legislativa marcadas por los constantes sismos que generaban las resoluciones de la Sala de lo Constitucional.

#### b) Relación con el órgano Judicial

La Sala de lo Constitucional de la CSJ periodo 2009-2018 caracterizó su gestión por ejercer el control constitucional con plena independencia de los órganos Legislativo y del Ejecutivo. Inició sus actividades en temas electorales que anteriores salas tenían en mora. Emitió resoluciones que expulsaron del registro electoral a los partidos PCN, PDC, CD; había declarado inconstitucional el nombramiento al TSE del Magistrado Niños, la presentación de las listas electorales incompletas para diputados y Alcaldes. Su actividad fue prolifera en el control constitucional en temas electorales, fiscales económicos a los cuales hace referencia la ilustración número 9.

Fallos jurisprudenciales directamente incidieron en la ejecución de los planes del órgano Ejecutivo, en el mismo órgano Judicial, como al sistema de partidos y al sistema

---

<sup>441</sup> El DL # 250 del 21/1/2010 aprobado por ARENA-PCN-GANA vetado por inconstitucional, creando un impuesto a la telefonía; otro veto de reforma a la ley penal juvenil para penalizar de con cárcel a niños de 7 a 15 años. Los proyectos de ley del Ejecutivo eran apoyados por el FMLN y de ser necesario modificados sus artículos. En el quinquenio de Funes el Presupuesto del Estado fueron aprobados en tiempo y sin los votos de ARENA, excepto el último año, con la proyección electoral de ganar la Presidencia.

electoral. Particularmente en este periodo el sistema electoral estuvo en constantes sismos de inseguridad en la configuración de las reglas del juego para la designación de los representantes de gobierno por el voto popular y las elecciones de segundo grado en la CSJ y los órganos de control externos a los órganos fundamentales: Ministerio público, TSE, CCR, CNJ, etc.

El D. L. número 743 con reformas a la Ley Orgánica Judicial estableciendo que las resoluciones de inconstitucionalidad deberían emitirse por cinco votos del total de sus integrantes constituyó marco la diferencia con los gobiernos anteriores para afirmar las relaciones de separación de poderes<sup>442</sup>. Las tensiones políticas generadas por las resoluciones de la Sala de lo Constitucional evidenciaron por primera vez, la vigencia real de la independencia y separación de poderes. No sólo por la acción proactiva de la Sala, sino también por la voluntad política del Ejecutivo de garantizar el respeto al Estado de Derecho y el tutelaje a la libertad de expresión, difusión del pensamiento, el derecho de asociación y movilización ciudadana. Emergió también la *cultura de respeto a los derechos políticos de todos los ciudadanos como un parteaguas a la cultura política de las élites privilegiadas*. Las políticas públicas y las resoluciones judiciales de control político salieron del lobby telefónico y opaco de las anteriores administraciones dando paso al acceso de la información a la ciudadanía.

#### I) Controles externos a los órganos fundamentales del poder

---

<sup>442</sup> D. L. transitorio # 743 del 2-VI-2011; publicado D.O. 102, t 391 de 2-VI-2011 El decreto fue aprobado sin el concurso del FMLN y fue sancionado el mismo día por Presidente Funes y enviado a su publicación. Se desató una crisis, entre FMLN-Funes y la indignación de los académicos y las organizaciones cívicas. En los partidos de derecha dos motivos estaban a la base de su iniciativa. ARENA y el expresidente Alfredo Cristiani tuvieron noticias que la Sala de lo Constitucional se pronunciaría por la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por delitos durante la guerra civil, que afectaría al expresidente Cristiani y al alto mando militar y los partidos PCN, PDC y CD se sentían agraviados por la sentencia que mandó su cancelación del registro electoral. Sigfrido Reyes, Presidente de la Asamblea Legislativa y miembro de la Comisión Política del FMLN calificó la acción legislativa como *una tragedia para la democracia* lamentando la sanción presidencial del decreto 743 en la expedida. Finalmente fue derogado por la Asamblea Legislativa mediante DL. # 798 del 27 de julio de 2011. <https://elfaro.net>.

Previamente se ha indicado que el Presidente Funes tomo la decisión de evitar las remociones de funcionarios previendo riesgos en la transición. Por la dinámica y los tiempos de los mandatos para la elección de los integrantes de los organismos de control, sus titulares o la mayoría de integrantes de dichos organismos eran controlados por ARENA o tenían composición tripartita con correlación favorable para el control de ARENA, esta *circunstancia* y el compromiso de respetar el Estado de Derecho y la separación de poderes contribuyeron al ejercicio independiente de las sus funciones de los órganos de control.<sup>443</sup>

Por otra parte, la FGR, CCR, etc. presentaban la misma característica en su configuración subjetiva. E Presidente Funes en los medios de comunicación se refería a la limitación sobre el control de las instituciones en alusión manifestó que *Yo no controlo el partido en el gobierno ni el Congreso y tengo que negociar con la derecha. No controlo el órgano judicial y mejor que así sea. No controlo a las gremiales empresariales ni al movimiento social.*<sup>444</sup>

Por otra parte, impulsó una política de transparencia y rendición de cuentas en toda la institucionalidad mediante el monitoreo, la capacitación en normas de exigibilidad para el procesamiento y accesibilidad a la información pública de la población en la institucional del gobierno y las Municipalidades. Contribuyendo a estimular a las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos participar en los asuntos públicos del Estado.

Las relaciones con los partidos representados en el parlamento eran de altas y bajas tensiones. ARENA definió una política antagónica sin cuartel con *el gobierno del*

---

<sup>443</sup> Analistas políticos señalaron que a la base de dicha medida se desprendida de los “consejos” de Antonio Saca a Funes durante las reuniones de traspaso del mando presidencial. En el ámbito político se señalan que el FMLN adquirió experiencia y dominio en el parlamentarismo y el Sistema de partidos, pero en la gestión gubernamental su experiencia administrativa era de ámbito municipal, muy simplificada porque las funciones de los Consejos Municipales no reúnen las características de un Estado descentralizado real y efectivo.

<sup>444</sup> Op. cit. *La Jornada* del 22 de junio...

*FMLN*<sup>445</sup>. Las relaciones con el resto de los partidos representados en el parlamento fueron de entendimientos puntuales en iniciativas de proyectos de ley de interés mutuo.

En los tres primeros años de gestión del Presidente Funes, la relación con el FMLN fue de tensionamiento político constante<sup>446</sup> en la definición de medidas sobre las relaciones internacionales, económicas, fiscales y prioridades en la inversión de recursos en los ámbitos juventud, de género, veteranos y la eficiencia en las instituciones del área económica y social. Los últimos dos años de gestión las relaciones fueron de mayor y mejor entendimiento.

## II) Relación con la oposición civil.

Con la política de transparencia, participación y la promoción de los consejos Consultivos de plural y amplia participación se establecieron como mecanismos para el diálogo y concertación, incluidos los sindicatos estatales de demandas de prestación sociales, económicas y seguridad laboral. Se desarrollo una amplia participación cívica de gremiales empresariales, cívicas y movimientos sociales contestarios o por demandas de urgentes reformas de transformación del Estado en lo político, económico social y ambiental. Surgieron observatorios de la sociedad civil, del periodismo investigativo y de gremiales empresariales bajo el concepto de la contraloría social del gobierno.

### 4.2.4 Gestión Presidencial de Salvador Sánchez. 2014-2019

Salvador Sánchez Cerén nacido en el seno de una familia trabajadora de baja renta, maestro y político de profesión asume la Presidencia a la edad de 70 años, el

---

<sup>445</sup> La teoría de algunos representantes de ARENA a la base para esa conducta partía que si el FMLN resolvía el problema de la violencia y el crimen organizado se mantendría en el poder por veinte años más. No se podrán oponer a las políticas de seguridad pública pero tampoco debería facilitarla. La oposición debe centrarse en temas sensibles de nación, tales como, la corrupción, totalitarismo, despilfarro, gobierno sin rumbo de país y la tregua con las pandillas.

<sup>446</sup> En el segundo año de gestión presidencial, desde la secretaria técnica y otras unidades del gobierno promovieron acciones de fraccionamiento al interior del FMLN para conformar un nuevo movimiento político de respaldo popular.

primero de junio de 2014, convirtiéndose -junto a Oscar Ortiz como Vicepresidente- en el primer gobierno de izquierda en la historia política de El Salvador, ambos militantes y exguerrilleros del FMLN. Sánchez Cerén con más de 15 años de maestro de escuela del nivel básico, exmiembro de la Comandancia General del FMLN y firmante de los Acuerdos de Paz de 1992, excoordinador General del FMLN, diputado y jefe de fracción de la bancada del FMLN, exvicepresidente de la República y exministro de Educación ofrecía las credenciales necesarias para continuar e incrementar las reformas sociales iniciadas con Mauricio Funes como las transformaciones políticas y económicas para el desarrollo del país que el primer gobierno del FMLN no abordó. Asimismo, acrecentaba los temores del capital oligárquico del avance del *socialismo del siglo XXI* en El Salvador.

Bajo un contexto de polarización política, además de la situación crítica de seguridad pública<sup>447</sup>, el 5 de noviembre de 2013 dio a conocer la plataforma de gobierno, donde concibe al Estado como un agente de desarrollo y responsable para generar el bienestar de la mayoría de la población en democracia. La oferta electoral: *El Salvador adelante, programa de gobierno para profundizar los cambios*, se basa en un triángulo de tres prioridades: *creación de empleo con crecimiento sostenido, educación con inclusión social y seguridad ciudadana efectiva*. En el tema de seguridad fue enfático en el tema de seguridad *mi gobierno -dijo- no hará ninguna negociación con delincuentes* porque la política de seguridad que presentaba integra los componentes de la represión del delito, la prevención, rehabilitación y atención a las víctimas.

#### 4.3.3.1. Legitimidad Institucional y respeto al Estado de Derecho

El FMLN gana la Presidencia en segunda vuelta con una diferencia de 6,364 votos a la coalición de ARENA<sup>448</sup>. La campaña electoral estuvo salpicada de denuncias por

---

<sup>447</sup> Según diferentes investigaciones las pandillas tienen presencia en 247 de los 262 Municipios del país y su mayor fuente de ingreso son las extorsiones a los pequeños comerciantes informales y negocios medianos y del sector de transportistas. Para finales de 2014 las pandillas habían asesinado a 31 agentes de seguridad entre soldados y policías. Ver Jeannette Aguilar, *op. Cit...*

<sup>448</sup> En primera vuelta el FMLN obtuvo 1,315,768 votos (48.9%) diez puntos arriba de ARENA con 1,047,692 votos (38.9%) pero insuficientes para alcanzar la mitad más uno de los votos válidos. En la segunda vuelta

acciones de intimidación a la población en edad de votar, obstáculos al proselitismo electoral en los territorios controlados por las pandillas y acusaciones de negociación con fines electorales con las pandillas<sup>449</sup>. Los recursos de denuncia o irregularidades que a juicio de los demandantes debería el TSE revertir los resultados, como los amparos ante la Sala de lo Constitucional afirmaron la legitimidad de la elección y de los resultados de los votos emitidos por el elector.<sup>450</sup>

#### 4.2.3.2 Independencia y relación entre poderes

##### a) Consejo de Ministros e instituciones de control del Gobierno.

La integración del gabinete de Gobierno presenta una estructura de desconcentración de funciones con un enfoque para agilizar la funcionalidad de la gestión pública. El Consejo de Ministros en términos fácticos conformo dos áreas de gestión de sus atribuciones coordinadas por el Presidente. Se Creó el Ministerio de Cultura para un total de catorce Ministerios; de los cuales seis (42.8%) son presididos por partidos aliados, *amigos de Mauricio* o independientes en el ámbito económico, turismo y medio ambiente. Se amplía a 25 número de viceministerios distribuidos en diferentes Carteras, ellos 10 funcionarios (40%) corresponde a partidos políticos aliados o independientes. En las Secretarías adscritas a la Presidencia su número se mantiene

---

el FMLN con 1,495,815 votos (51.1%) sobre los 1,489,451 (49.9%) de ARENA. Escrutinio que fue impugnado por ARENA ante el TSE y, el candidato perdedor, Dr. Norman Quijano, solicitó la apertura de las urnas de votación para el recuento del voto por voto ante la Sala de lo Constitucional, solicitud que declararon improcedente. Los observadores internacionales y locales de la jornada electoral se habían pronunciado por la normalidad del proceso y sobre los resultados electorales legítimos, aunque señalar dificultades o mecanismos de mejoras especialmente en las medidas de protección a los sistemas informáticos. El día de las elecciones, Norman Quijano se autoproclamó ganador de las elecciones y denunció fraude expresando que la fuerza armada está pendiente de este fraude que están fraguando. Los medios de comunicación y analistas políticos lo consideraron como un llamado al golpe de Estado, por lo cual el Ministro de Defensa se pronunció, el 12 de marzo de 2014, que respetaría los resultados electorales.

<sup>449</sup> Ver. *El Faro.net*. La prensa y digital, redes sociales y el periodismo investigativo registran dichos acontecimientos, mediante seguimiento al caso la tregua que la FGR ventila en los tribunales de justicia.

<sup>450</sup> Ver tabla 6 resultados de elección Presidencial 1994-2019.

con modificación de nombre y creando tres subsecretarías. De las 28 instituciones autónomas, el 50% corresponde a representantes partidos aliados, al grupo amigos de Mauricio o independientes. En general la presencia de funcionarios afiliados al FMLN se incrementa con respecto a la gestión de Mauricio Funes, aunque sigue predominado en el ámbito económico los aliados en el Gobierno.

En la gestión de Salvador Sánchez Cerén las relaciones con la dirección política del FMLN se desarrollaron en un ambiente de colaboración y cohesión respecto a las políticas de la gestión pública gubernamental, generando la confianza y los espacios para los titulares de las carteras instituciones tomaran las decisiones como responsable de la gestión de *los negocios públicos*. Varios diputados de la bancada parlamentaria se integraron al Gabinete, solicitando el correspondiente permiso a la Asamblea Legislativa. Salvador Sánchez Cerén presentó a la Asamblea Legislativa solicitando la terna para elegir a los Designados a la Presidencia de la República, siendo elegidos Medardo González y Norma Guevara como primero y segundo Designado a la Presidencia respectivamente.<sup>451</sup>

El funcionamiento del Consejo de Ministros adoptó la modalidad por áreas de gestión para la ejecución presupuestaria dividida en dos bloques. Área económica y social, área política y seguridad pública. Los temas de agenda de reunión del Consejo de Ministros se establecía a solicitud de las carteras Ministeriales, excepto el Presidente convocaba por temas específicos. Generalmente la metodología de trabajo del Consejo de Ministros, comprendía la exposición el caso por la cartera interesa y el auditorio expresaba sus puntos de vista, propuestas o recomendaciones que considera pertinente, dejando en el titular y al Presidente la resolución respectiva.<sup>452</sup>

---

<sup>451</sup> Ambos miembros de la comisión política del FMLN, el primero como Secretario General y la segunda como jefa del Grupo Parlamentario.

<sup>452</sup> Conviene recordar que la descripción del funcionamiento, en este caso, del Consejo de Ministros, ni la investigación, tiene como propósito emitir criterios de evaluación de las decisiones, la eficiencia o grado de resultados de estas de resolución adoptada; sino identificar las características del funcionamiento

a) Relaciones con la Asamblea Legislativa.

La Asamblea como centro neurálgico de la pluralidad y la representación política del país mantuvo un tensionamiento político polarizaste entre los dos partidos relevantes. ARENA en los dos periodos legislativos mantuvo la recupero la mayoría parlamentaria de 32 y 35 diputados durante el periodo de gestión de Sánchez Cerén. El FMLN mantuvo 31diputados en ambos periodos. La aprobación de los decretos legislativos dependía de los pactos y acuerdos políticos que se podrán alcanzar con el resto de los partidos entre ARENA o el FMLN.

Las relaciones entre el Órgano Ejecutivo y el Legislativo se establecieron de mutua colaboración mediante acuerdos entre FMLN+GANA+PCN y los diputados declarados independientes (entre ellos 5 diputados escindidos de GANA, uno del PCN y otro de ARENA). Entre esos acuerdos políticos se incluyó la rotación de la Presidencia de la Junta Directiva del parlamento en las dos gestiones legislativas del periodo de gestión de Salvador Sánchez Cerén. Por primero vez el FMLN, accedía a la Presidencia del primero órgano de Estado. La primera rotación inicio con Ciro Cruz Cepeda, PCN, (1-5-2011 a 1-2-2011 y Sigfrido, Reyes FMLN (1-2-2011 a 30-4-2015; la segunda rotación inicio con Lorena Peña, FMLN (14-5-2015 a 7-11-206) terminado con Guillermo Gallegos de GANA (8-11-2016 a 30-4-2018).

En la aprobación del presupuesto del Estado, ARENA no voto a favor en cuatro de ellos, solo en el último año del periodo de Sánchez Cerén voto a favor en base a sus cálculos electorales de retorno al Ejecutivo para tener disponibilidad presupuestaria al inicio de la gestión. Igual conducta asumían respecto a la aprobación de la memoria de labores presentadas por los Ministros. La política parlamentaria de ARENA era de confrontación y de obstaculizar la gestión Presidencial, de modo tal que, si una ley aprobada sin sus votos no convenía a sus intereses políticos o económicamente a las élites oligárquicas, acudían a la Sala de lo Constitucional a solicitar la inconstitucionalidad

---

vinculado al respeto al estado de derecho y la separación de poderes del régimen presidencialista y su impacto en la concentración de poderes.



del Decreto Legislativo, con lo cual, la posible la confrontación con el Ejecutivo se trasladaba al órgano Judicial.

Esa estrategia le permitía al partido ARENA o los grupos de poder económico evitar el proceso de la controversia en el proceso de formación de ley y anular directamente los Decretos Legislativos por medio de los fallos de inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional. En el período de Sánchez Cerén los vetos<sup>453</sup> y observaciones a los decretos legislativos fueron mínimos en relación con las anteriores administraciones; incluso Sánchez Cerén ejerció el veto en tres decretos votados por la bancada del FMLN. Las observaciones del Presidente, por lo general se aceptaban luego del análisis técnico-jurídico y político de los grupos parlamentarios previo a someterlos al pleno legislativo para su aprobación.

c). -Relaciones con el órgano judicial

El Presidente Sánchez Cerén abordó las relaciones con el Órgano Judicial con respeto y atacamiento a las resoluciones en términos generales. Uno de los temas sensibles en toda institución pública son los techos presupuestarios, en este punto se respetaba las solicitudes de la CSJ. Las reducciones al presupuesto del órgano Judicial se realizaban en el marco de la discusión en el parlamento en el proceso de aprobación del Presupuesto, en consulta con la CSJ y respetando el umbral mínimo del 6% de los ingresos corrientes del Estado proyectados para el año fiscal. El ejercicio era independiente y de cooperación.

Sin embargo, el contexto político fue tenso y de amplia polémica pública con la Sala de lo Constitucional ante los señalamientos, que, a criterio del Ejecutivo, violentaban la norma Constitucional con las resoluciones en el área económica y tributaria. La Sala de lo Constitucional de 2009-2018 adoptó una actitud de ignorar las normas del debido

---

<sup>453</sup> Sánchez Cerén emitió 8 vetos, de los cuales uno se superó con 56 votos y el Presidente no lo sometió a controversia. el resto de los decretos observados se archivaron. Con respecto a las Observaciones remitió a la Asamblea Legislativo trece decretos observados, la mayoría fueron aceptadas o superadas con votación por lo menos de 43 votos.

proceso Constitucional, las relaciones de *colaboración* entre los órganos de Estado, Art. 85 Cn. y los procesos del control constitucional de la Asamblea Legislativa a partir de su potestad de interpretación constitucional de último *radio* de la Constitución.

Por ejemplo, las notificaciones de la Sala de lo Constitución se contaba el término de notificación a partir del ingreso al edificio del parlamento, anulando el Art. 13 numeral 2 del RIAL que estipula que las notificaciones de la CSJ o sus salas *tendrán que ser recibidas por la Asamblea en pleno*, sin embargo, la Sala los contabilizaba a partir de la entrega del aviso en la oficina de correspondencia. El pleno debe conocer primero las notificaciones de la CSJ y autorizar a la Junta Directiva del parlamento las respuestas o desagravios en los procesos de inconstitucionalidad<sup>454</sup>. Como consecuencia del pequeño detalle del término de las notificaciones, generalmente de 10 días, se expresaba en el incumplimiento del plazo para la entrega de los escritos en los plazos contabilizados por la Sala. La Sala registraba recibido el desagravio en los plazos vencidos, al tiempo que señala que por ese motive no acreditada el descargo de desagravios enviados por el parlamento.

En temas económicos y fiscales el principal agraviado es el órgano Ejecutivo que se beneficia o perjudica en la ejecución de los planes, programas y proyectos en los procesos de inconstitucionalidad, pero la demanda es la Asamblea Legislativa por ser la emisora del Decreto Legislativo. Por ejemplo, la declaración de inconstitucional de la aprobación del presupuesto de 2017 por vulnerar la *regla constitucional del equilibrio Constitucional* al no incluir, según el criterio de la Sala, el pago de deuda provisional del año fiscal<sup>455</sup>; o la inconstitucional del impuesto del 1% a los ingresos *brutos* del

---

<sup>454</sup> La convocatoria a sesiones del Pleno de la Asamblea Legislativa se convoca al final de cada sesión luego de finalizada cada sesión plenaria, se ordinaria o extraordinaria. Cuando asume el FMLN la Presidencia de la Junta Directiva, por primera vez se tramiten las sesiones plenarias y de las comisiones por radio y televisión, de modo tal que era notorio las fechas de las sesiones del parlamento.

<sup>455</sup> La deuda previsual se paga por medio del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), mecanismo diseñado en 2006 por el gobierno de ARENA para el pago de pensiones. El gobierno le entrega Certificados de Inversión Previsual (CIP) al FOP y el FOP le entrega dinero para pagar a los jubilados las pensiones. El gobierno honra la deuda al FOP más una tasa de interés a largo plazo. Nunca incluyeron

contribuyente, argumentado que deberían ser a los ingresos *netos*, *que luego* se legisló aplicando el 1% a los ingresos netos, también el nuevo el decreto legislativo corrió la misma suerte del primero perjudicando los ingresos proyectados por el gobierno, incluido los perjuicios al Tesoro Público. Otros casos como, congelar la emisión de bonos por un total de \$ 900 millones, aduciendo vicios de forma (dispensa de trámite) y el concurso de los votos de diputados suplentes considerados fraudulentos por no estar legitimados por el voto popular al omitir el nombre del diputado nombre en la boleta de votación y consecuentemente la inhabilitación para ejercer la suplencia de diputado.

Otro caso relacionado a la compra directas de medicamentos para el sistema público de salud, respetando las reglas de competencia y de especialidad establecida en la LACAP, fue declarado inconstitucional. Todos los casos fueron muy controversiales a grado tal que algunos analistas los calificaron como obstrucción financiera al Gobierno. No obstante, todas las resoluciones de la Sala de lo Constitucional fueron acatadas por el Ejecutivo.

#### d) Grado de control a la oposición

I.- El Sistema de Partidos. Mediante la política dialogante y la creación de espacios de participación en temas nacionales o sectoriales facilitó la formulación propuestas o puntos de interés y de solución a problemas puntuales. Con los partidos aliados las negociaciones para los acuerdos de mayoría calificada tenían a la base el sistema de incentivos dentro del marco institucionalidad del gobierno.

II.- Movimiento social ciudadano. Se crearon mecanismos para el dialogo y discusión de soluciones en temas específicos como agua, la vulnerabilidad social y ambiental, la minería metálica, los escalafones de Salud y Educación, incremento salario mínimo, etc. El movimiento social en esos espacios exigía las prestaciones las

---

esa obligación en el presupuesto por la existencia del FOP, administrado por BANDESAL. Este mecanismo lo diseño para evitar, solicitar préstamos para pagar esta deuda evitando así en control del FMLN que tenía la llave de la votación calificada. Entre tanto, los CIP les venció el plazo y la hacienda cayo en mora; como consecuencia el país cayo en default y riesgo país se elevó.

económicas y sociales en el ámbito público y el privado, mejoras en los servicios públicos de salud, ampliación de cobertura de los programas sociales, reformas al sistema de pensiones y líneas de financiamiento para la actividad productiva de las MIPYMES, etc.

En la medida que las demandas no se materializaban las esperanzas y expectativas que generó el FMLN se transformaron en descontento, frustración social y gremial al final de la segunda administración del FMLN.<sup>456</sup> Al mismo tiempo el sector empresarial y organizaciones de oposición que participan en los diferentes espacios de diálogo, mediante los mecanismos institucionales estimulaban las demandas judiciales para bloquear el financiamiento o paralizar las actividades del gobierno para dar respuestas a las demandas de la población. Sin embargo, el movimiento social, cuando sectores de la oligarquía promovieron abiertamente acciones para justificar el *golpe suave*, salieron a las calles para denunciar los intentos golpistas en defensa del gobierno de Salvador Sánchez Cerén.

III) El sector empresarial. Se crearon los mecanismos de diálogo en diferentes áreas. Por ejes temáticos con plural y amplia participación o mesas de trabajo con algunas cámaras empresariales. Se fueron contrayendo relaciones estables sin la cobertura mediática en espera de productos de conceso en las mesas de trabajo. La metodología flexible de diálogo plural y de respeto mutuo, rápidamente encontró puntos en común aún en la diversidad de visiones.

En el tema de seguridad se creó Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana, CSCC con la participación de los organismos internacionales PNUD, OEA, UE, representantes de las embajadas acreditadas en el país, sector empresarial, los partidos políticos representados en el parlamento, las universidades, movimiento social, las iglesias y el gobierno. Este CSCC destaca por su importancia para la implementación del

---

<sup>456</sup> Las justas demanda, muchas veces, se entrampas la disponibilidad de los recursos pendientes de aprobación en la Asamblea Legislativa o la ratificación de préstamos bloqueados por los partidos ARENA+PCN+GAN, como sucedía con los presupuestos para el área de prevención y rehabilitación del Plan el Salvador Seguro, PESS.

PESS. A continuación, se presenta los principales espacios de participación de dialogo con el sector de empresas privadas:

ESPACIOS DE DIALOGO CON SECTOR EMPRESARIAL PRIVADO	
MECANISMO	TEMAS
grupos de trabajo	Mesa Fiscal. Dialogo entre el Gobierno y la ANEP
	Dialogo con AMCHAM
	mesa de dialogo con el sector construcción
	mesa de dialogo con los caficultores
CCIP	Comité Consultivo de Inversión Privada
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad y convivencia ciudadana
CONED	Consejo Nacional de educadores
CONSAV	Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y vulnerabilidad
	Grupo consultivo de la Alianza para la prosperidad

Los consejos consultivos, las mesas de trabajo en el marco de un dialogo respetuoso acentuaron diferencias como las coincidencias en las relaciones del Ejecutivo y el gremio empresarial. Sin embargo, alcanzaron sobre el fideicomiso del café, compromiso para financiamiento con recursos locales e internacionales para los proyectos del PESS.<sup>457</sup>

En esos espacios también surgieron tensiones sobre el incremento al salario mínimo, la apertura de relaciones con China y ruptura con Taiwán, las reformas al sistema de pensiones con fuerte oposición al sistema mixto, el ingreso a Petrocaribe-ALBA, la elección del representante del sector empresarial en la SIGET (incluso se ampararon a la Sala de lo Constitucional y restituyo al representante de la ANEP, etc.

---

<sup>457</sup> En el CSCC se aprobó que el Presidente sometiera al parlamento la aprobación los tributos especiales del 5% a las grandes empresas y el 5% a los servicios de telefonía y solicitar préstamos a la banca multilateral para el financiamiento del PESS.

La oposición gremial empresarial como el movimiento social popular gozaron de amplias libertades de expresión, organización y movilización sin obstáculos a sus derechos fundamentales.

#### 4.3. Gestión Presidencial de Nayib Armando Bukele Ortez. 2019-2024.

El Presidente Nayib Armando Bukele Ortez nació el 24 de julio de 1981 en San Salvador, hijo de Armando Bukele Kattán de origen palestino y Olga Ortez de Bukele. Bachiller y empresario especializado en publicidad y comunicaciones y exalcalde de la Capital salvadoreña. Casado con Gabriela Rodríguez de Bukele.

Nayib Bukele gana las elecciones presidenciales con el 53.3% de los votos válidos, bajo la bandera del partido GANA afiliándose en las últimas horas previas al vencimiento del término para la inscripción de candidatos Presidenciales. Arrollando a sus contendientes en forma absoluta. Se produce la segunda alternabilidad, el escenario político dominado por ARENA y FMLN como partidos relevantes en los últimos treinta años.

El Presidente Bukele se posiciona políticamente como un neoliberal pragmático. Entre el mercado y el Estado -dice- *siempre es el Mercado [...] los mercados son mejores que el gobierno.*<sup>458</sup>. El diseño de la estrategia de campaña electoral la base en las herramientas tecnológicas para configurar el *nuevo modelo de hacer política* desechando los esquemas tradicionales del marketing político mediante frases o mapa mental simple que se expliquen por sí mismos, a través de las redes sociales y los medios de comunicación de alcance masivo.

Perfiló su imagen como un joven milenial enérgico, disruptivo e irreverente a la cultura política jerárquica y burocrática; decidido a realizar al momento que su mente procesa, que lo aparecer decidido, con energía y con autoridad. Aunque sean planes

---

<sup>458</sup> Entrevista de Michelle Caruso a Nayib Bukele. 7 de mayo de 2019, Consejo de las Américas en Nueva York. Los Estatuto del partido nuevas ideas, entre sus postulados se compromete a cumplir y materializar como postulado Creemos en una economía social y de libre mercado. Estatutos de partido Nuevas Ideas. <https://www.nuevasideas.com>

pretendidos con mucho tiempo de maduración. Como gran comunicador basa su estrategia comunicativa y sus intervenciones públicas apoyado en un bastón de *verdades indiscutibles* de connotados científicos o expresiones divulgadas por repetición, tales como Albert Einstein a quién se le atribuye que *la definición de locura es seguir haciendo lo mismo y esperar resultados diferentes*<sup>459</sup>. Una “verdad” que no necesita explicaciones, sencilla y lo dice una autoridad científica en la materia reconocida en el mundo.

Geovani Galeas, asesor y biógrafo oficial de Nayib Bukele cuenta que estudiaron la campaña electoral de Andrés Manuel López Obrador, el Presidente de México, y encontraron un mapa metal sencillo, una línea divisoria simple: que la lucha a desarrollar es *entre ellos y nosotros*, entre las pequeñas cúpulas de las élites económicas y partidarias corruptas versus la mayoría social diversa y plural. Definieron que *la estrategia nayibista* se basaría teniendo como eje la corrupción del sistema político, integrada por los siguientes componentes: 1) ARENA y el FMLN son lo mismo; 2) El Tribunal Supremo Electoral está al servicio de ARENA y el FMLN; 3) La victoria de Nayib es inevitable y; 4) Posicionar a Nayib para *hacer todo lo que tenga que hacer para que Nayib Bukele sea nuestro Presidente*<sup>460</sup>. Abrieron las puertas en las redes sociales y los *youtubers* preparando la cancha para que Nayib con sus seguidores masacren a la clase política tradicional, a la institucionalidad y los poderes fácticos económicos y mediáticos *fomentando la indignación de la gente y la indignación contra la corrupción*<sup>461</sup> con frases simples e impactantes.

---

<sup>459</sup> Federico Harrison, Rector de la Escuela de comunicaciones Mónica Herrera, afirma que la cita es un *Meme* e investigó la veracidad de la cita atribuida a Einstein, encontrando gran difusión, pero sin respaldo material de autenticidad. El meme es una imagen simple, concreta, creíble que relaciona una narrativa y la compara con los refranes populares. El *Meme simple como los refranes, -dice-, el que materializa lo abstracto basado en la autoridad, que tiene a la base una historia, una unidad de transmisión cultural que viaja de un cerebro a otro por vía de la imitación, por ejemplo, tonadas, ideas, modas textiles, formas de fabricar arcos*. Federico Harrison. *Albert Einstein y un meme llamado locura*. Escuela de comunicación Mónica Herrera. <https://www.loestratégico.com>

<sup>460</sup> Geovani Galeas. *La indignación estratégica*. Nayib Bukele. (San Salvador, Zona cero libros 202) 121-122

<sup>461</sup> *Ibidem*

Asimismo, había que distanciarse del concepto de la lucha de clases de izquierda - derecha y al centro la capa media de la política tradicional. Por tanto, es necesario innovar y colocar la corrupción como problema que suscite la indignación como la comunicación política efectiva. Movilizar la acción de la gente *con frases sencillas, precisas y concretas que se expliquen en sí mismo, ni que requieran ser explicadas* señala Galeas. La desigualdad social y la redistribución de la riqueza no son factores que suscitan la frustración y el desencanto contra el sistema político.

La narrativa de la campaña debe revelar -dice- que los últimos treinta años de ineficiencia del *bipartidismo* de la clase política tradicional y los poderes fácticos son lo mismo; no hay cambio la gente sigue siendo pobre. La indignación contra la corrupción *debe ser* el motor de la confrontación de la *mayoría vrs élite, lo nuevo (joven) vrs viejo, la decencia vrs corrupción*<sup>462</sup>. La campaña no debe enforzarse entre proyecto de izquierda o de derecha, sino entre mayorías sociales indignadas, ideológicamente plurales pero cohesionadas contra la tradicionales cúpulas económicas y partidarias son las tesis que definen la base la estrategia del marketing electoral y de gobierno. Bajo ese enfoque *Nayib representa los intereses de los ciudadanos* y es el paladín que inicia una nueva era para cerrar el ciclo histórico de los Acuerdos de Paz. Según las expresiones de Félix Ulloa el 31 de octubre de 2018 en una conferencia en las instalaciones de la UCA.

La campaña electoral multimillonaria saturó los medios de comunicación y las redes sociales con las consignas de “los mismo de siempre”, “el dinero alcanza cuando nadie se lo roba”, “maquinarias electorales al servicio de las oligarquías”, “partidocracia corrupta que nos ha tenido en el subdesarrollo” promoviendo la desesperanza y la indignación de la gente. multiplicando el odio exponencialmente en las redes sociales que le catapulto al triunfo electoral de forma contundente.

---

<sup>462</sup> Ibidem ... 145



La gestión Presidencial sigue la misma estrategia y narrativa centrada en la destrucción de la institucionalidad por lo nuevo: los *cubos*; *la nueva* Asamblea Legislativa envía al archivo los expedientes de las Comisiones legislativas; la persecución política a la oposición y la prensa independiente y a quienes se atrevan a criticar las disposiciones presidenciales; la opacidad y reservas de información sobre las compras públicas, los retiros voluntarios-obligatorios del personal en edad de jubilación (jueces, maestros, policías, etc.) y la destitución de los titulares de los órganos de control, especialmente de los Magistrados de la Sala de lo Constitucional son parte de dicho esquema.

El Plan Cuscatlán como plataforma electoral programática no fue difundido, ni explicado en la campaña electoral. Pasado dos años de gobierno no se traduce en un plan de gobierno sistematizado con sus políticas, programas y proyectos con sus respectivas estimaciones presupuestarias. Si existe una planificación de gobierno, se encuentra en los pasillos de CAPRES. El único indicio de plan de gobierno que puede identificarse en el documento del Ministerio de Hacienda denominado *Las bases de política Fiscal de 2019-2024* que corresponden al periodo de gestión del Presidente Bukele.

En el año 2020, por mandato constitucional, el Ministro de Hacienda, presenta el estado de las finanzas del sector público a la Asamblea legislativa, acompañado de un Plan de Mediano y Largo Plazo que debería reflejar las prioridades, objetivos y metas, los programas y proyectos considerados ejecutar en los próximos diez años, con los escenarios posibles para el desarrollo económico y las políticas fiscales que garantizan el financiamiento del plan. Instrumento de planificación que debe considerar las apuestas del Plan Cuscatlán. *Las bases de política Fiscal de 2019-2024*<sup>463</sup> presentada por el Ministerio de Hacienda no recoge las apuestas emblemáticas ni refleja las acciones inmediatas anunciadas en la campaña electoral.<sup>464</sup>

---

<sup>463</sup> Documento disponible en portal de transparencia del Ministerio de Hacienda. <https://www.mh.gob.sv>.

<sup>464</sup> A lo largo de la campaña electoral, Nayib Bukele fue presentado trece proyectos o ideas emblemáticas de la gestión gubernamental. 1. Escuelas deportivas. 2. “24/7”, Veinticuatro horas de trabajo por día. 3.

El Plan Cuscatlán como plataforma electoral, retoma los planes de la administración del FMLN<sup>465</sup>, bajo un enfoque integrador y circular de la acción total de la institucionalidad del Ejecutivo, en la cual fácticamente se pierde la línea divisoria de las atribuciones de cada uno de los órganos del Estado. No presenta un estimado de recursos financieros para la ejecución del plan, siquiera retoma las proyecciones financieras del PESS que detalla los proyectos al detalle de la seguridad pública. La narrativa se monta en una visión holística para orientar todo el quehacer gubernamental hacia un mismo objetivo Estatal.

Al margen de la legalidad o pertinencia de la concepción que lo fundamenta, las bases de la política fiscal del Ministerio de Hacienda sugieren una acción gubernamental colectiva y específica definida por el Presidente Bukele, sin garantía de responsabilidad de la administración porque las decisiones son centralizadas; se busca integrar recursos para rápidos resultados de impacto. La planificación burocrática *tradicional* hay que abandonarla desmontado la institucionalidad constitucional. *hacer lo que se tenga que hacer*, si la institución es un obstáculo hay que cambiarla; igual sucede con el ordenamiento jurídico.

Bajo esa narrativa los proyectos existentes, *no se descartaran, sino que se mejoraran, aquellos proyectos que ha sido exitosos*<sup>466</sup>; son ideas transversales y multidimensionales de continua aplicación institucional y donde las obligaciones del servicio institucional, que bajo el enfoque de Nuevas Ideas, se marginan y los proyectos

---

Rescatar y revitalizar los 50 centros históricos más importantes del país, en coordinación del país. 4. Catorce orquestas sinfónicas, con 200 niños en cada una 5. Iluminar todo el país con luminarias LED 6. Exonerar de pagar impuestos, incluyendo IVA, a las 100 mil familias más necesitadas del país 7. Inclusión, seguridad pública: prevención, reinserción, represión, con un enfoque multidimensional: educación, arte, deporte, becas, infraestructura productiva y empleo. 8. Eliminación de la partida secreta 9. Crear una comisión internacional contra la corrupción y la impunidad CICIES 10. Construcción de un aeropuerto internacional de primer nivel en La Unión 11 Proyecto Surf City circuito turístico de primer mundo para integrar las costas del pacífico. 12 Formación de la fuerza laboral para mercados tecnológicos de IV revolución tecnológica 13. Reforma de pensiones: incremento de pensiones y administración estatal.

<sup>465</sup> *Op. cit.* Galeas comenta que la formulación del plan Cuscatlán reclutaron técnicos de la administración del FMLN descontentos y tímidos para expresar abiertamente adhesión a Nuevas Ideas.

<sup>466</sup> Nuevas Ideas Plan Cuscatlán. Seguridad Pública Capítulo 5

se anunciarían mediáticamente en el momento oportuno, dependiendo de la coyuntura política y el grado de percepción de la opinión pública<sup>467</sup> en ese marco se puede comprender la oferta electoral de campaña.

En la campaña reiteraba que el financiamiento vendría del combate a la evasión y elusión fiscal. Anualmente, calcula el candidato, se podrán recuperar \$ 2,300 millones en concepto de evasión y elusión fiscal. Sostenía que el motor del crecimiento económico lo hace la empresa privada. Tenemos la materia prima y tenemos la gente para trabajar, -sentenciaba- habrá que *engranar* lo uno con lo otro.

Nayib Bukele desde el instante de la declaración en firme del resultado del escrutinio por el TSE desconoció la institucionalidad del Estado. Se reusó integrar una comisión transitoria conjunta para recibir los informes de gestión Presidencial de Salvador Sánchez Cerén. Los informes y la documentación fueron recibida por la Lic. Carmen Elena Rivas Landaverde Presidenta de la Corte de Cuentas de la República.

Desde el inicio de su gestión presidencial desconoció a la Asamblea Legislativa. Con una representación de diez diputados de GANA el escenario parlamentario no les ofrecía el apoyo necesario a sus propósitos y asumió una actitud hostil contra los Diputados y el parlamento. Las últimas votaciones a las leyes se aprobaban con el concurso de todas las fracciones parlamentarias incluido la aprobación del Presupuesto del año fiscal de 2020 o con los votos de FMLN+ ARENA+PCN+PDC.

La Organización Mundial de la Salud, el 11 marzo de 2020 declaró la pandemia por COVID-19 a nivel mundial, inmediatamente el Presidente anunció por cadena

---

<sup>467</sup> Por ejemplo: Los proyectos de la fase 2 de seguridad pública por \$ 91 millones del Plan Cuscatlán, el monto los distribuya de la siguiente manera: \$ 20 millones en comunidades precarias; \$ 10 millones en proyecto de agua; \$ 5 millones, La liga-INDES, \$ 14 millones en CUBOS; \$ 2 millones administración CUBOS para un año; \$ 30 millones capacitación a jóvenes; sin definir cartera responsable, y cuando indagaron el presupuesto aprobado para 2019, contenían los mismos rublos en varias carteras. Se negaron a brindar información. Luego modificaron introduciendo compra de drones, un yate, cámaras de seguridad; componentes que se repetían en otro préstamo con el BCIE por \$ 109 millones. Es posible que los montos para los proyectos fuesen insuficientes para los recursos ofertados por la cooperación y buscaban cubrir con otro proyecto, pero no facilitaron la información, según los diputados de la Asamblea Legislativa.

nacional que había *decidido decretar cuarentena para todo el territorio nacional* por 21 días por Decreto Ejecutivo<sup>468</sup>; aclaró que no existía en el país ningún caso confirmado. Además, comunicó medidas específicas del régimen de excepción, entre otras la suspensión de clases, restricción de movilización y la concentración de personas por más de 500 personas. Cerro las fronteras e ingreso de los salvadoreños o extranjeros al país o condicionados a un aislamiento por cuarenta días. Para Flavia. Freidenberg, *la respuesta más común de las democracias constitucionales para legitimar las decisiones tomadas para hacer frente a la crisis sanitaria.*<sup>469</sup>

Mediante el Decreto Ejecutivo establecía que todas las instituciones públicas en relación con la pandemia, las coordinaba el Ministerio de Salud, pero en el terreno era el ejército y la PNC quienes asumieron la coordinación logística para la pandemia. Dando lugar a irregularidades y muchos casos de violaciones a los derechos humanos<sup>470</sup>, entre ellos el derecho de los salvadoreños de retorno a su país y el auxilio Consular por los connacionales *varados* en el extranjero por motivo de la pandemia.

#### 4.3.1 Legitimidad Institucional y respeto al Estado de Derecho.

I.- Nayib. Bukele es electo en primera vuelta con el 53.1% de los votos válidos en forma contundente.<sup>471</sup> Electoralmente la oposición política fue marginada por la

---

<sup>468</sup> Decreto Ejecutivo Núm. 21 del 11 de marzo de 2020; D. O. Núm. 49, tomo 426.

<sup>469</sup> Flavia Freidenberg, La gestión política de la pandemia COVID-19: tensiones y oportunidades. En N. González et al. Emergencia sanitaria por COVID-19 (México, UNAM, 2020) 17-28.

<sup>470</sup> La Sala de lo constitucional, reporto 175 denuncias entre habeas corpus y amparos por internamiento forzados, violencia y confinamiento domiciliar. Al largo de la pandemia se presentaron quince demandas de inconstitucional contra el Decreto Ejecutivo y los posteriores decretos ejecutivo sobre la emergencia por la pandemia. <https://www.csj.gob.sv>.

<sup>471</sup> Nayib Bukele manifestó a Jacobo García, reportero del periódico El País, *Hemos hecho historia y hemos pasado la página de la posguerra*, en referencia a los contenidos de la narrativa de su campaña electoral que el 4 de marzo de 2019 terminaba el periodo de post guerra y con ello el desmontaje de la institucionalidad creada por los mismos de siempre. El país, del 4 de febrero de 2020. [https://elpais.com/internacional/2019/02/04/america/1549242518\\_671789.html](https://elpais.com/internacional/2019/02/04/america/1549242518_671789.html)

La participación electoral presidencial ha mostrado una tendencia hacia la baja, Fenómeno sociológica y político que meceré ser tema de investigación desde la perspectiva de la calidad de la democracia y la legitimidad misma. De los 5,268,411 ciudadanos aptos para votar, sólo el 51.% acudió a las urnas. Pero,

población votante. La gestión gubernamental goza del respaldo mayoritario según las encuestas de opinión de varias encuestadoras, la gestión gubernamental es apoyada por el 80.25% de los consultados.<sup>472</sup>

## II.- El Consejo de Ministros.

Se crean dos nuevos Ministerio de Vivienda y Ministerio de Desarrollo Local. SE Suprimen la Secretaría Técnica de Planificación para crear tres secretarías del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los funcionarios de todas las dependencias son adscritos al partido Nuevas Ideas, excepto dos Viceministerios que del partido GANA que, luego de su nombramiento renuncia a GANA.

Las reuniones del Consejo de Ministros carecen de día y hora específica; están supeditas al llamado del Presidente. Dependiente y sumisión total a las disposiciones del Presidente. La figura de Comisionado Presidencial, en esta administración, adquiere el estatus de Ministro como Jefe de Gabinete de Gobierno, Art. 27-A, RIOE. Para las decisiones de conducción de la gestión gubernamental, tanto funcionarios como politólogos, mencionan tres círculos dentro de CAPRES. Primero, el Presidente y sus hermanos; un segundo grupo se configura con inclusión de la Comisionada Presidencial y el Secretario de Comunicaciones; y el tercer grupo más amplio, con funciones operativas de mucha confianza del Presidente, generalmente integrado por quienes le han acompañado en las gestiones municipales. El Presidente dispone de un selecto grupo de asesores de origen extranjeros por especialidades.

De las reformas realizada al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, el 1 de junio de 2019, destacan a) las nuevas funciones del Secretario Jurídico, además de la

---

a pesar del amplio, aplastante y legítimo triunfo electoral, el Presidente fue electo por el 27.2% del cuerpo electoral.

<sup>472</sup> Sondeo de opinión realizado entre el 15 al 24 de mayo de 2021, con un 95% de confianza y 2.76% de error. Tamaño de la muestra 1,275 en visitas a domicilio en los 14 departamentos aplicada proporcionalmente por edad, género y tamaño de la muestra. Instituto Universitario de Opinión pública, UCA. Página 6. Otras casas encuestadoras presenta una tendencia similar a los datos presentados por el informe de la UCA.

función de asesor jurídico al Presidente, le asigna la coordinación de la cooperación financiera internacional bilateral y los programas de la cooperación no reembolsable de la cooperación multilateral al órgano Ejecutivo, Art. 53-I, RIOE; b) Se crea Secretaria de Comercio Exterior con funciones de coordinar y gestionar la cooperación bilateral de los *negocios públicos* y la coordinación de la cooperación multilateral y financiera, Art. 53-J, RIOE); c) Se crea la Secretaría de Innovación en sustitución de la Secretaría de Técnica de Planificación como responsable del diseño de los proyectos tecnológicos de nueva generación.

Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, se crea una unidad con rango de Subsecretaria para Apoyar la estrategia de acción y promoción de la Diplomacia Pública, en el ámbito cultural, deportivo, gastronómico y cualquier otra área que permita influenciar a la comunidad salvadoreña que se encuentra en el escenario internacional<sup>473</sup>, Art. 33, RIOE.

#### 4.3.2 Independencia y relación entre poderes

##### I.- Relaciones del Ejecutivo con la Asamblea Legislativa

Las relaciones del presidente con la Asamblea Legislativa, en el periodo del Presidente Nayib Bukele tiene dos momentos. El primero, la Asamblea Legislativa es dominada por la mayoría parlamentaria de oposición. GANA convertido en partido oficial estaba limitado políticamente para configura alianzas o pactos con ARENA o el FMLN por dos factores: el ataque de odio y de *exterminio* político del Presidente contra dichos partidos y *el convenio* de inscripción de la formula electoral finalizaba con los resultados electorales.<sup>474</sup>

---

<sup>473</sup> Algunos analistas políticos ha señalado que dicha instancia es un mecanismo para el proselitismo para la campaña presidencial de 2024 en el exterior.

<sup>474</sup> Nayib Bukele públicamente había declarado cederlos la deuda política, su afiliación al partido era una formalidad exigida por la Constitución. Por el contrario, el partido Nuevas Ideas, abiertamente evidencia desconfianza hacia GANA y estimulaba la cooptación individual de algunos dirigentes y diputados a abandonar las filas de GANA, PCN, PDC y CD.

Las relaciones permanentes con GANA no eran parte del diseño preconcebido por Nayib Bukele. Las relaciones y comunicación con la Asamblea para el impulso de las iniciativas de CAPRES se tramitaban por el Secretario Jurídico y Ministro de Hacienda del órgano ejecutivo a través del Presidente de la Asamblea Legislativa Mario Ponce del PCN. Los primeros seis meses del mandato Presidencial de Bukele, a pesar de la política anti partidos del Ejecutivo y de Nuevas Ideas, se aprobaron por la mayoría necesaria, incluido el Presupuesto para 2020 y el endeudamiento solicitado para cubrir el déficit por \$ 500 millones que presentó.

En los primeros seis meses las relaciones del Ejecutivo con el parlamento se pueden caracterizar como normales para el proceso de formación de ley. En dicho periodo, sustantivamente la correlación política estaba abierta al tipo de iniciativas dentro de la agenda del parlamento. En este periodo se registraron siete vetos del presidente a Decretos Legislativos aprobadas con participación de los todos los grupos parlamentarios. Estos decretos vetados por Presidente no fueron objeto de discusión se enviaron al Archivo Legislativo, incluido el Decreto de ley habilitante para el voto de los salvadoreños residentes en el extranjero, de interés de todos los partidos políticos.

Los préstamos en los últimos quince años han generado debates sobre el destino de los préstamos para inversión o gasto corriente y el alto grado de endeudamiento del país. El Gobierno del Salvador Sánchez y la cooperación internacional que apoyaba el *Plan El Salvador Seguro* adelantaron acuerdos con la banca multilateral para financiar los proyectos de prevención de la violencia y el combate a las pandillas. Un préstamo de \$ 91 millones formaba parte de esas proyecciones, y existía compromiso de los grupos parlamentarios para aprobarlo.

Cuando el Presidente Bukele envía la solicitud de aprobación del Préstamo por \$ 91 millones, le modificó el destino parcialmente y, al solicitarle información al detalle sobre los rublos de inversión y el convenio firmado con el BCIE para su análisis, encontrando vacíos y posibles duplicaciones de cuentas presupuestarias en el Presupuesto aprobado para 2019 y componentes de otros proyectos de préstamos para el PESS del Periodo de Sánchez Cerén; la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativo no recibió los informes respectivos solicitados.

Al inicio del año 2020 el Ejecutivo retoma el tema de aprobación del Préstamo de \$ 91 millones para la seguridad pública, acompañado de una campaña de publicidad en los medios de comunicación televisivos y las redes sociales, sin entregar la información solicitada por la Asamblea Legislativa Que culminó con la convocatoria del Consejo de Ministros a la Asamblea Legislativa y le responde que la programará en los tres días siguientes a la fecha solicitada por el Consejo de Ministros, rechazando el Presidente la fecha y demandando el derecho a convocar a la AL.<sup>475</sup> Sucesos que desencadenaron los acontecimientos del asalto militar de las instalaciones de la Asamblea Legislativa del 9 de febrero de 2020. Estos sucesos modificaron el escenario subjetivo parlamentario.

No obstante, ante la emergencia de salud por la pandemia del covid-19, la actitud de cooperación y ante los reclamos de la población por la violación de sus derechos humanos y de movilización en el marco del régimen de excepción decretada por Órgano Ejecutivo la Asamblea Legislativa, elabora en consulta con el Ministro de salud un anteproyecto del régimen excepción, confiriendo la dirección y coordinación de las acciones para la emergencia como lo establece el código de Salud. El Presidente veto el decreto legislativo de ley. Emitiendo al mismo tiempo la continuidad del Decreto Ejecutivo del régimen de excepción.

El órgano Ejecutivo definió como estrategias para afrontar la emergencia por pandemia del covid-19 a través de Decreto Ejecutivos. De enero a mayo de 2020, el Presidente ejerció el Veto en diecisiete ocasiones, de ellos, ocho Decretos Legislativos eran referentes a la emergencia nacional. Del total de vetos del semestre sólo dos decretos pasaron a controversia, cinco se superaron y se convirtieron en ley; el resto se congelaron en las Comisiones Legislativas respectivas.

---

<sup>475</sup> El Consejo de Ministros tiene facultades para *convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa, cuando los intereses de la República lo demanden*, Art. 167, Ord. 8º Cn. bajo el supuesto que la Asamblea se encuentre en receso y bajo una situación apremiante. La Asamblea no se encontraba en receso y había programado realizar la plenaria el martes inmediato siguiente. El Presidente Bukele la programaba para el domingo 9 de febrero, dos días antes, sin justificar la emergencia o situación excepcional, solamente existía la campaña mediática del gobierno.



FUSADES<sup>476</sup> considera los Vetos Presidenciales como un indicador adecuado para medir el grado de confrontación entre los órganos Legislativo y Ejecutivo. El Veto Presidencial es parte del proceso de formación de ley por medio del cual ejerce control difuso del Ejecutivo a la constitucionalidad del decreto de ley en el proceso de formación de estas. El Veto permite visualizar cierto nivel de problemas de entendimiento o capacidad de negociación de los equipos de negociación al interior del parlamento o del ejecutivo.

Sin embargo, deja difuso el grado de confrontación existente es entre los órganos o de las relaciones partidarias que afectan los intereses o proyectos de los grupos de interés fácticos que puedan afectan la gobernabilidad del Presidente. Por ejemplo, los Vetos del Presidente Francisco Flores al final de su mandato; muchos de ellos derivaron de la crisis interna del partido ARENA que no causaron sisma en las relaciones entre los órganos.

La confrontación deliberada, la descalificación del parlamento y el anti-partidismo de parte del Presidente con pretensiones de control del poder político del Estado, evidencia que los problemas políticos se explican por su origen. Si bien el Veto designa el rechazo del Presidente a los acuerdos del Parlamento, no implica necesariamente un impacto negativo a la gobernabilidad del Presidente. La cantidad de vetos presidenciales, en este caso, no respaldan la existencia del conflicto generado por el Presidente, sino las acciones de corte totalitarias mostradas en la situación de emergencia por el covid-19 y el deseo de someter a su control al Parlamento.

El intento de golpe de Estado del 9 de Febrero de 2020 con el asalto militar a los recintos legislativos y las demostraciones de fuerza militar en *los encierros* domiciliarios y cuarentena sanitaria, y la reiterada violación a los violando los derechos humanos son signos que corresponden a motivaciones diferentes de la confrontación de los órganos

---

<sup>476</sup> FUSADES. Algunas reflexiones sobre el COVID-19, el desempeño de los sistemas políticos y la democracia. (Antiguo Cuscatlán, FUSADES, 2020b).

entre sí. El conflicto con los órganos del Estado es un componente principal de la estrategia comunicacional y el marketing político del Presidente Bukele y de paso desconocer desacreditando la labor del órgano Legislativo. La confrontación ha mostrado ser parte de la campaña electoral con el objetivo de garantizarse la mayoría parlamentaria en las elecciones del año 2021.

En ese contexto y como estrategia deliberada contra toda la institucionalidad del Estado, ha recurrido al Veto como un instrumento para confrontar a la Asamblea Legislativa y no como lo que es, un mecanismo del control Constitucional del Presidente hacia el órgano Legislativo. El Presidente Bukele ha recurrido y usado el Veto en una forma irracional, en grado superlativo que, en tan solo dos años de su mandato (junio-2019-abril de 2021), ha superado con 65 Vetos a sus antecesores en la silla Presidencial.<sup>477</sup>

El segundo momento de la relación con el parlamento, es de total control y sumisión de la bancada del partido de Nuevas Ideas, más que a las potestades constitucionales, es a los deseos del Presidente Bukele por el grado el control que ejerce sobre los 64 Diputados, incluidos sus aliados parlamentarios (GANA, PCN y PDC) con cual comparte las Junta Directiva del Parlamento. Excluye y margina a las otras representaciones ARENA, FMLN, NT y VAMOS de conocimiento de la agenda en comisiones y el pleno; del acceso a conocer en tiempo los anteproyectos de ley que envía el Presidente. Las principales disposiciones que ha tomado la Asamblea (2021-2024) se han adoptado mediante el proceso de la *dispensa de trámite*, Art. 76 RIAL.<sup>478</sup>

El día de instalación de la Asamblea Legislativa, el 1º de mayo de 2021, luego de cubrir los protocolos para verificar la legalidad y acreditación de los diputados y elegir a la Junta Directiva del parlamento, el primer acto Legislativo es la destitución de la Sala

---

<sup>477</sup> Índice de vetos. <https://www.casapresidencial.gob.sv>

<sup>478</sup> Mecanismo legislativo establecido para el proceso exprés, por emergencia comprobada, para aprobar las leyes; que muchas veces lo usan los Ministros para escusar su falta de planificación en la gestión, los o los diputados ante la presión de los grupos de interés.

de lo Constitucional del periodo 2018-2027 bajo los cargos de *fraude a la Constitución*<sup>479</sup>. Obviando los mecanismos constitucionales y los procesos de antejuicio y el debido proceso para adoptar el acuerdo. El segundo acto, Elegir a los nuevos Magistrados a la CSJ sin haber desarrollado los procesos establecidos en la constitución y las leyes; tercer acto, Destituye al FGR por *poner el interés particular al interés general*<sup>480</sup> e inmediatamente elegir al sustituto en las mismas características que los anteriores. El Estado de derecho se derrumbó. La independencia y separación de poderes, es una ilusión. Los ciudadanos salvadoreños se encuentran en indefensión; sus derechos quedan al arbitrio del gobernante.

a) Relaciones con el órgano Judicial.

A partir de los acontecimientos del 9 de febrero de 2020 con la invasión a la Asamblea Legislativa y la emergencia por la pandemia del covid-19 las acusaciones hacia la Corte Suprema de Justicia elevaron el tono, atacando las resoluciones de la Sala de lo Constitucional hasta emitir la orden de destituirla y nombrar una nueva Sala de lo Constitucional a su medida. Quebró el Estado de derecho y elimino la independencia y separación de Poderes del régimen republicano. En ese marco ha emitido órdenes para cesar a los Jueces de más de 60 años y ser sustituidos por abogados obedientes a sus intereses. Desde la Sala de lo Constitucional hasta el último juez de paz.

En referencia al proceso de controversia sobre la ilegalidad del Decreto Ejecutivo número 29 del 2 de junio de 2020 por medio del cual se establecieron las medidas excepcionales en el territorio nacional como zona de control (cuarentena domiciliar) para contener la pandemia covid-19, expreso lo siguiente por medio de la red social Twitter:

---

<sup>479</sup> Los Magistrados de la Sala de lo Constitucional emitieron varias resoluciones de inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos durante la emergencia por Covid-19 por violación de los derechos a la movilización, abusos y actos arbitrarios contra los derechos humanos y la convocatoria del Consejo de Ministros a los diputados, que sirvió de justificación al asalto militar a las instalaciones de la Asamblea Legislativa el 9 de febrero de 2020.

<sup>480</sup> Había iniciado investigaciones de corrupción en compras de víveres, equipos y medicamentos durante la emergencia por covid-19, por parte de altos funcionarios del gobierno de N. Bukele.

“Una vez pasado esto, y dependiendo de la sentencia y sus alcances, entonces podremos ver que validez tendrá dicho decreto, que pretendía abrir la economía de golpe mañana.

Mientras tanto, es un decreto VETADO POR INCONSTITUCIONAL, que no tiene NINGUNA VALIDEZ LEGAL”<sup>481</sup>.

El 30 de junio de 2020, la Asamblea Legislativa eligió un tercio de los Magistrado de la CSJ para un periodo de nueve años (julio 2020-junio 2030); con dicha elección, el Presidente asumirá el control de las decisiones de corte plena de la CSJ, tendría 12 de 15 votos para la resolución, incluido el Lic. Oscar López Jerez, Presidente de la CSJ y de la Sala de lo Constitucional

El escenario dentro de la CSJ ha modificado las relaciones de trabajo en Corte Plena y las diferentes Salas sujetas a las dispaciones externas al órgano. Como ejemplo se enumera las principales medidas de la nueva administración del órgano judicial:

- a. Destitución del Magistrado Presidente y miembro de la Sala de lo Constitucional
  - b. Destitución de cuatro magistrados de la Sala de lo constitucional
  - c. Elección de cinco Magistrados de la CSJ sustituyendo a los despedidos
  - d. Elección de cinco Magistrados, por disposición Constitucional del cambio de un tercio de los miembros de la CSJ cada tres años.
  - e. Reformas a la Ley de la carrera Judicial obligando al retiro de los jueces mayores de 60 años. Mas de 225 jueces son afectado. Nombramientos de jueces irrespetando disposiciones constitucionales, traslados y nombramientos de jueces.
  - f. La nueva Sala de lo constitucional se pronuncia por la reelección Presidencial en caso de amparo por perdida de derechos políticos del sufragio pasivo.
  - g. Remoción de jueves por manifestarse contra las violaciones a la Constitución y las leyes.
- c) Órganos de Control Externo.

---

<sup>481</sup> La red social Twitter se convirtió el medio de comunicación “oficial” para comunicar las disposiciones del Presidente a sus funcionarios. Despedía empleados, giraba órdenes a sus Ministros, etc. [https://twitter.com/nayibbukele/status/1269825297450512384?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwetembed%7Ctwterm%5E1269825297450512384%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1\\_c10&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.france24.com%2Fes%2F20200612-congreso-salvador-supera-veto-bukele-emergencia](https://twitter.com/nayibbukele/status/1269825297450512384?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwetembed%7Ctwterm%5E1269825297450512384%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_c10&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.france24.com%2Fes%2F20200612-congreso-salvador-supera-veto-bukele-emergencia).

El primero de mayo, en la primera sesión de la Asamblea Legislativa se destituye a Raúl Melara como FGR bajo la imputación de *poner el interés personal sobre el interés general*, sin que medio el antejuicio que indica la Constitución, Art. 226 Cn. y el debido proceso. Minutos después es nombrado como FGR a Lic. Rodolfo Delgado.

El Procurador de los Derechos Humanos finaliza su mandato en mayo de 2020, se presume no será ratificado en el cargo.

El Presidente del Tribunal de Ética en abril de 2020 finaliza el periodo de tres años. lo ha cooptado y se presume será ratificado en el cargo. Al magistrado de la CCR los ha cooptado.

El Tribunal del servicio civil, el IAIP ha sustituido sus representantes y destituido a quien asumen una actitud ética profesional.

La Presidencia del TSE la ostenta GANA y tiene la correlación de fuerzas para tomar las decisiones.

b) Grado de control a la oposición

I.- Relación con el sistema de partidos. En periodo de campaña electoral, el Presidente diseño una política anti-partido afirmando que los *partidos son partes de la misma élite de corruptos*. Al no contar con los plazos para inscribir a Nuevas Ideas como partido en el TSE, el partido es una necesidad formal para cumplir un requisito que le permita participar en las elecciones de 2019. Son un formalismo, un vehículo, GANA sería un partido *taxi* que le brinda un servicio. GANA es excluida e ignorada en las iniciativas de ley. *GANA es el partido oficial, pero gobiernan ellos*, sentencia Juan Carlos Mendoza, jefe de fracción parlamentaria de GANA<sup>482</sup>. Los partidos de oposición son descalificados por el Presidente, los ignora incluso en el parlamento. Para los asesores

---

<sup>482</sup> Entrevista. GANA es el partido oficial, pero gobiernan ellos. La Prensa Gráfica. 3 de mayo de 2022, pág. 12. <https://www.lpg.com>

de Nayib Bukele el movimiento de Nuevas Ideas debe tener una estructura similar a las redes sociales y las decisiones principales deben ser centralizadas en la presidencia.

El Presidente Bukele a los partidos de oposición<sup>483</sup>, los margina y desconoce políticamente como interlocutores en la medida que no depende del concurso de sus votos para aprobación de las leyes. La directiva del parlamento obstaculiza la labor legislativa de los partidos de oposición y no entrega la información oportuna de las iniciativas de ley que recibe el parlamento, incluso retienen las iniciativas de ley propuestas por la oposición impiden ser incluidas en agenda del pleno o en las comisiones de trabajo, etc. No transfirió los montos en concepto de *deuda política* electoral a los partidos políticos de la elección Presidencial 2019. Al FMLN en particular le exigió el retorno del anticipo entregado para las elecciones de Diputados y Consejos Municipales de 2021 debido a la drástica reducción de sus resultados electorales.<sup>484</sup>

La oposición política constantemente es descalificada por pertenecer *a los mismos de siempre*, públicamente les acusa de financiar a la delincuencia según su narrativa. Por su parte, la FGR promueve procesos indebidos que le permite capturar y decreta la detención provisional por tiempos indefinidos. En la administración de Nayib Bukele surgen de nuevo los encarcelamientos y persecución por motivos políticos, similar a los tiempos de la dictadura militar civil.

II.- Relaciones con el movimiento social. El movimiento gremial del sector público ha sido diezmado mediante despidos de personal y minimizado, fragmentado o cooptado la acción gremial. En la medida que la población va siendo golpeada por las decisiones del Presidente, el movimiento opositor social se va ampliando. Son multitudinarias las

---

<sup>483</sup> Ibidem. El jefe de fracción de GANA, diputado Calor Mendoza y el Guillermo Gallegos, Vicepresidente de la Junta directiva de la Asamblea legislativa en representación de GANA han manifestado a la prensa que ellos apoyan al Presidente Bukele, no tienen alianza con Nuevas Ideas.

<sup>484</sup> Los analistas políticos advierten la existencia de una política de fragmentación de los partidos de derecha y cooptación para impulsar la creación de nuevos partidos que permitan una correlación de apoyo popular, no necesariamente en el parlamento, con relación a la izquierda, el FMLN proyecta la aniquilación política electoral. Los cuatro diputados del FMLN, en diferentes proyectos de ley no reflejan cohesión como fracción legislativa de oposición.

marchas de oposición al gobierno que convergen en las movilizaciones de protesta: jueces, estudiantes, movimientos de mujeres, veteranos, del sector magisterial, profesionales, empresarios independientes, trabajadores del campo.

Ante demanda del respeto de los derechos fundamentales y humanos, el aparato gubernamental responde con descalificaciones, amenazas con los *batallones mediáticos* y las cuentas oficiales en las redes. Como respuesta del Presidente. Descalifica a la prensa independiente y a los analistas políticos de oposición<sup>485</sup>.

III.- Relación con la empresa del gran capital. Personeros del ámbito industrial, financiero, los servicios y el comercio que promueve la inserción en los mercados globalizados mantiene estrechas relaciones con el Presidente.

El gobierno del Presidente Bukele desde el primero de mayo proyecto la concentración autoritaria de su gestión, cuyo apoyo político real descansa en el estamento de la FFAA y la PNC. A partir del 9 de febrero de 2020 desencadenó una serie de acontecimientos de desacato a las decisiones judiciales, irrespeto a la separación de poderes bajo una intensa campaña de fomento del odio y de la división social, incumplimiento de deberes de gobernante y del mandato constitucional de *Procurar la armonía social, y conservar la paz y tranquilidad interior y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad*, Art. 168, Ord. 3º Cn.

Bajo una narrativa que la historia democrática de El Salvador inicia con el mandato Presidencial de Bukele, desconoce los Acuerdos de Paz de 1992 como componente fundamental de la finalización del conflicto armado e inicio del proceso de transición hacia la democracia. La emergencia por Covid-19 le ofreció la oportunidad para mostrar el

---

<sup>485</sup> *El Faro.net* denuncia que 22 periodistas de su redacción, jefaturas, periodistas y personal administrativo fueron intervenidos por Pegasus entre junio 2020 a noviembre 2021. Por su parte Amnistía Internacional se pronunció indicando que verificó el uso del programa Pegasus para la vigilancia de periodistas y organizaciones de la sociedad civil. En tanto que la Secretaría de Comunicaciones de CAPRES negó que El Gobierno de El Salvador estuviera de alguna manera relacionado con Pegasus y tampoco es cliente de *NSO Group*, expreso en un comunicado. Pegasus es un programa de servicios de inteligencia con el cual el Gobierno Israel da servicio a los Estados que lo solicitan.

musculo militar para ejercer el control social, y el desmontaje de los programas del área social de apoyo a los sectores más vulnerables de sociedad, sustituyéndolos por actividades populistas como la entrega de dinero y paquetes de alimentos con fines proselitistas.

A partir del primero de mayo de 2021, con la instalación de la nueva gestión de la Asamblea Legislativa, evidencia la cara del régimen autoritario dictatorial. Controla los tres poderes, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los órganos de control externos, FGR, TSE, TE, IAIP, y el resto de las instituciones autónomas han sido sustituido los titulares y no responden a las órdenes del Presidente son acosadas y amedrentadas por el *batallón mediático*. Mantiene una sistemática campaña publicitaria de odio a *los mismo de siempre* y de información al público de acciones posibles a realizar, que da por sentados los resultados previos, aunque estén en la maqueta como proyectos para mediano plazo.

#### 4.4. Mismas reglas del juego, similares contextos y diferentes resultados.

La República como Estado de Derecho Constitucional, surge y se fundamenta en el respeto a la dignidad humana, como principio orientador a los gobernados y gobernantes para la convivencia colectiva democrática en libertad, igualdad y la tutela de los derechos de la persona en. En el Estado de derecho todos, gobernados y gobernantes deben estar sujetos a la ley, especialmente los gobernantes, bajo el control del poder Judicial independiente e imparcial.

El constitucionalismo salvadoreño configura un Estado social de derecho, cuya forma de *gobierno es republicana, democrática y representativa* organizada bajo un sistema político pluralista expresado por medio del sistema de partidos. La democracia representativa salvadoreña es un *gobierno de las mayorías que, a través de elecciones libres y periódicas de acuerdo con las reglas del pluralismo y el sistema de partidos, garantiza el reconocimiento de los derechos fundamentales de todos sus habitantes como límites al poder de los gobernantes establecidos en la Constitución.*

Lo característico del Estado de Derecho Constitucional es la construcción política, social y cultural producto del acuerdo alcanzado entre las fuerzas políticas de la



República establecido en la Constitución. Nohlen ha señalado que, en los procesos de la transición de las dictaduras a la democracia, el totalitarismo puede evolucionar en tres fases: *Primera: fase de génesis o toma del poder.* el régimen autoritario ejerce un alto grado de represión. *Segunda: fase de consolidación;* un grupo o en alianzas consolidan el poder y puede conceder cierto juego político a los aliados, reprimiendo a las fuerzas opositoras o grupos que compiten por el poder. *Tercera: fase de institucionalización.* El poder se ejerce a través de las instituciones con funciones determinadas y dispone de una base organizada social organizada.<sup>486</sup>

La organización del poder bajo los principios del republicanismo determina la actividad del Estado, la organización del gobierno y el ejercicio de sus atribuciones por medio de la norma jurídica que limita la autoridad coercitiva de los funcionarios públicos; la misma producción de las leyes por el parlamento tiene como techo la Constitución. Sin embargo, es el sistema democrático no se limita al ejercicio de los derechos, principalmente enfatiza en los mecanismos para la toma las decisiones sobre la organización de gobierno, su legitimidad, la gestión y control del poder para alcanzar la finalidad del bienestar común que persigue el Estado.

El Estado Constitucional de Derecho salvadoreño, según la Constitución, garantiza de derechos fundamentales y humanos en la convivencia y las relaciones con los demás; es un Estado comprometido con el bienestar social de las personas de manera especial con aquellos sectores más desfavorecidos de la sociedad; cuyos rasgos principales característicos han sido identificado en el Capítulo Tres. Considerando la tipología establecida por Jorge Carpizo para los gobiernos de América Latina surgidos en la década de los cincuenta del siglo XX en la transición de las dictaduras militares hacia la democracia y las atribuciones constitucionales asignadas al Concejo de Ministros del órgano Ejecutivo, se puede clasificar la forma de gobierno como un presidencialismo mixto por *contener aspectos que se inspiran en el modelo*

---

<sup>486</sup> Dieter Nohlen. *El cambio de régimen político en América Latina. En torno a la democratización de los regímenes totalitarios.* (Santiago de Chile, Estudios Internacionales 68, vol. 17, 1984) 563-575

*parlamentario*<sup>487</sup>; una forma de gobierno Republicana Presidencialista con predominio del Ejecutivo por su legitimidad derivada del voto popular.

Por los mecanismos de acceso al poder y roles de la representación de los ciudadanos en la institucionalidad gubernamental, en los regímenes políticos surgidos luego del derrocamiento de la dictadura militar en América Latina, O'Donnell los denomina régimen *burocrático totalitario*, mediante el sistema de partidos para articular los intereses de la Sociedad, se aplica la definición de O'Donnell para comparar el ejercicio del poder en las gestiones presidenciales objeto del presente estudio.

Bajo la teoría de la separación de poderes y las relaciones de cooperación para los órganos fundamentales del Estado definidas en la constitución, teniendo en cuenta la caracterización de O'Donnell, a continuación, se presenta los resultados del análisis comparado del ejercicio del poder político con base a la evidencia empírica obtenida de las cuatro gestiones presidenciales comprendidas en los años del 2004 al 2020.

#### .4.1 Gestión de Presidencial de Elías Antonio Saca González. 2004-2009.

A continuación, atendiendo la clasificación establecida por O'Donnell para ejercicio del poder y aplicando la teoría de los órganos de separación de poderes y las relaciones de colaboración establecidas en la Constitución de 1993 se identifican las características principales de la gestión presidencial que la evidencia empírica sugiere del ejercicio del poder político en las cuatro gestiones presidenciales, comprendidas en los años del 2004 al 2020.

El gobierno de Antonio Saca es la continuación del Estado patrimonialista de los anteriores gobiernos de ARENA al servicio de las nuevas generaciones de los grupos oligárquicos. El modelo económico que legalizaron en la Constitución de 1983 e

---

<sup>487</sup> Daniel Zovatto. Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016). (México, Tirant to Blanch, 2018). 188

impulsaron a partir del ajuste estructural iniciado con Alfredo Cristiani<sup>488</sup>. Las nuevas disposiciones constitucionales del *Título V. Orden Económico* de la Constitución contienen *las modificaciones que es necesario introducir*<sup>489</sup> para facilitar las medidas económicas neoliberales. Si bien introducen la reforma agraria, los límites a la propiedad rústica y la protección al cooperativismo, medidas exigidas por el movimiento popular y político de oposición, también era una necesidad del sector agroindustrial para *modernizar* el campo diversificando su producción, Arts. 104, 105 y 109 Cn.

Asimismo, introdujo normas favorables, a *la iniciativa privada... para acrecentar la riqueza* y la libertad económica<sup>490</sup>, con lo cual consolida la derecha ideológica neoliberal para continuar el dominio oligárquico por 188 años en forma interrumpida. Los gobiernos de ARENA asumieron que las reformas políticas de la representación pluralista era una necesidad para consolidar su dominio y, el gobierno de Antonio Saca no abordó, ni considero prioritario, ni fue su meta, independizar los órganos del Poder.

Por el contrario, institucionalizó un conjunto de mecanismos para la participación de la empresa privada en las instituciones especializadas para *modernizar* la economía. La venta de los activos y achicamiento del Estado y los efectos de los Tratados de Libre Comercio, las zonas francas y los recintos fiscales generaron un alto grado de informalidad de la economía y la exclusión del desarrollo económico a amplios sectores de la población, a la micro, pequeña y mediana empresa.

En lo político mediante una narrativa para la construcción de las políticas públicas y proyectos económicos y sociales impusieron *criterios técnicos* y *neutros* para

---

<sup>488</sup> Con el Gobierno del Cnel. Arturo Armando Molina (1972-1977) intentaron realizar cambios al modelo económico reflejado en la Cn. de 1983, con el proyecto de transformación agraria y otras medidas como las mejoras de la red vial, la reforma educativa que la oposición del sector de terratenientes le paralizó.

<sup>489</sup> Op. Cit. Informe de la comisión de estudio del Proyecto de Constitución... 87

<sup>490</sup> La Constitución de 1962 prescribía que el régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano (Art. 135 Cn.) Un Estado y régimen que garantice el bienestar social.

*despolitizar* la discusión de los problemas fundamentales tales como la desigualdad, la exclusión social, la pobreza que implica el cierre de espacios democráticos, clausura del pluralismo democrático y la represión al movimiento popular. La crisis económica del 2008 desnudó las limitaciones y el agotamiento de los proyectos económicos que habrían iniciado con convertir al país en un centro financiero internacional, o el proyecto de convertir El Salvador en una gran zona franca.

El neoliberalismo debilitó la institucionalidad democrática y desarrollo de las políticas públicas populistas y subsidiarias junto a la dolarización de la economía facilitaron la creación de un andamiaje de corrupción pública al finalizar la privatización de los principales activos estratégicos del país<sup>491</sup>. Incrementado así los niveles de desigualdad y el estancamiento económico dentro de la crisis estructural del modelo agroexportador, terminado el año 2008 con déficit de -4.7%, sin incluir la deuda de pensiones que, al incluir la deuda de previsional, el déficit se incrementa al -6.8%<sup>492</sup>. Contrario a las tres administraciones gubernamentales de ARENA, Antonio Saca concentró en su persona el apoyo político y de la cúpula empresarial, de la *argolla dorada* y el control absoluto en todos los órganos del Estado, lo cual le permitió el uso arbitrario y patrimonialista de los recursos del Estado.<sup>493</sup>

Los Acuerdos de Paz consignaron el 6% de los ingresos corrientes del Estado para el órgano Judicial para fortalecer la autonomía e independencia de la CSJ, sin embargo, no se tradujo en mejor calidad y eficacia de la actividad judicial, ni impulsaron las acciones de combate a la corrupción pactada en el proceso de negociaciones con lo cual la impunidad de *cuello blanco* se mantuvo intacta y proclive a los actos de

---

<sup>491</sup> Héctor Silva Avalos. La historia del Primer Presidente latinoamericano que confesó como robó \$ 275 millones de dólares. <https://www.infabae.com>

<sup>492</sup> Ver anexo 7 Déficit Primario SPNF con y sin pensiones 2009-2018.

<sup>493</sup> Desde el año 1994, ARENA ejerció el control centralizado de los tres principales órganos del Estado, mediante *apoyos* o *ayudas* financieras con recursos del erario estatal a los partidos aliados y los titulares de los Órganos de control político externo. Aun cuando en el 2004 el FMLN logró ser la primera fuerza parlamentaria o ejerciendo paridad con ARENA en 2006.

corrupción. La FGR por su parte muy susceptible a los intereses de la élite gobernante favoreciendo su impunidad.

Al movimiento popular y gremial de oposición lo excluía o reprimía antes las demandas contra la privatización de la salud, el incremento salarial y mejoras en las condiciones laborales. En el parlamento se neutralizaba la fuerza representativa del FMLN en el parlamento por los acuerdos y privilegios a los partidos aliados: PCN, PDC y GANA con quienes lograba la mayoría para los Decretos Legislativos. Su triunfo electoral tubo a la base una asimétrica campaña electoral tolerada por el TSE bajo la conducción de Dr. José Sergio Mena Méndez.<sup>494</sup>

Según la tipología de Guillermo O'Donnell por el ejercicio centralizado ejercido del aparato gubernamental, del aparato del partido para el control de parlamento y el sistema de partidos en su persona, la gestión Presidencial de Antonio Saca es de tipo de *burocrático autoritario* autocrática.

#### 4.4.2 Gestión de Presidencial de Carlos Mauricio Funes Cartagena. 2009-2014

Funes *offsider* del partido con tendencia ideológica socialdemócrata, durante la campaña electoral tensiono sus relaciones con el FMLN en torno a las prioridades de la agenda electoral y el programa de gobierno.

Al asumir la Presidencia Mauricio Funes pone en evidencia sus diferencias con el FMLN respecto la política de las relaciones internacionales con enfoque multilateral, especialmente en las relaciones con EE. UU, China, Venezuela que impidió la ejecución de políticas eficaces en el escenario del mundo multipolar. En el ámbito interno en temas de la revisión de cláusulas de los Tratados de Libre Comercio, la dolarización, el control de precios, etc. para definir medidas que evitaran la consolidación del neoliberalismo y

---

<sup>494</sup> La oposición y el FMLN denunció en su momento, que desde el TSE se manipuló el padrón electoral para obstaculizar el voto de la oposición, mediante omisiones o “confusión” de los listados de la JRV o del número de centro de votación. La observación electoral internacional y nacional lo registró en sus informes sobre la jornada electoral.

revertir dichas medidas, que en marco de la Constitución de 1983 que había flexibilizado el soporte económico para el Estado de Bienestar diseñado en la Constitución de 1962.

La composición del gabinete expresó la composición plural de la alianza con el movimiento popular, con profesiones independientes y progresistas, con los partidos políticos que favorecieron el triunfo electoral. Desde el punto de vista funcional represento obstáculos para la coordinación interinstitucional por la diversidad de intereses políticos que representaba, volviendo la burocracia pesada y poca eficiencia para dar respuestas a las demandas de la población y el entendimiento con la sociedad civil. Por otro lado, en los primeros años del mandato presidencial tensionó el dialogo y entendimientos políticos con la dirección del FMLN.

Las relaciones del Presidente Funes con el FMLN dentro del parlamento, con mayoría parlamentaria se enmarcaron en las reglas del sistema de partidos para la garantizar la gobernabilidad y el control al órgano Ejecutivo; en la búsqueda de los consensos y acuerdos entre los grupos parlamentarios para la ejecución del programa de gobierno. La fragmentación de los partidos de derecha: ARENA, PDC, PCN producto del triunfo electoral del FMLN contribuyo en gran medida a dicho rol.

Por primera vez, en términos históricos y reales se ejercita la separación de poderes y funcionamiento de los tres poderes fundamentales del Estado. Cada uno ejerce independiente las atribuciones y facultades en medio de las controversias suscitadas de la coyuntura política. El parlamento ejerce el control de oposición, especialmente en temas económicos, fiscales y políticos con carácter de oposición unificado en los partidos de derecha. Cuando se lograban acuerdos de mayoría simple y con oposición de ARENA se acudía a la Sala de lo Constitucional a solicitar la inconstitucionalidad de los decretos legislativos.

Sala de lo Constitucional periodo 2019-2018 ejerció el control Constitución desde una perspectiva de oposición política al órgano Ejecutivo y al sistema de partidos, bajo una narrativa de control hacia las elites partidarias. Los fallos y sus efectos impactaron, en mayor medida, en la configuración de algunos componentes del sistema electoral e incidiendo el comportamiento de los partidos y debilitando el rol y la función social para

el funcionamiento del sistema político de representación pluralista proporcional, según la evidencia de los resultados de dos elecciones presidenciales y cuatro elecciones para diputados luego de las reformas al sistema electoral.

En ese marco de polarización y confrontación Mauricio Funes desarrolla un programa mínimo con énfasis en lo social para reactivar la producción agropecuaria y el comercio, obteniendo resultados positivos en reactivación de la economía, el crecimiento económico, en la seguridad alimentaria de la población y la reducción de las brechas de desigualdad en salud, educación y la pobreza monetaria que mejoró el ranking de El Salvador en el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD. Para 2008 el IDH era del 0,655 ubicado en la posición 114<sup>o</sup> subiendo once puntos para 2019; en el año 2018 El Salvador obtiene 0,70 ubicado en posición de 124<sup>o</sup> del IDH.<sup>495</sup>

Las reuniones del Consejo de Ministros y la gestión de los negocios públicos se realizaban sistemáticamente por las por áreas de gestión, sin embargo, las decisiones las centralizaba el Presidente Funes. Los órganos de control externo de las instituciones centralizadas donde los titulares dependían del nombramiento del Presidente, se sujetan a las disposiciones del Presidente o a las disposiciones del sector privado cuanto tenían la correlación en las juntas directivas para decidir. Los órganos de control como la FGR, la CCR, PDDH, TE, TSE funcionaban dependiendo en forma independiente.

Se impulsa la transparencia, reformas al sistema político de partidos y el acceso a la información como requisito para la participación informada de la población en los asuntos de Estado. Se facilitó la más amplia participación de todos los actores sociales y de las fuerzas políticas.

Retomando la tipología de O'Donnell, la gestión presidencial de Mauricio Funes de Salvador Sánchez Cerén responde al modelo de régimen tipo en los procesos de transición a la democracia que propone el actor. El expresidente Mauricio Funes

---

<sup>495</sup> Ver anexo 8. Índice de Desarrollo Humano de El Salvador.

centralizó el ejercicio del poder y la toma de decisiones política en el enclave específico al interior del órgano Ejecutivo, que según O'Donnell es de tipo *burocrático-totalitario* de la democracia procedimental limitada con tendencia a la democracia en la segunda mitad de su gestión presidencial.

#### 4.4.3 Gestión Presidencial de Salvador Sánchez Cerén. 2014-2019

Salvador Sánchez Cerén le dio continuidad y amplió los programas sociales iniciados con Mauricio Funes. Impulso medidas para el crecimiento y la estabilidad económica iniciadas en el primer periodo de Funes. Ver Anexo 7 *Balance primario del SPNF*.

La gestión presidencial enfrentó la más fuerte polarización política impulsada por la derecha ideológica de ARENA; sin embargo, la separación e independencia de poderes se fortaleció. Las relaciones con el parlamento fueron de diálogo permanente con el partido FMLN y con los diferentes grupos parlamentarios a través de los Ministros y del FMLN. Las dos bancadas legislativas del periodo de Sánchez Cerén de la mayor representación Legislativa fue de ARENA. En los espacios de Diálogos promovidos por CAPRES participaba activamente la representación de ARENA, aun cuando los acuerdos eran de consensos, dentro del parlamento no horraaba buscaba la aplicación de los compromisos adquiridos en dichos espacios.

La administración de Sánchez Cerén, basado en la cohesión y el control que ejercía sobre los funcionarios afiliados al FMLN se avanzó en el funcionamiento y ejercicio de atribuciones de los Ministros conforme a las disposiciones constitucionales y respeto al Estado de Derecho; el Consejo de Ministros funcionaba por áreas de la gestión pública; y se respetó las atribuciones de los órganos de control externo.

El respeto al Estado de Derecho, la separación de poderes y las libertades política y derechos humanos se evidencia en la gestión de Sánchez Cerén. Se promovió una cultura de diálogo y consensos, la rendición de cuentas e implementó la planificación estatal, la libertad de expresión y la libertad de prensa como fundamento de la democracia procedimental liberal minimalista.



El Funcionamiento del sistema de partidos, la libertad amplia de organización social, de movilización, de prensa y de expresión del pensamiento es uno de los rasgos que caracterizan la segunda gestión presidencial del FMLN. Promoviendo, desde la visión del *bien vivir*, el tránsito hacia un sistema democrático, donde la participación responsable de la persona humana no sea sólo un derecho político sino también una responsabilidad para encontrar soluciones a las demandas y expectativas colectivas en la sociedad. En tanto que, lo político presupone la organización de la acción colectiva donde coexisten ideas, intereses, pretensiones y aspiraciones diferentes en el conjunto llamado Estado, dando lugar al ordenamiento espacial y temporal de una sociedad que es gobernada por principios y valores establecidos de obligatorio cumplimiento de las leyes.

La gestión de Salvador Sánchez Cerén se enmarca en el cumplimiento de las normas constitucionales para a configuración del régimen político salvadoreño. Permitió el ejercicio de las atribuciones al Consejo de Ministros, de las carteras ministeriales y el ejercicio independiente de la Asamblea Legislativa y del órgano Judicial. facilitó los controles a los órganos de gobierno, la libre expresión y de asociación a la población civil para expresar sus demanda y soluciones a las necesidades específicas y sectoriales. Según la clasificación adoptada de O'Donnell, el régimen político de la gestión de Sanchez Cerén se enmarca en la *burocracia-autoritaria* con tendencia hacia la democracia política.

#### 4.4.4 Gestión Presidencial de Nayib Armando Bukele Ortez. 2019-2024

Nayib Bukele incursiona en la política como un agente *Offsider* al sistema de partidos. Asume la presidencia de la República de El Salvador el primero de junio de 2019 bajo una narrativa que, desde la independencia republicana de 1821, todo es corrupción al servicio de las elites políticas partidarias y económicas. Se presenta ante el electorado con un listado de ideas de proyectos a implementar, sin presentar al electorado un plan de gobierno definido.

Su estrategia electoral la baso en un movimiento social amorfo en torno a su liderazgo y comprometido a impulsar las políticas de libre mercado. Su estrategia de

marketing político se desarrolla promoviendo el odio contra el sistema de partidos, la corrupción y desconocimiento de toda la institucionalidad estatal por ser poderes corruptos a fin de posesionar la idea, en la opinión pública, de un cambio de régimen y desconocer *el régimen bipartidista surgido de los Acuerdos de Paz de 1992*.<sup>496</sup>

A partir del primero de junio de 2021<sup>497</sup> ejerce control absoluto en las instituciones del Estado. El nuevo escenario dentro de la CSJ y de la Asamblea Legislativa han roto los cimientos del orden Constitucional del régimen político republicano democrático y plural. Las funciones del Estado son absorbidas por sola persona al frente órgano Ejecutivo. La proyección trazada por los asesores del Presidente Bukele para controlar el poder a largo plazo, contempla ejercer el control de la CCR, el TSE y control concentrado y difuso de la CSJ por medio de las Salas CSJ y los Tribunales, lo cual consolida al forzar por medio de ley, el retiro de los jueces mayores de sesenta años y nombrando en su lugar abogados leales por *el favor* realizado, obviando todos los procedimientos para su nombramiento, obviando las disposiciones constitucionales al respecto.

Ejerce el control de la oposición mediante la persecución política, fragmentando el de sistema de partidos al tiempo que fomenta del surgimiento de nuevos partidos que le garanticen la gobernabilidad, promoviendo el odio político a la oposición por las redes sociales entre otras medidas. Persigue o clausura los espacios de libertad expresión y la opinión crítica a su gestión, incluso dentro del aparato gubernamental. La persecución política de la prensa independiente; a los medios de radio y televisión los presiona o coopta por medio de la pauta publicitaria millonaria. Mediante una sociedad anónima, privada cuyos propietarios son funcionario público administra *Diario El Salvador* con

---

496 Geovani Galeas. *Nayib Bukele. La indignación estratégica*. (San Salvador, Zona Cero, 2021) 145

497 En las elecciones de 2021, el partido nuevas ideas fundado por Nayib Bukele el dominio del parlamento con la mayoría absoluta de 56 diputados. Destituyendo el mismo día instalación de la nueva bancada a los Magistrados de la Sala de la Constitucional de la CSJ y al FGR eligiendo a los sustitutos con funcionarios adeptos a sus pretensiones políticas.

fondos estatales.<sup>498</sup> La radio estatal, luego de una *reingeniería* despidió al personal y contrato nuevos staff para realizar propaganda gubernamental.

El acceso a la información pública oficiosa, especialmente sobre los procesos de compras, en las diferentes instituciones han sido declaradas en reserva, algunos por siete años, tanto en el Órgano Ejecutivo, como en la Asamblea Legislativa y la CSJ. Se han emitido leyes *ad hoc* que eluden los procesos competitivos de las compras públicas regulados en la LACAP y como disposición Constitución, Art. 234 Cn.

El derecho a la información pública es derivado de la garantía y derecho constitucional a la libertad de expresión y difusión del pensamiento establecido en el Art. 6 Cn. con el objetivo que la ciudadanía se encuentre informada sobre los asuntos del Estado, que a su criterio se deben apoyar, mejorar o modificar por la conducción gubernamental. Este derecho en la administración de Nayib Bukele tiende a ser clausurado. La jurisprudencia constitucional define la libertad de expresión como *el derecho de toda persona a emitir, sin interferencia indebida del Estado o de los particulares, ideas, opiniones y juicios, ya sea de palabra, por escrito o a través de cualquier otro medio*<sup>499</sup>

Durante la pandemia por covid-19 los medios de comunicación privados fueron claves como servicio esencial que supone la divulgación de información sobre la emergencia y la crisis sanitaria, en la medida que contrasto la propaganda del miedo promovida por los medios oficiales. Los medios oficiales brindaron información sesgada e imparcial sobre los acontecimientos de las medidas sanitaria adoptadas y los representantes gubernamentales ejercieron acoso a los periodistas y medios independientes de comunicación, con amenazas directa a su independencia y el

---

<sup>498</sup> Inicialmente contrataba servicios de impresión al Diario El Mundo, posteriormente se imprime el periódico en Guatemala; algunos analistas conjeturan es una sociedad prestanombre la contratada.

<sup>499</sup> Sala de lo Constitucional. Inc. 91-2007 del 24-IX-2010. (San Salvador, CSJ, 2010).

pluralismo de la información, según las denuncias de la Asociación de Periodistas de El Salvador, APES.

Igualmente, ante los efectos de las medidas de restricción a la libertad y movilidad, de residencia y la crisis económica derivada por el cierre de fronteras y la cuarentena domiciliar, fueron afectados, al igual que la población, por la imparcialidad de los medios de comunicación y las medidas de reserva de información respecto a la orientación, difusión de los medidas preventivas, des control y desarrollo de la pandemia y las compras públicas vinculadas a la pandemia por covid-19 y la difusión del plan de seguridad pública.

Retomando la definición de Guillermo O'Donnell, la gestión del presidencial de Nayib Bukele adquiere las características de una *burocracia-totalitaria autocrática* con tendencia a la dictadura, en tanto se abroga para sí el derecho, sin someterse al Estado de Derecho Constitucional. Bajo la narrativa de la legitimidad electoral por los resultados alcanzados en la elección presidencial de 2019 y de diputados en 2021 quebranta el ordenamiento del Presidencialismo Republicano definido en la Constitución salvadoreña. Sin bien goza de una legitimidad electoral no ostenta la legitimidad de Derecho al irrespetar e invadir las atribuciones de los otros órganos del Estado para el ejercicio del poder en forma absoluta a partir de mayo de 2021. Carece de la legitimidad jurídica derivada del respeto al Estado de Derecho Constitucional.

4.5 Factores del centralismo Presidencial con impacto negativo en la separación de poderes.

La Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1983 señala que cuando un funcionario del Estado ejecuta un acto dentro de sus atribuciones y competencia, está ejerciendo toda la soberanía, todo ese poder supremo que emana del pueblo.<sup>500</sup> El Estado bajo la teoría de los órganos no admite fragmentar la soberanía, más bien exige

---

<sup>500</sup> Op. Cit. *Exposición de motivos...*106.

colaboración de las tres instancias principales dentro de sus atribuciones y competencias diferentes para un solo gobierno.

El republicanismo abrió las puertas para la existencia de otros órganos especializados con atribuciones específicas de control al cumplimiento de las atribuciones a los funcionarios públicos. Obligando a los órganos a relacionarse y colaborar en la acción administrativa, de control político y en el proceso de formación de las leyes. En ese sentido, el artículo 86 Cn. afirma el ejercicio independiente con atribuciones de poderes indelegables a cada órgano de gobierno, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas<sup>501</sup>. El funcionario público, en todas las acciones de la actividad gubernamental están obligados a colaborar conforme a sus competencias específicas, sea de formulación de las políticas públicas, la ejecución o control de las decisiones políticas. El inciso final de este artículo sentencia que Los funcionarios del Gobierno son delgados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.

#### I.- Elementos de la ingeniería constitucional

La Asamblea Constituyente de 1983 al configurar la institucionalidad del sistema republicano, democrático y representativo adoptó la Constitución de 1962 como proyecto base técnico-jurídica *por la validez de los conceptos políticos, sociales, y económicos* para dedicarle mayor atención al *elemento de valoración política, tan necesario en las condiciones actuales por las que atraviesa El Salvador...* realizando las modificaciones pertinentes como *producto del equilibrio de las fuerzas políticas existentes*<sup>502</sup>.

El Consejo de Ministros como órgano colectivo de planificación y gestión de los *negocios públicos* ejerce también el control de legalidad a la gestión del Presidente y le

---

<sup>501</sup> Artículo 86 de la Constitución de la República de El Salvador

<sup>502</sup> Op.cit. *Exposición de motivos...*86-87

atribuyen funciones de control al Presidente por la desconfianza política<sup>503</sup> y disputa entre las elites económicas y políticas en torno al modelo económico agroexportador<sup>504</sup> entre los grupos oligárquicos *tradicionales* terratenientes y el sector *globalizante* que propugna la modernización de los servicios, el comercio y la industria para competir en el mercado internacional y afrontar *el peligro del comunismo* que representa el FMLN al tomar el poder por las armas.

En las Constituciones de 1950 y 1962, la figura del Consejo de Ministros aparece como instancia de enlace entre el poder Ejecutivo y el Legislativo para cumplir dos funciones excepcionales: a) Convocar a la Asamblea Legislativa en reunión extraordinaria cuando los intereses de la República lo demanden, Art. 78, Ord. 11º y suspender las garantías constitucionales de ingreso y salida del país, de expresión, de asociación y la correspondencia Ord. 17º del Art. 78 respectivamente.

Los constituyentes de 1983 introducen la teoría de los órganos y distribuyen las atribuciones del Órgano Ejecutivo entre el Presidente y el Consejo de Ministros, creando una especie de senado dentro del Ejecutivo. Figura que Duverger señala como *aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por la debilitación del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente*<sup>505</sup> originados por el subdesarrollo técnico y las dictaduras *puras y simples, elementos -dice- que hacen imposible el funcionamiento de la democracia liberal* al concentrar funciones o evadir los controles de los otros órganos al Presidente. Además, la actividad del *Estado moderno* y la multidimensionalidad regulatoria de los servicios a la población va creando nuevas instituciones ejecutivas y

---

<sup>503</sup> La Constitución de 1983 se aprueba en un contexto de guerra civil, de crisis política entre los grupos oligárquicos por culpa de los cambios estructurales y el riesgo que el comunismo tome el poder.

<sup>504</sup> *Vid.* El informe sobre Desarrollo Humano de 2013 establece el diagnóstico y caracterización de las etapas del modelo económico agroexportador y valoración de los resultados desiguales y negativos para el desarrollo humano. PNUD. *El informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2013* (San Salvador, PNUD, 2013)

<sup>505</sup> Op. Cit. Duverger. *Instituciones políticas...* 152.

de control adscritas al órgano Ejecutivo que le otorgan al Presidente preeminencia con respecto a los otros órganos del Estado.

En el ámbito político el Presidente ejerce control exorbitante para conducir y declarar la Guerra. Según la Constitución corresponde al parlamento declarar la guerra y ratificar la paz, Art. Ord. 25º, 131 Cn. también aprobar los tratados de paz. Sin embargo, el parlamento para ejercer el control al Presidente se encuentra debilitado frente al Presidente, quién tiene la potestad de dirigir la FAES y la PNC en la defensa de la soberanía, la integridad del territorio, dirigir la guerra y hacer la paz. Además, posee atribuciones excepcionales para mantener el orden y la seguridad interna, ords. 7º, 12º y 13º Art. 168 Cn.

La Asamblea Legislativa también se encuentra inhibida para conocer los planes de guerra y las negociaciones políticas y la dirección de las relaciones internacionales.

Respecto a las relaciones internacionales con los Estados del mundo, en igual condición se encuentra el parlamento para ratificar los Tratados, Pactos y Contratos; contratación de deudas o empréstitos, ords. 6º, 7º, 12º. 131 Cn. Al ratificar los Tratados internacionales éstos prevalecen sobre las leyes del país y no pueden ser modificados o derogados por las leyes, Art. 144 Cn.; circunstancia que hace prevalecer el Ejecutivo al someter la ratificación que, generalmente el parlamento no es consultado en el proceso de discusión del Tratado.

El Ejecutivo ejerce competencia discrecional para decretar el régimen de excepción con suspensión de las garantías y derechos constitucionales. Tal atribución es asignada al órgano Ejecutivo a través *del* Consejo de Ministros para convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa, o decretar por Decreto ejecutivo la suspensión de ciertas garantías y derechos fundamentales e informado a la Asamblea Legislativa, Art. 167, ordinales 5 y 6 Cn. Esta disposición históricamente se justificaba por el receso anual del parlamento, A partir de la Constitución de 1983 este factor condicionante ha desaparecido, las reuniones ordinarias del parlamento son continuas y las extraordinarias, en cualquier momento realizables según lo disponga la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa.

Los recesos legislativos han desaparecido aún en tiempos feriados. La evidencia empírica salvadoreña registra que los regímenes de excepción en general se establecen por medio del Decreto Ejecutivo y se informa como hecho consumado a la Asamblea Legislativa, la cual lo ratifica y lo prorroga al ser solicitado. Este mecanismo es el preferido por los gobiernos totalitarios para controlar *el orden interno* menoscabando la seguridad a la vida, la libertad de expresión, de asociación y el bienestar de la población. La administración del Presidente Bukele, en tiempos de la emergencia por covid-19, es un ejemplo de los perjuicios al cual es sometido el pueblo bajo esta disposición excepcional al Ejecutivo, con similares consecuencias de las dictaduras militares previo a los Acuerdos de Paz de 1992.

La dirección de las finanzas públicas como especialidad del Ministerio de Hacienda en temas presupuestarios fiscal es otro de los ámbitos donde el Presidente muestra su *músculo* de coerción para ejercer control sobre el resto de los órganos, incrementando o reduciendo las asignaciones presupuestarias. La autonomía económica y administrativa de los órganos de control, principalmente, es un péndulo atado a los propósitos e intereses del Presidente.

Con las reformas a la Constitución realizada en 1991 esa *tradicción* de los *apoyos* o *estímulos* personales hacia los funcionarios públicos deberían ser conocidos y controlados por la Asamblea Legislativa de acuerdo con los ordinales 6º, 8º, 9º, 11º, 12º del Art.131Cn. pero resultan tangenciales por las disposiciones del Art. 226 Cn. que otorga al Ministerio de Hacienda la dirección de las finanzas públicas con la regla obligatoria de conservar el equilibrio presupuestario y el Art. 227 Cn. que limita la facultad de control presupuestario el órgano legislativo a *disminuir o rechazar los créditos, pero nunca aumentarlos* sin modificar los techos de los ingresos y egresos presentado por el Ministro de Hacienda.

Asimismo, el Presidente del Órgano Ejecutivo ejerce influencia en los órganos de control externo, particularmente de la FGR y la CCR cuyos titulares mediante disposiciones constitucionales se les obligan actuar en conjunto con el poder Ejecutivo, como juez y parte, en la representación para adquirir obligaciones del Estado. Lo cual



les erosiona la independencia y autonomía en el ejercicio de sus atribuciones de control al Presidente.

La FGR como institución, tiene atribuciones de la acción penal e investigación del delito, la defensa de los intereses del Estado, de la Sociedad y defender los intereses fiscales y representar al Estado en toda clase de juicios que determine la ley, Art. 193 Cn.<sup>506</sup> está obligado a promover los procesos de judicialización y castigo al responsable del delito público o penal. Pero al representan al Estado y actuar en conjunto con el órgano Ejecutivo, en alguna medida limita su independencia para las funciones de Control al Ejecutivo.

Por su parte, la CCR le corresponde la fiscalización de la Hacienda Pública y la ejecución del presupuesto en particular al mismo tiempo está obligada refrendar todos los egresos y actos que de manera directa o indirecta afecte al Tesoro Público o al patrimonio del Estado, Art. 195 Ord. 2º Cn<sup>507</sup>. Medida que aprueban en un contexto político de guerra civil y disputa del control político entre las élites gobernantes y responde al grado de desconfianza existente entre los grupos de poder, Sin embargo, esta disposición limita la independencia de la CCR frente al Ejecutivo en la medida que el Presidente de la CCR refrenda compromisos que otros ejecutan, pero comparte la responsabilidad al legalizar los actos del Ejecutivo.

Los titulares de la FGR y de la CCR, ambos funcionarios refrendan los contratos de deuda pública. Desde la guerra civil, los empréstitos públicos ha sido una política financiera de soporte al gasto corriente del Estado en menoscabo a la inversión pública, y como lo han declarado expresidentes de la República, la deuda pública ha sido una fuente para el uso indebido de los recursos del Estado por parte de funcionarios públicos.

---

<sup>506</sup> La FGR a juicio de los analistas políticos es la institución más poderosa del país, por ser la representación legal del Estado, y al mismo tiempo, la obligada constitucionalmente a investigar cualquier indicio de un ilícito o violación a la Constitución por de cualquier funcionario público incluido el Presidente y promover la acción penal.

<sup>507</sup> Pareciera que esta disposición es un lapsus o resabio de las funciones de la CCR cuando el ente contralor del Estado dependencia del Presidente en la anteriores Constituciones,

Con base a los indicadores establecidos para el análisis de la gestión presidencial, con énfasis en la separación de poderes y el respeto a los límites o controles constitucionales<sup>508</sup>, se presenta el comparativo de las gestiones de los expresidentes Antonio Saca, Mauricio Funes, Salvador Sanchez Cerén y del Presidente Nayib Bukele.

Durante el periodo de dichos mandatos no existieron reformas a la Constitución de 1983 posteriores a las realizadas en 1991, como consecuencias a la firma de los Acuerdos de Paz entre el GOES y el FMLN, con relación al diseño del régimen político<sup>509</sup>. Aclarando se ha emitido leyes que modifican el sistema de partidos y el sistema de electoral, temas comentados en el capítulo tres las cuales se aplicaron a partir de las gestiones de FMLN. Leyes que incidieron en el funcionamiento y en las relaciones de los actores políticos, pero no modificaron la ingeniería formal del régimen político presidencial establecido en la Constitución.

En tal sentido, en la ilustración número 12 se presenta la comparación empírica del ejercicio del poder presidencial en los cuatro periodos tiene como referencia las mismas normas y reglas constitucionales. Siguiendo la clasificación de O'Donnell, la gestión de Antonio Saca y Nayib Bukele son de tipo burocracia totalitaria autocrática y la gestión de Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén de tipo burocracia autoritaria, típica de la transición de la dictadura a la democracia.

La evolución del constitucionalismo salvadoreño históricamente ha sido marcada por los cambios políticos bruscos en el régimen político evidencia que el control del poder

---

<sup>508</sup> Ver ilustración # 2. Dimensiones e indicadores de análisis del presidencialismo salvadoreño.

<sup>509</sup> Al inicio del mandato presidencial del FMLN, el 27 de mayo de 2009 se reformaron cuatro artículos de la Constitución: Art. 24 Cn. incorpora prohibición de la interferencia y la intervención de las telecomunicaciones sin autorización de un juez previa solicitud escrita y motivada: Art. 47 Cn. Derecho de asociación a los Patronos, exceptuando al sector público comprendido en los art. 2019 y 236 Cn, la FFAA y la PNC y el Ministerio público. también reconoce el derecho a la Asociación gremial a los trabajadores del campo y la ciudad, incluido el sector público, el derecho a la contratación colectiva. Art. 48 Reconoce al paro a los patronos y a la huelga de los trabajadores. Y el Art. 56 Cn. reconoce el derecho a la educación gratuita desde la parvularia cuando sea impartida por el Estado. Decretos Legislativos números 36, 33, 34 y 35 respectivamente, publicados en el D.O. # 383 de fecha 4 de junio de 2009 respectivamente.

político es una lucha constante, y no se resuelve mediante la aprobación de una nueva Constitución precedida de un golpe de Estado o una reforma constitucional. El control del poder político se disputa entre las fuerzas que buscan imponer sus visiones y programas económicos, políticos e ideológicos para legitimar jurídicamente las acciones necesarias que les garantice sus intereses en la sociedad. La guerra civil de doce años y el cumplimiento de la agenda de los Acuerdos de Paz de 1992 o los atentados al orden constitucional en la gestión de Nayib Bukele, el 9 de febrero de 2020 y junio de 2021 para hacerse del poder absoluto para sí evidencian esa cruda realidad.

### Ilustración 10 Respeto al Estado de Derecho Gestión Presidencial años 2004-2020

INDICADORES	A. SACA	M. FUNES	S. SANCHEZ C.	N. BUKELE
Legitimidad y respeto a Estado de Derecho				
Institucional	SI	SI	SI	SI
Funcional	COOPTACIÓN	SI	SI	COOPTACIÓN
Colaboración entre órganos fundamentales				
Relación con Asamblea Legislativa	PACTO POLITICO	SI	SI	SUMISION
Con Organismo Judicial	COOPTACION	RESPETO	RESPETO	COOPTACION
órganos de control político	COOPTACIÓN	RESPETO	RESPETO	COOPTACIÓN
Cumplimiento disposiciones órganos de control				
CCR	COOPTACIÓN	RESPETO	RESPETO	COOPTACIÓN
FGR	COOPTACIÓN	RESPETO	RESPETO	COOPTACIÓN
TSE	COOPTACIÓN	RESPETO	RESPETO	COOPTACIÓN
Tribunal de Ética	COOPTACIÓN	TOLERANCIA	TOLERANCIA	COOPTACIÓN
Descentralizadas	COOPTACIÓN	COOPTACIÓN	COOPTACIÓN	COOPTACIÓN
Acceso al poder por reglas del juego				
competencia electoral	SI	SI	SI	SI
Utilización recursos públicos a favor candidatos	SI	NO	NO	NO*
Obstrucción inscripción candidatos oposición	NO	NO	NO	NO*
Grado de control oposición política				
Sistema de partidos políticos				
Pactos políticos	SI	SI	SI	SI
Coalición electoral o alianzas	NO	SI	SI	NO*
Grado de control movimiento y asociación ciudadana				
gremiales sindicales	TOLERANCIA**	TOLERANCIA	TOLERANCIA	COOPTACIÓN
gremiales empleadores	COOPTACIÓN	CONFRONTACIÓN	CONFRONTACIÓN	TOLERANCIA
movimiento social	CONFRONTACIÓN	TOLERANCIA	TOLERANCIA	CONFRONTACIÓN
Acceso a información	OPASIDAD	SI	SI	RESERVADA
Rendición de cuentas	AUSENTE	TRANSPARENTE	TRANSPARENTE	AUSENTE

\*En el primer año de gestión (junio 2019-mayo 2021) El financiamiento de la campaña electoral presidencial se basó en recursos privados. La campaña electoral de Nuevas Ideas, partido fundado por Nayib Bukele, para Diputados y Concejos Municipales gestión 2021-2024 fue apoyada con recursos del Estado desde el gobierno central.

\*\* Saca al sector sindical de tendencia política ideológica del centro hacia la derecha aplico una política de cooptación, y al sindicalismo de oposición y el movimiento social la política represiva.

Tolerancia comprende el respeto a los órganos de gobierno en sus funciones de control externo y horizontal. En cambio, la Cooptación se refiere a la aplicación de los incentivos, premios y “ayudas” a los funcionarios derivadas del pacto político o el ejercicio discrecional de las atribuciones constitucionales que le permiten ejercer hegemonía al Presidente respecto a los otros

Como consecuencia de esa confrontación se pacta o imponen acuerdos para la configuración del régimen político de gobierno. Pactos que dependen de la correlación de fuerzas existente en el contexto y tiempos determinado. Los acuerdos de Chapultepec, México, tuvieron a la base el equilibrio político-militar existente entre el GOES y el FMLN; en cambio la gestión de Nayib Bukele tiene impacto del triunfo electoral que anulo la presencia parlamentaria de la oposición política y la aceptación popular de las medidas populistas impulsadas por la política electorera del Presidente Bukele.

Dos momentos de alternancia diferentes con objetivos diferentes, el primero abre los espacios que la dictadura militar como instrumento de la oligarquía, cancelo el dominio por muchos decenios de la oligarquía para transitar hacia la democratización de la sociedad mediante la configuración un modelo plural en lo político y económico impulsado por los gobiernos del FMLN. El segundo momento es el retorno a las políticas neoliberales impulsados por el sector globalizante de la oligarquía, representada por un grupo emergente que desde los tiempos del Gral. Maximiliano Hernández Martínez en 1936 habría sido vetado el acceso al poder gubernamental, restringiendo sus actividades económicas y de comercio en general.<sup>510</sup>

En tal sentido, el régimen político presidencialista salvadoreño, que la literatura especializada lo clasifica como un régimen mixto, no es el modelo ideal de gobierno. Como tampoco lo son los modelos del presidencialismo clásico o del parlamentarismo. La Constitución y en ella su régimen político, la teoría constitucionalista sostiene que es

---

<sup>510</sup> Decreto Legislativo, número 49 del 15 de mayo de 1936. (Asamblea legislative, Archivo Legislativo, San Salvador, 1936).

el resultado del consentimiento de las fuerzas en conflicto dentro de un contexto histórico determinado.

La Concentración de funciones en el Presidente impacta negativamente en el ejercicio de la gestión gubernamental de los otros órganos del Estado. Y las facultades del Presidente, en áreas sensibles para la gobernabilidad favorecen, no sólo la centralidad presidencial, sino también el carácter hegemónico de los grupos de poder que representa. En tanto que el sistema de partidos y la configuración política del parlamento inciden significativamente sobre el talante democrático o autoritario del Presidente. La práctica del presidencialismo salvadoreño trasgrede los límites constitucionales de las facultades y atribuciones del Presidente. De las cuatro gestiones estudiadas, dos han mostrado carácter autoritario y dos han impulsado procesos de democratización y e inversión pública para disminuir la desigualdad social.

La ingeniera constitucional del presidencialismo salvadoreño facilita el avance hacia la democratización política luego de los Acuerdos de Paz, como también presenta condiciones para la regresión a las gestiones autocráticas y autoritarias como lo evidencia la gestión de Antonio Saca y Nayib Bukele se puede observar en el cuadro comparativo de las cuatro gestiones presidenciales.

#### 4.6 La corrupción y el crimen organizado. Un compromiso de Nación.

La corrupción estatal recorrió como eje transversal a los cuatro gobiernos. En el gobierno de Saca mediante artificios reglamentarios emitidos por el órgano Ejecutivo o por laxibilidad de las leyes y el control centralizado del Presidente sobre los órganos de control político obró con impunidad para el desfalco de las arcas públicas.

En los gobiernos del FMLN, la corrupción deterioro su gestión por la poca transparencia de los *complementos de salario* no declarados por los funcionarios al fisco que algunos justificaron por tradicional *heredada* de los gobiernos anteriores. En el gobierno de Funes, algunos de sus funcionarios se aprovechan del conocimiento y acceso a la información privilegiada para *ganar licitaciones de servicios* al Estado. Ciertos casos se procesos en las instancias judiciales por imputaciones de desfalco o lavado de dinero.

El gobierno de Nayib Bukele transita trasgrediendo el Estado de Derecho mediante leyes que “sus” diputados sumisos aprueban contras las disposiciones y reglas constitucionales; cooptando o destituyendo a los titulares de los órganos de control político que no obedezcan sus órdenes. Por otra parte, la laxibilidad de algunas leyes y opacidad de su administración gubernamental les permite caminar en irregularidad en el manejo de los recursos del Estado, especialmente durante la pandemia del covid-19.

La corrupción. Es una asignatura pendiente. La erradicación de las conductas corruptas en el gobierno es una pieza clave para mantener el Estado de Derecho, en tanto que socava el funcionamiento de la administración pública y facilita la intervención del crimen organizado según la evidencia de los casos sometidos a los tribunales judiciales. La confesión de dos expresidentes de la República por el partido ARENA y las investigaciones de la prensa independiente e investigaciones especializadas del crimen organizado. Las leyes anticorrupción, sin bien no son suficientes<sup>511</sup>, su efectividad ha sido reducida por la actuación de la FGR sometida a los intereses del gran capital y del gobierno<sup>512</sup>. El narcotráfico y crimen organizado y la violencia de las pandillas actúan, como un factor principal para la inseguridad ciudadana y la gobernabilidad del país.

Un proyecto auspiciado por la iglesia católica con apoyo de la OEA y las Naciones Unidas, bajo una estrategia de prevención e inserción a la sociedad de los integrantes de las pandillas promovieron la reducción de la homicidios y violencia entre pandillas a cambio de la entrega de armas para evitar la guerra entre pandillas. La llamada *tregua entre pandillas*, conto con el apoyo del gobierno de Mauricio Funes<sup>513</sup>, en el sentido de

---

<sup>511</sup> No existe protección a los denunciantes y los crímenes asociados a las transacciones financieras a través de las tecnologías de telecomunicaciones y el blanqueo de capitales son materia pendiente.

<sup>512</sup> En la medida que el grupo empresarial de la élite oligárquica expresa en interés caso de denunciado, en esa proporción, la FGR inicia, por denuncia o de oficio, la investigación que, si surgen líneas de investigación no previstas que implicar a los personeros representantes del gran capital los procesos se congelan.

<sup>513</sup> Si bien no era una política oficial, el gobierno acepto otorgar facilidades a las personas que la iglesia nombró para impulsar las conversaciones en la *ranfla nacional*, miembros de las pandillas enfrentadas por el control territorial. El FMLN en su momento se distanció de la posición del gabinete de gobierno. Según

respetar las garantías penitenciarias a los internos del sistema penitenciario del Estado a cambio de la despistolización de ellos y el desarrollo de programas sociales para su inserción. Medinas iniciadas por Francisco Flores y Antonio Saca en los gobiernos anteriores con sus planes de mano dura. Sus resultados no contuvieron la violencia, por el contrario, se incrementó y alcanzó a las fuerzas de seguridad pública del Estado.

La oposición encabezada por ARENA bajo una narrativa política basada en sus intereses electorales consideró que, si el FMLN contenía la violencia de las pandillas, ganaría las próximas elecciones presidenciales, por lo cual adopta la estrategia de ataque de ataque al proyecto de *la tregua entre pandillas* auspiciado por el clero, la OEA y las Naciones Unidas que promovían ejecutar, mediante los gobiernos locales, proyectos de reinserción social para quienes renunciaban a las pandillas.

El proceso de la tregua entre pandillas se desmontó y los partidos políticos de oposición iniciaron entendimientos en los territorios con “*los palabrerros*” de las pandillas con fines electorales. La FGR ha promovidos juicios contra Alcaldes, Concejales y empleados Municipales como a funcionarios del gobierno central por vínculos con las pandillas según denuncias en las redes sociales y las investigaciones de los especialistas en el crimen organizado<sup>514</sup>. La FGR ha judicializado procesos a exdiputados del PCN, Alcaldes de ARENA y afilados de GANA, PCN, NI logrando condenas de diversos casos,

---

los medios de prensa independientes, Mauricio Funes destituyó a Manuel Melgar como Ministro de Seguridad como un gesto al gobierno de EE. UU. Que hacía presión a su destitución y nombró al Gral. Munguía Payes a quien se le atribuye el apoyo al proceso de la tregua. Funes al final de su mandato, ante el repunte criminal del accionar de las pandillas, expreso: *relanzar el proceso de la tregua para que no solo sea un acuerdo entre pandillas, sino que se incluya iglesias, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad*. La prensa Gráfica del 26 de abril de 2014.

<sup>514</sup> Según elfaro.net las leyes o las estrategias publicitarias de los últimos dos presidentes de ARENA produjeron pandillas mucho más fuertes, con sofisticadas estructuras internas; introdujeron de manera paulatina la lógica económica en la guerra que libraban con sus rivales que le heredaron al país una dinámica bélica en plena escalada y un irreparable desperdicio de tiempo para comprender el principal motor de la violencia en el país. Según las encuestas de opinión la violencia representa la mayor preocupación de sus habitantes. O. Martínez y J. Martínez, *La espina de la mara Salvatrucha*, El Faro, 3 de marzo de 2014

<http://www.salanegra.elfaro.net/es/201403/cronicas/14879/La-espina-de-la-Mara-Salvatrucha.htm>.

asimismo muchos miembros de pandillas han sido liberados por inconsistencia de la fuerza probatoria.

Las políticas de prevención de la corrupción deben incluir códigos éticos, normas sobre incompatibilidades y conflictos de interés, mecanismos de control interno y una regulación sólida sobre el *lobby* y la *puerta giratoria Presidencial*, en los órganos de control y los grupos de presión. Las medidas de transparencia e integridad fortalecen el sistema del Estado de Derecho y la confianza de los ciudadanos en la institucionalidad pública.

El acceso a la información, la libertad de expresión y difusión del pensamiento son derechos fundamentales para fortalecer los cimientos de un régimen político democrático. Estos derechos se complementan al derecho de asociación política y el derecho al sufragio activo y pasivo. En su ejercicio, el ciudadano se encuentra en condiciones de adoptar criterios informados para decidir apoyar, rechazar o modificar propuestas de los representantes gubernamentales o evaluar el desempeño de sus representantes en el gobierno, decidiendo lo correspondiente cuando le sea solicitado ratificar o cambiar a los representantes en el gobierno.

Históricamente en nuestro país los medios de comunicación masiva han estado al servicio de las elites de la oligarquía. La inserción en las tecnologías de la información, hoy día, han modificado el control de la difusión del pensamiento en la Sociedad. Fenómeno que ha presentado el riesgo de la veracidad y transparencia de la información; depende de los criterios éticos del periodista o de la redacción del medio, público y privado que permita validar su objetividad.<sup>515</sup> Igualmente no existe regulación de la identidad propiedad de los medios de difusión escritos o digitales

---

<sup>515</sup> La libertad de prensa supone la libre difusión del pensamiento, cada medio de comunicación o sus propietarios u administradores definen sus políticas de redacción y difusión que no están exentas de su condición política-ideológica. El origen de la propiedad de los medios permite comprender al lector, las desigualdades, sesgos o parcialidad en la información, las restricciones gubernamentales a la prensa independiente o analistas críticos a la actividad gubernamental, etc. lo cual incide directamente en la imparcialidad y la libertad de prensa.



#### 4.7 Algunos desafíos del régimen político en el siglo XXI

El Estado de Derecho se basa en los principios de legalidad, seguridad jurídica, respeto a los derechos fundamentales, igualdad ante la ley y derecho a la tutela judicial efectiva para prevenir el ejercicio arbitrario del poder Ejecutivo sometido a la justicia por tribunales imparciales y la separación de poderes establecidos en la Constitución.

La República como asociación entre iguales del Estado Constitucional requiere de acuerdos y consensos sociales para definir su organización política, los instrumentos jurídicos y normas emanadas del mandato soberano establecidas en la Constitución de obligatorio cumplimiento por los gobernantes. La historia política salvadoreña evidencia que los acuerdos sin la participación y concurso de los diferentes grupos sociales y políticos de la sociedad, la democracia como mecanismo de convivencia social entre iguales es inviable para alcanzar la finalidad del bien común de las personas como también la estabilidad y gobernabilidad política en la democracia procedimental.

La falta de consensos sobre la visión de la democracia y su conceptualización afecta la comprensión del sistema democrático circunscrito al sistema político como tal configurado a partir de las nociones de la antigua Grecia<sup>516</sup>. Se tiende a considerar la democracia como un sistema de vida y no como un mecanismo de convivencia bajo determinados valores dentro de la sociedad que limita la libertad de las personas para favorecer los intereses particulares sobre el principio de igualdad entre las personas. Es decir, la democracia así concebida es un mecanismo social y político para ejercer el poder de unos pocos delegados contra todos los miembros de la sociedad.

Desde esta perspectiva, la globalización económica y la disputa geopolítica del mundo ha desnudado el velo del concepto de democracia procedimental como modelo único impulsado por la condición hegemónica de los grupos de poder, dentro de una

---

<sup>516</sup> Platón en *La República* o Aristóteles en la *Política* considera la democracia como una forma de gobierno corrupta con la capacidad de generar la anarquía en la sociedad y coinciden en presentar a la democracia como un riesgo peligroso para el objetivo de las polis: el buen orden social. Aristóteles. A diferencia de Platón plantea que había democracias *buenas* y otras *malas*.

disputa multipolar del control geopolítico y las relaciones de comercio entre los países. En el siglo XXI irrumpe con la cuarta revolución industrial, el desarrollo de las TICs y su inmersión en la producción de bienes y servicios altamente industrializados rompen fronteras para dar paso al flujo de los capitales, sino también a los flujos migratorios de la fuerza laboral provocando crisis económica, social, cultural, política y ambiental que requieren soluciones globales del mundo multipolar.

El dibujo de la democracia cuasiperfecta de las constituciones liberales que precedieron a la II guerra mundial como respuesta a las teorías del republicanismo socialista, ha colapsado ante la consolidación del modelo económico neoliberal que elevó geométricamente las desigualdades sociales y económica en la sociedad. La pobreza, la corrupción, la impunidad, la seguridad pública y seguridad de las personas son vulnerables ante el crimen organizado que socaban el poder público y el ejercicio del gobierno formalmente democrático dentro de la concepción la democracia minimalista funcional.

En pensamiento político en la región latinoamericana no se restringe a la democracia procedimental, a la democracia electoral. Las “nuevas democracias” reclaman transformar las relaciones entre el régimen político y la libertad, entre la democracia como sistema político de autogobierno y la globalización. En ese contexto los límites de la soberanía del Estado son trastocadas por la incursión de un actor externo, las compañías transnacionales que, en el caso de El Salvador, las medidas neoliberales promovidas por ARENA han internalizado en actores políticos a las transnacionales cuando aplicaron el ajuste estructural en los veinte años de gestión gubernamental que la actual administración de Nayib Bukele y su partido Nuevas Ideas han retomado.<sup>517</sup>

---

<sup>517</sup> Luego de la privatización de la banca, la venta de los activos estratégicos del Estado y, las alianzas de las élites globalizantes con las multinacionales la industria y los servicios, el sistema financiero principalmente depende de los accionistas mayoritarios extranjeros.

El sistema democrático demanda más participación ciudadana frente al gobierno. Las expectativas o esperanzas que generó la alternabilidad con el gobierno del FMLN superaron las posibilidades reales del FMLN en el contexto de la democracia liberal limitada y la globalización para satisfacer las ansias de transformación social y política de la población, la cual se tradujo en desencanto en amplios sectores de la población.

Es de reconocer que los acuerdos de Paz lograron el silencio del fuego de las armas libertarias y definieron el camino hacia la reconstrucción de la economía y el tránsito a la democracia formal con pluralismo político, el desarrollo y bienestar de la mayoría de la población no ha sido receptora de los beneficios que supuso la finalización de la guerra civil. Las Políticas sociales y económicas de los últimos diez años del FMLN han sido insuficientes para transformar la herencia histórica de la desigualdad, la pobreza, la exclusión social en la distribución de los recursos del Estado. Si bien la violencia del Estado hacia la población se redujo, el fenómeno de la violencia y el crimen organizado ha incrementado en los últimos veinte dos años expulsando del territorio a miles y miles de ciudadanos hacia los centros urbanos en tránsito hacia el exterior del país.<sup>518</sup>

Consecuentemente, la forma de gobierno político tipo mixto requiere transformaciones que permiten transitar hacia la democracia si peligros de reversión hacia la dictadura ancestral como evidencia la comparación empírica. Reformas que debería realizarse dentro del andamiaje constitucional preestablecido. En caso de la Constitución salvadoreña pasa por la reforma al Art. 248 Cn. que permita introducir modificaciones al régimen político hacia mayor participación popular, mediante un mecanismo de consenso social y político de las todas las fuerzas políticas del país.

---

<sup>518</sup> Investigaciones de la prensa independiente y los reportes del gobierno de los EE. UU. Han hecho público que a partir de 2019 el gobierno de Presidente Nayib Bukele pacto con las pandillas privilegios y apoyos a cambio de reducir los homicidios y apoyo electoral para las elecciones presidenciales y las elecciones de diputados y Concejos Municipales en 2021. Elsalvador.com. 11 de junio de 2022. LPGPolítica@LPGPolítica. Twitter 24 junio 2022 2:30 p.m. <https://www.infobae.com/america-latina/2022/06/26/que-hay-detrás-del-temor-denayib-bukele-a-extraditar-a-los-lideres-pandilleros-que-reclama-estados-unidos>

Reformas que podrían considerar establecer mecanismos como el referéndum, plebiscito, la consulta o el recurso de revocatoria del mandato de representación, etc. además de introducir modificaciones al desequilibrio existente con respecto al principio de balance de poderes y la independencia en el ejercicio de la separación de poderes.

Los precedentes de reformas a la Constitución vía interpretación de la Sala de lo Constitucional, como ha evidenciado la experiencia de las dos últimas Salas de lo Constitucional<sup>519</sup> son arbitrarios y tendenciosos para favorecer los intereses de una corriente política ideológica que no han fortalecido el proceso democrático, ni la tutela a los derechos fundamentales y el bienestar común de la población. El consenso social y político es posible si los actores políticos se deciden por consolidar el proceso de la transición democrática. Los Acuerdos de Paz de 1992, es un ejemplo muy presente de la viabilidad del proceso hacia la democracia.

---

<sup>519</sup> Gestión Sala de lo Constitucional 2009-2018 y la impuesta por Nayib Bukele para el periodo de 2021-2024, al destituir el primero de mayo de 2021 a los magistrados propietarios electos legítimamente en 2018 para un periodo de nueve años.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### CONCLUSIONES

I.- La República como Estado Constitucional de Derecho reconoce la vigencia de los derechos fundamentales de las personas y la finalidad personalista para garantizar la justicia, la seguridad jurídica y el bien común de sus habitantes. El Estado de Derecho obliga a todos, gobernantes y ciudadanos, a regir su conducta en las relaciones sociales -públicas o privadas- bajo las normas y reglas constitucionales y las leyes.

La Constitución de 1983 define la organización y funcionamiento del Estado republicano con base a los principios de la soberanía popular, la separación de poderes, de legalidad y la supremacía constitucional para tutelar los derechos y garantías constitucionales ante las posibles acciones arbitrarias de los gobernantes que afecten los derechos humanos, los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos.

La Constitución de 1824 es el origen inmediato del régimen político mixto salvadoreño orientado hacia un modelo liberal de bienestar social reflejado en la Constitución de 1962. En el contexto de guerra civil, los Constituyentes de 1983, tomando como anteproyecto la Constitución de 1962, derogada por la JRG de 1979 introduce reformas de liberación del modelo económico, respecto a la forma de gobierno y distribuye las funciones del Presidente entre el Consejo de Ministros y el Presidente, establece la representación pluralista en el Parlamento mediante el sistema de partidos políticos y define el sistema electoral aplicando la proporcionalidad en la designación de los diputados. En el ámbito económico orienta la reforma estructural neoliberal.

Medidas que al mismo tiempo políticamente era la respuesta ante el descontento que podría desatar una reacción generalizada popular y prevenir el crecimiento de las fuerzas insurgentes y la derrota militar. La aprobación de la Constitución de 1983 responde a los acuerdos entre las elites del poder representadas en la Constituyente para asegurar la continuidad del control del gobierno por las élites gobernantes mediante gobiernos civiles electos mediante el proceso electoral.

El régimen político presidencialista salvadoreño este sujeto a las normas del sistema pluralista, en lo político e ideológico, de la democracia representativa. Es régimen mixto en la medida que ha concentrado en el Presidente atribuciones algunas de la Asamblea Legislativa como máximo órgano que reúne la representación pluralista del soberano. La Asamblea Legislativa recibe por medio del Consejo de Ministros las iniciativas de Ley para ratificar las decisiones del Presidente. La comparación empírica de las cuatro gestiones presidenciales, evidencia que las atribuciones del Art. 168 Cn. como las relaciones internacionales, Tratados y compromisos internacionales, la Guerra y la Paz, entre otras, el parlamento fácticamente tiene las manos atadas para ejercer el control al Presidente.

El funcionamiento del Consejo de Ministros y la facultad del control al Presidente se encuentra sometido a la voluntad política del Presidente para ejercitar las atribuciones que le han conferido,

II.- La evolución histórica del ejercicio de la gobernabilidad del régimen presidencialista, tiene a la base la organización semifeudal y la cultura caudillista del periodo post colonial de las dictaduras militares. Esa cultura autoritaria de dominación por más de 200 años refuerza la centralidad hegemónica del Presidente que exige la sumisión a los colaboradores dependientes del Presidente, quienes voluntariamente o por intereses patrimonialista adquieren la “infección aprendida”. La centralidad del Presidente, eventualmente es reforzada, si en la gestión Presidencial de turno concentra para sí el control de la estructura del partido que lo postula, de los pactos y las relaciones dentro del sistema de partidos y las relaciones con los grupos parlamentarios, según la evidencia empírica observada en las gestiones de Antonio Saca y Nayib Bukele.

III.- La primera alternabilidad política e ideológica en el poder Ejecutivo desnudo el formalismo del sistema de la democracia representativa y plural controlada por las élites oligárquicas. La democracia representativa, económica y política ha sido vigente sólo para los grupos oligárquicos y ausente para el resto de la mayoría de los hogares salvadoreños. La democracia como procedimiento ha funcionada para la sucesión de los

representantes de las élites oligárquicas o la alternabilidad en la Presidencia que es menos traumático a los procesos electorales previos a los Acuerdos de Paz.

Las tendencias del comportamiento ciudadano ante los resultados de los últimos procesos electorales sugieren la consolidación de la democracia política procedimental, aun cuando la participación del elector se mantiene en porcentajes mínimos para validar los resultados en comparación al universo con capacidad del sufragio del padrón electoral. Sin embargo, el centralismo presidencial, en las cuatro gestiones estudiadas evidencia que el ejercicio del poder político, en dos de las cuatro gestiones, ejerce un impacto negativo en el balance de poderes e independencia del funcionamiento del parlamento y el órgano judicial.

La evidencia empírica sugiere que la independencia y separaciones de poderes depende más bien del control que ejerce el Presidente sobre el sistema de partidos y el talante democrático del Presidente para el respeto al funcionamiento y atribuciones de las instituciones. En las gestiones de Antonio Saca y de Nayib Bukele, la centralidad del Presidencialista es hegemónica e irrespeta el ordenamiento jurídico constitucional mediante el ejercicio totalitario del poder del primero y de dictadura autocrática en el segundo.

IV. El proceso de transición a la democracia real es aún incipiente. Si bien el ordenamiento jurídico electoral ha ido perfeccionando y ampliando las garantías de participación y la formula electoral para la asignación de los representantes ha sido conforme al voto del elector, la democratización real es inconsistente originada por la cultura de los enclaves autoritarios institucionales o la exclusión de la voluntad popular, vinculado al poder de veto de la oligarquía por medio de su élite política o a través de los mecanismos fácticos empresariales y económicos.

V.- La globalización económica y la disputa geopolítica para el desarrollo del comercio de bienes y servicios y el acceso a los recursos naturales para la producción

de bienes ha desnudado el velo de la democracia procedimental como modelo único para la gobernabilidad y la democracia soberana establecida en la Constitución.

El modelo ha sido cooptado por las elites oligárquicas que expropiaron los recursos estatales para establecer un modelo de desarrollo económico de la industria y el comercio bajo propiedad individual y heredado a su descendencia el control hegemónico del poder.

VI.- El dibujo de la democracia procedimental limitada cuasiperfecta de las Constituciones liberales ha colapsado ante la consolidación del modelo económico neoliberal que elevó geométricamente las desigualdades sociales y económica en la sociedad. La pobreza, la corrupción, la impunidad, la seguridad pública y seguridad de las personas son vulnerables ante el crimen organizado que socaban el poder público y el ejercicio del gobierno formalmente democrático dentro de la concepción de la democracia minimalista funcional.

El actual debate político latinoamericano no se restringe a la democracia procedimental, a la democracia electoral, más bien demanda ampliar los mecanismos para la participación ciudadana en las relaciones con el Estado, entre la democracia y la globalización. En ese sentido cuestiona la unilateralidad conceptual de la democracia procedimental, que generalmente beneficia a las élites políticas en el ejercicio de los altos puestos del gobierno, cuya lógica en la lucha por el poder y posiciona el disenso como negativa a las prácticas democráticas en tanto que considera suficiente la legitimidad electoral.

La democracia procedimental sólo reconoce al ciudadano elector, marginando al ciudadano en los mecanismos para participar e incidir en las decisiones públicas. El soberano se encuentra discapacitado para romper el blindaje establecido para transitar a una real democracia plural económica y política.

Pero la transformación social siempre se encuentre en movimiento, el desarrollo de las TICs y la inmersión en la producción de bienes y servicios altamente



industrializadas rompen fronteras al movimiento de los servicios y especulación financiera, como también a los flujos migratorios de la fuerza de trabajo convirtiéndose así en una problemática mundial multipolar, en las diferentes zonas geográficas del planeta, que requiere soluciones prontas orientadas a la inclusión y la participación de los diferentes actores y sectores sociales.

Los exponentes de la teoría de las “nuevas democracias” consideran que la democracia es un concepto indeterminado que dependiendo del contexto y épocas históricas se va transformando hacia una gobernanza para alcanzar el bienestar y prosperidad de la gente. Los desafíos de la ingeniería constitucional deberían centrarse en la creación de más y mejores mecanismos de participación ciudadana que trascienda el marco electoral; creando mecanismos de participación ciudadana con las funciones de contraloría ciudadana al poder y la definición de las políticas públicas con la participación inclusiva de la gente.

VII.- La práctica del presidencialismo salvadoreño, en términos generales, ha trasgredido los límites de las atribuciones conferidas al Presidente. Los órganos de control han sido genuflexos por conveniencia política o por las acciones de los grupos oligárquicos para proteger sus intereses o el control fáctico empresarial en los senderos internos de CAPRES.

El acceso a la información y la libertad de prensa son mecanismos importantes para la participación informada del ciudadano, pero tienen debilidades o son insuficientes para el control del poder político. La libertad de prensa no está exenta del posicionamiento político e ideológico, y dependiendo de quienes la ejercen expresan sus intereses que pueden ser bien intencionados para el funcionamiento del sistema, pero no es la fuente que sostiene la vigencia de la democracia como algunos lo afirman. Se requiere de mecanismos que admitan las acciones ciudadanas de controlaría a los entes gubernamental vinculadas el control social o la toma de decisiones en las políticas públicas y el funcionamiento de la institucionalidad Estatal para caminar hacia la

democracia real como sistema político de convivencia democrática y el funcionamiento representativo pluralista.

#### RECOMENDACIONES:

A continuación, se presentan algunas recomendaciones para el corto plazo que podrían coadyuvar a fortalecer los pesos y contrapesos del Presidencialismo Salvadoreño dentro del marco del republicanismo salvadoreño:

##### 1. En el ámbito del órgano Ejecutivo.

- a) Dar fuerza de Ley al Reglamento de Consejo de Ministros. Dotándole de estructura de conducción bajo la coordinación del Presidente e introducir la figura de *jefe de gabinete*. Evita la discrecionalidad reglamentaria del Presidente para el funcionamiento del Consejo de Ministros y otorgaría estatus de control interno al Presidente según las disposiciones constitucionales;
- b) Por los compromisos que implican para el Estado, las facultades y las decisiones que surgen de las carteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda, de la Defensa Nacional y el Presidente del Banco Central de Reserva, el nombramiento de sus titulares debería ser ratificados por el parlamento y en igual sentido su remoción de parte del Presidente o sometidos al antejuicio parlamentario a propuesta del Ejecutivo. Igual condición debería suceder con el Jefe de Gabinete;
- c) En la conformación de los directorios o Juntas Directivas, de los entes reguladores y organismo de control debería ser excluidos la representación de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Para elección de sus integrantes deben adoptarse el criterio de participación del sector civil, la academia, los trabajadores, la empresa privada y los colegios profesionales.

##### 2. En el ámbito del órgano Legislativo

- a) Institucionalizar el funcionamiento y transparencia de la integración de la Junta Directiva. Establecer racionalmente un mínimo y máximo de sus integrantes, para el funcionamiento y atribuciones de la Junta Directiva. de acuerdo con el grado de representación de los Diputados electos y el grupo parlamentario. Definir la regla para elegir al Presidente de la Junta Directiva del órgano;

- b) Transparentar los pactos de coalición para la configuración de la mayoría parlamentaria.
- c) Introducir la censura vinculante al desempeño de los Ministros;
- d) La resolución o acuerdos de las comisiones especiales y de interpelación de los funcionarios del Ejecutivo deber se vinculantes y de obligatorio cumplimiento.

### 3.- En el ámbito del órgano Judicial

- a) Restablecer la regla de un tercio en elección de los Magistrados integrantes de la CSJ por cada gestión de Asamblea, la cual se modificó se eligieron seis Magistrados para un periodo de nueve años;
- b) Reformas a la Ley Orgánica Judicial en sentido de afirmar las atribuciones específicas de cada una las Salas de la CSJ por especialidad, según el rango Constitucional. (Art. 173 Cn.
- c) Promover la aprobación de una nueva ley de probidad otorgando autonomía e independizando a la sección de probidad de la CSJ.

### 4. En el ámbito de la academia y la ciencia política en particular.

- a) Estudiar a profundidad el proceso de transición de la dictadura a la democracia. La paz social es una deuda pendiente como también lo es la democracia como sistema que, a mayor letargo de su ejercicio, mayor es el perjuicio a las grandes mayorías populares;
- b) El proceso de transición hacia la democracia enfrenta, con la actual administración del Presidente Nayib Bukele, un *salto* de regresión por medio la democracia procedimental. Si mismo la irrupción de la industria del *marketing* político al presentar *el envoltorio* de la oferta electoral violenta el derecho constitucional del ciudadano para acudir a las urnas debidamente informado sobre los planes y opciones para elegir a sus representantes. Además de promover un ambiente de descalificación del adversario y el odio político-ideológico durante la campaña electoral. Eventos que cuestionan la existencia de la separación de poderes y la democracia como sistema político.

¿Cuáles son los factores sociales, culturales y políticos del sistema que obstaculizan el avance en la real representación democrática ¿Son los resultados

electorales de la elección Presidencial de 2019, de Diputados y Alcaldes de 2021 un fenómeno de excepción o de agotamiento del sistema de representación proporcional pluralista? ¿Cuáles son los mecanismos que facilitan cierto grado de coherencia entre las preferencias del elector y sus representantes de cara al programa de gobierno en una sociedad con representación plural?

Existe nueva legislación que acredita el derecho al sufragio a los connacionales con residencia en el exterior, para elecciones de la votación popular, algunos consideran que es una disposición populista y con fines de patrocinio electoral, pero al margen de ello es un derecho exigido por la diáspora orientada a la ampliación de la participación ciudadana. Sin embargo, desde el punto de vista de la igualdad ante la ley, frente a las obligaciones y deberes del ciudadano también se señala dificultades y desigualdades en las reglas de aplicación para hacer efectivo el derecho al sufragio.

Para garantizar el voto de los connacionales residentes en el exterior, la mayoría de propuestas se centran en los mecanismos de seguridad para garantía del voto libre, directo, igualitario y secreto como lo establece la Constitución. Es importante considerar que la relación de la *diáspora* y su patria de origen es multicausal y multidimensional en lo social, económico, cultura y aspiraciones de domicilio permanente y la doble nacionalidad especialmente de los nacidos en el exterior, los tributos fiscales de origen y de residencia, la opción y motivos de la migración o de posible retorno, etc. Aspectos aun no estudiados, ni explorados diferentes mecanismos de participación y vinculación con el país que no sean el uso y el envío de las *remesas familiares*. ¿Cómo acceder al *knowlege* de la diáspora para el desarrollo del país, en las diferentes áreas sociales, económicos, salud, educación? Qué tipo de políticas para su inversión el en país mediante consultorías, creación de infraestructura para el desarrollo de la industria o logística tipo zonas fiscales especiales con políticas específicas para los connacionales, entre otras podrían desarrollar.

## ANEXOS

## ANEXO 1. ACTA DE INDEPENDENCIA DE LAS PROVINCIAS DE C.A.

## ACTA DE INDEPENDENCIA

Palacio Nacional de Guatemala, quince de septiembre de mil ochocientos veinte i uno.

Siendo públicos e indudables los deseos de independencia del gobierno español, que por escrito i de palabra ha manifestado el pueblo de esta capital: recibidos por el último correo diversos oficios de los ayuntamientos constitucionales de Ciudad Real, Comitán i Tuxtla, en que comunican haber proclamado i jurado dicha independencia i escitan a que se haga lo mismo en esta ciudad: siendo positivo que han circulado iguales oficios a otros ayuntamientos: determinado, de acuerdo con la escelentísima Diputación provincial, que para tratar de asunto tan grave se reuniesen en uno de los salones de este palacio la misma Diputación provincial, el ilustrísimo señor Arzobispo, los señores individuos que diputasen la escelentísima audiencia territorial, el venerable señor Dean i cabildo eclesiástico, el escelentísimo Ayuntamiento, el M. I. Claustro, el Consulado, el M. I. Colejio de abogados, preladados regulares, jefes i funcionarios públicos: congregados todos en el mismo salón; leídos los oficios espresados: discutido i meditado detenidamente el asunto i oído el clamor de —Viva la independencia, que repetía de continuo el pueblo que se veía reunido en las calles, plaza, patio, corredores i ante-sala, de este palacio, se acordó por esta Diputación e individuos del escelentísimo Ayuntamiento:

1º. Que siendo la independencia del gobierno español la voluntad general del pueblo de Guatemala, i sin perjuicio de lo que determine sobre ella el Congreso que debe formarse, el señor jefe político la mande publicar, para prevenir las consecuencias que serian temibles en el caso de que la proclamase de hecho el mismo pueblo.

2º. Que desde luego se circulen oficios a las provincias, por correos extraordinarios, para que sin demora alguna se sirvan proceder a elegir diputados o representantes suyos, i estos concurran a esta capital a formar el Congreso que debe decidir el punto de independencia jeneral i absoluta, i finar, en caso de acordarla, la forma de gobierno i lei fundamental que deba rejir.

3º. Que para facilitar el nombramiento de diputados, se sirvan hacerlo las mismas juntas electorales de provincia, que hicieron o debieron hacer las elecciones de los últimos diputados a cortes.

4º. Que el número de estos diputados sea en proporción de uno por cada quince mil individuos, sin escluir de la ciudadanía a los orijinarios de Africa.

5º. Que las mismas juntas electorales de provincia, teniendo presentes los últimos censos, se sirvan determinar, segun esta base, el número de diputados o representantes que deban elegir.

6º. Que en atencion a la gravedad i urgencia del asunto, se sirvan hacer las elecciones de modo que el dia primero de marzo del año próximo de 1822 estén reunidos en esta capital todos los diputados.

7º. Que entre tanto, no haciéndose novedad en las autoridades establecidas, sigan estas ejerciendo sus atribuciones respectivas, con arreglo a la Constitución, decretos i leyes, hasta que el Congreso indicado determine lo que sea mas justo i benéfico.

8°. Que el señor jefe político, brigadier don Gabino Gainza, continúe con el gobierno superior político i militar, i para que este tenga el carácter que parece propio de las circunstancias, se forme una junta provisional consultiva, compuesta de los señores individuos actuales de esta Diputación provincial i de los señores don Miguel Larreinaga, Ministro de esta audiencia: don José del Valle, Auditor de guerra; Marques de Aycinena: Dr. don José Valdes, tesorero de esta Santa Iglesia: Dr. don Anjel María Candina; i Lcdo. don Antonio Robles, alcalde 3. ° constitucional: el primero por la provincia de Leon: el segundo por la de Comayagua: el tercero por Quezaltenango: el cuarto por Sololá i Chimaltenango: el quinto por Sonsonate; i sexto por Ciudad Real de Chiapas.

9° Que esta junta provisional consulte al señor jefe político en todos los asuntos económicos igubernativos dignos de su atención.

10°. Que la religión católica que hemos profesado en siglos anteriores i profesaremos en los siglos sucesivos, se conserve pura e inalterables, manteniendo vivo el espíritu de relijiosidad que ha distinguido siempre a Guatemala, respetando a los ministros eclesiásticos, seculares i regulares i protejiéndolos en sus personas i propiedades.

11°. Que se pase oficio a los dignos prelados de las comunidades relijiosas para que cooperando a la paz i sociego, que es la primera necesidad de los pueblos cuando pasan de un gobierno a otro, dispongan que sus individuos exhorten a la fraternidad i concordia a los que estando unidos en el sentimiento jeneral de la independencia, deben estarlo también en todo lo demás, sofocando pasiones individuales, que dividen los ánimos i producen funestas consecuencias.

12°. Que el escelentísimo Ayuntamiento a quien corresponde la conservación del orden i tranquilidad, tome las medidas mas activas para mantenerla en toda esta capital i pueblos inmediatos.

13°. Que el señor jefe político publique en un manifiesto haciendo notorios, a la faz de todos, los sentimientos jenerales del pueblo, la opinión de las autoridades i corporaciones; las medidas de este Gobierno, las causas i circunstancias que lo decidieren a prestar en manos del señor alcalde 1. ° , a pedimento del pueblo, el juramento de independencia i fidelidad al Gobierno americano que se establezca.

14°. Que igual juramento preste la junta provisional, el escelentísimo Ayuntamiento, el ilustre señor Arzobispo, los tribunales, jefes políticos i militares, los prelados regulares, sus comunidades relijiosas, jefes i empleados en las rentas, autoridades, corporaciones i tropas de las respectivas guarniciones.

15°. Que el señor jefe político de acuerdo con el escelentísimo Ayuntamiento, disponga la solemnidad i señale el dia en que el pueblo deba hacer la proclamacion i juramento expresados de independencia.

16°. Que el escelentísimo Ayuntamiento acuerde la acuñación de una medalla que perpetúe en los siglos la memoria del dia —Quince de septiembre de mil ochocientos veinte i uno , en que se proclamó sull feliz independencia.

17°. Que imprimiéndose esta acta i el manifiesto espresado, se circule a las escelentísimas diputaciones provinciales, ayuntamientos constitucionales i demas autoridades eclesiásticas, regulares, seculares i militares, para que siendo acordes en los mismos sentimientos que ha manifestado este pueblo, se sirvan obrar con arreglo a todo lo espuesto.

18º. Que se cante, el día que designe el señor jefe político, una misa solemne de gracias, con asistencia de la junta provisional, de todas las autoridades, corporaciones i jefes, haciéndose salvas de artillería i tres días de iluminación.

Palacio Nacional de Guatemala, setiembre 15 de 1821.- Gabino Gainza, Mariano de Beltranena. José Mariano Calderón. - José Matias Delgado. - Manuel Antonio Molina. - Mariano de Larrave. Antonio de Rivera.-José Antonio de Larrave. - Isidoro del Valle i Castriciones. - Mariano de Aycinena. Lorenzo de Romaña, secretario.- Domingo Diéguez, secretario

**Fuente:** Rafael Heliodoro Valle. *Documentos y escritos de 1821-1822. La anexión de Centro América a México. Nos. XXXII y LXIV.*

## ANEXO 2. LAS DEMANDAS INDEPENDENTISTAS A LA CORONA ESPAÑOLA

<b>DEMANDAS INDEPENDENTISTAS A LA CORONA</b>		
	<b>PENINSULARES Y CRIOLLOS</b>	<b>MESTIZOS/AMERINDIOS</b>
<b>P O L Í T I C A S</b>	Régimen monárquico constitucional	Independencia absoluta de España
	Gobierno con participación igualitaria de peninsulares y criollos	Régimen republicano de gobierno
	Instauración de los derechos liberales y supresión de privilegios	demanda de igualdad, libertad, seguridad y de propiedad
	Reforma al sistema judicial para incluir a los criollos	
	Autonomía de las Provincias	
	Descentralización política y administrativa	
	Supresión de los nobles en las jefaturas	
	Elección de un Obispado en las provincias	
<b>E C O N O M Í C A S</b>	Libertad de comercio e industria	Libertad de comercio e industria
	Supresión de los estancos y monopolios	Supresión de gabelas, tributos y demás impuestos
	Eliminación de impuestos, cargas y gabelas coloniales. Establecer un sólo tributo	Supresión de estancos y monopolios
	Apoyo al desarrollo industrial: materia prima tintes, algodón, minería, etc.	
	Abolición de los mayorazgos y las amortizaciones eclesiásticas (deuda)	
	Abolición del diezmo	
	Liberación de la mano de obra	
Mejoramiento de las vías de comunicación		

Elaboración propia en base a Dagoberto Marroquín, Mario Macall, Alejandro Luna y Julio Dominguez Sosa.

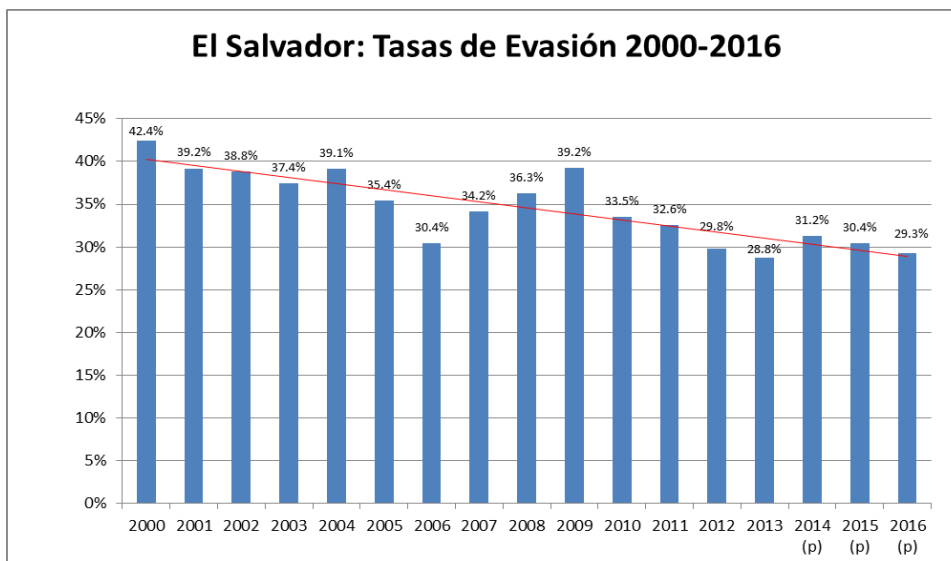
## ANEXO 3. PLAN GLOBAL ANTICRISIS

## El Salvador: Plan Global Anti Crisis (componentes y medidas)

Componentes	Medidas
Apoyo a la producción y generación de empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Creación de la banca estatal para el fomento productivo</li> <li>-Creación del sistema de garantías estatales para el acceso a crédito productivo</li> <li>-Importación y distribución de fertilizantes y paquetes agrícolas a pequeños y medianos productores</li> <li>-Programa de Apoyo Temporal al Ingreso</li> <li>-Ampliación y mejoramiento de servicios públicos y de infraestructura básica en los municipios de extrema pobreza severa</li> <li>-Programa de construcción y mejoramiento de viviendas de interés social</li> </ul>
Sistema de Protección Social Universal y las políticas sociales estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ampliación y fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias</li> <li>-Ampliación del Programa de Alimentación Escolar a centros educativos públicos de las áreas urbanas</li> <li>-Dotación gratuita de uniformes y útiles escolares a estudiantes de centros educativos públicos</li> <li>-Garantía y extensión temporal de servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social</li> <li>-Eliminación de cuotas para acceder a servicios de salud pública</li> <li>-Dotación de medicamentos esenciales</li> </ul>
Componentes	Medidas
Fortalecimiento de las finanzas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Austeridad en el gasto público</li> <li>-Combate a la elusión y evasión fiscales, al contrabando y a la corrupción</li> <li>-Racionalización de los subsidios</li> <li>-Reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública</li> </ul>
Políticas de estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Creación del Consejo Económico y Social</li> <li>-Creación de consejos sectoriales</li> <li>-Elaboración de políticas de estado en temas estratégicos</li> </ul>



## ANEXO 4. EFICACIA EN LA RECAUDACIÓN DEL IVA EN EL SALVADOR

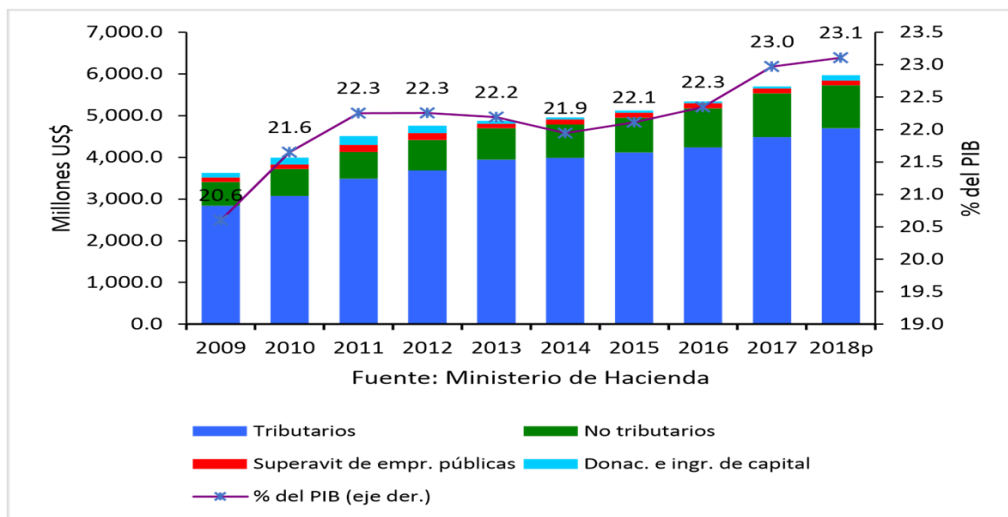


FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Impuestos Internos 2016.

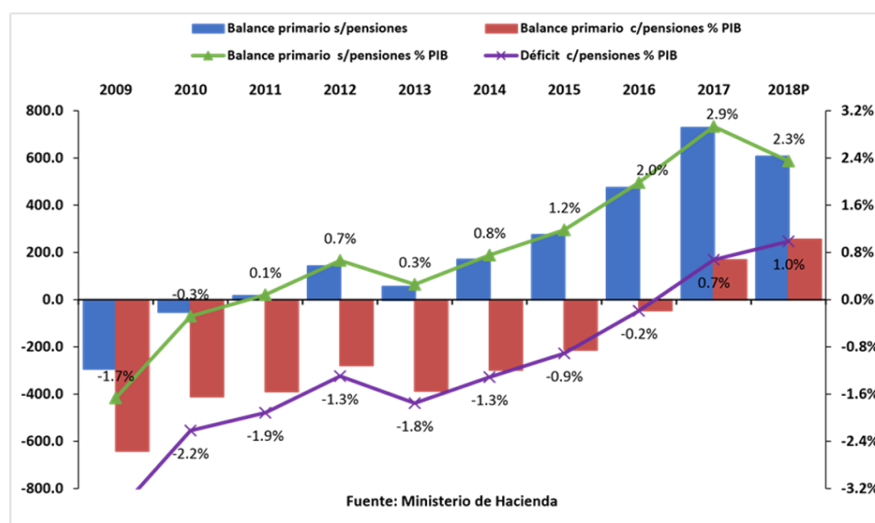
La evasión tributaria hace referencia a la acción del contribuyente a disminuir por omisión o intención el pago del impuesto que legalmente le correspondiente pagar al fisco. Para el caso del IVA no se debería considerar una evasión, en la medida que el consumidor lo paga y el agente retenedor no lo entrega al Fisco; se lo debe al Estado. Esta práctica generalizada es el ocultamiento de los ingresos y/o incremento “ficticio” de las compras. Estas acciones del contribuyente, persona natural o jurídica se realiza mediante:

- a) La omisión en la declaración y el pago de los impuestos mensual del IVA, anticipo de cuenta y retenciones de impuesto sobre a la renta;
- b) Declaración de incrementos patrimoniales no justificados y falsedad material e ideológica en los comprobantes que amparan los créditos fiscales: IVA o deducciones aplicadas al impuesto de la renta.
- c) Ocultaciones de negocios realizados: venta de inmuebles, importación de mercaderías registradas en aduanas, pero no declaradas en la Dirección General de Impuestos internos; movimientos financieros sin justificar la fuente u origen de los ingresos, entre otros.
- d) Aplicación de los créditos fiscales que no cumplen los requisitos establecidos en la Ley del IVA.

## ANEXO 5. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TOTALES 2009- 2018

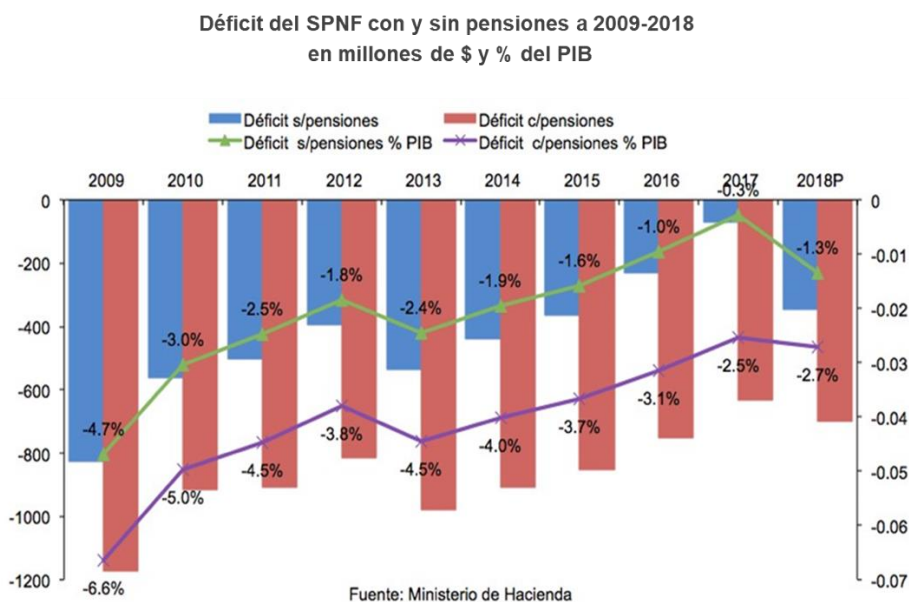
Evolución de los Ingresos Totales 2009- 2018  
en millones de \$ y % de PIB

## ANEXO 6. BALANCE PRIMARIO DEL SPNF, 2009-2018

Balance Primario SPNF con y sin pensiones 2009-2018  
en millones de \$ y % del PIB

FUENTE: Ministerio de Hacienda. Marco fiscal de mediano y largo plazo. 2017-2028.

## ANEXO 7. DEFICIT DEL SPNF CON Y SIN PENSIONES A 2009-2018



**FUENTE:** Ministerio de Hacienda. Marco fiscal de mediano y largo plazo. 2017-2028

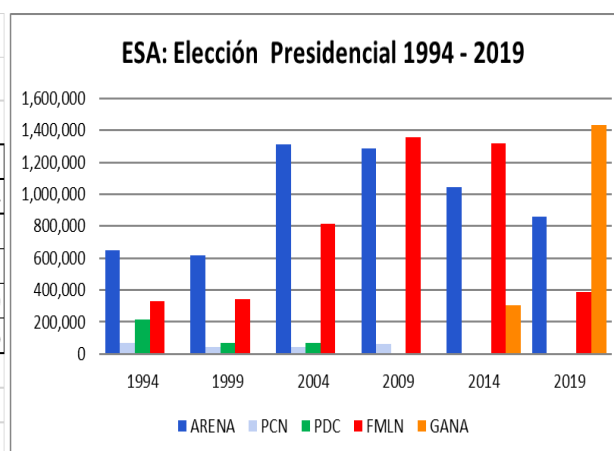
## ANEXO. 8 RESULTADOS ELECCIÓN PRESIDENCIAL. 1994-2019.

EL SALVADOR:						
AÑOS ELECCION PRESIDENCIAL						
1994 - 2019						
PARTIDO	1994	1999	2004	2009	2014	2019
ARENA	651,632	614,268	1,314,436	1,284,588	1,047,592	857,084
PCN	70,854	45,140	45,140	61,781		
PDC	215,936	67,207	67,207			
FMLN	331,629	343,980	812,519	1,354,000	1,315,768	389,289
GANA					307,603	1,434,856

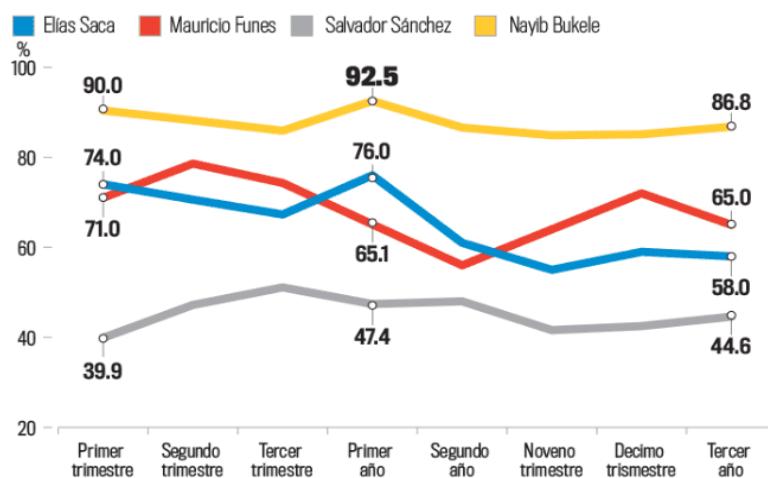
**FUENTE:** Elaboración propia en base de datos del TSE

**1994.** En segunda vuelta gana ARENA: 818,264 y FMLN: 378,980 votos

**2014:** Segunda vuelta gana FMLN (1,495,815 votos) y ARENA (1,489,451 votos)



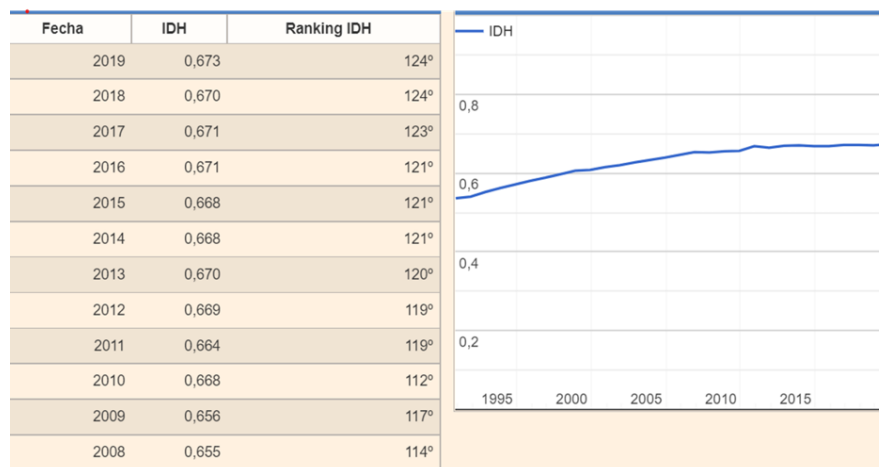
Aprobación en el segundo año por trimestre de Saca, Funes, Cerén y Bukele



FUENTE: LPG.DATOS. Encuesta Trimestral de la Prensa Gráfica, abril 2022

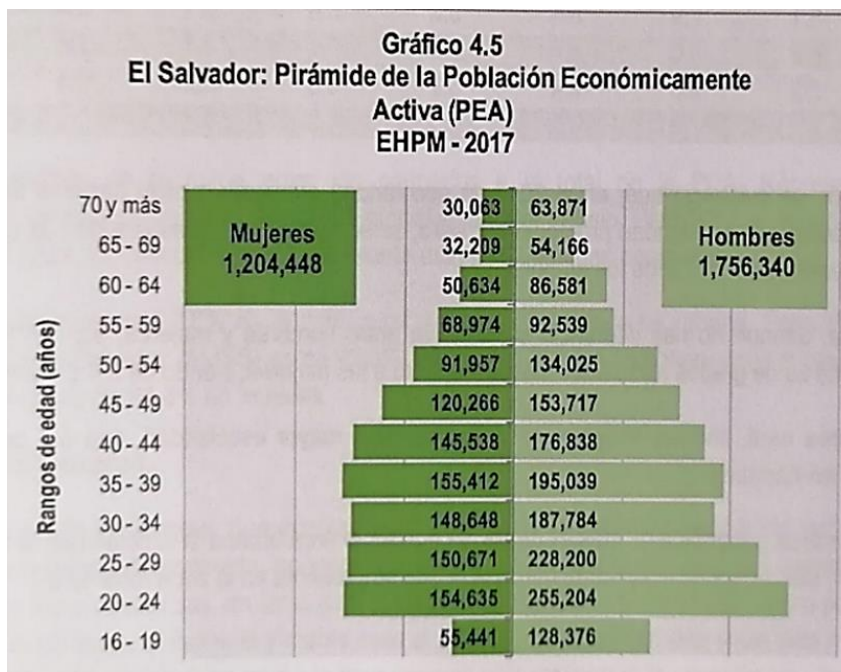
## ANEXO 9. INDICE DE DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR

Índice de Desarrollo Humano de El Salvador



FUENTE: Datosmacro.com

## ANEXO 10. PIRAMIDE DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA



**FUENTE:** DIGESTYC. Encuesta de Hogares de propósitos Múltiples. 2017

Según la DIGESTYC el 62% (4,080,753 personas) de la población de total del país de 6,581,860 personas se encuentran en edad productiva; en el rango edad de 16 a 39 años se encuentra 56% de dicha población. Se destaca la juventud como característica principal de la PEA en la pirámide poblacional.

Como se puede apreciar en el gráfico, cerca del 53% (1,974,558) es menor a 30 años. Según la DIGESTYC el 62% de la PEA se encuentra *ocupada u ofertando* su fuerza laboral, registrando un 24.5% de los jóvenes en paro. Reporta una tasa del desempleo del 7.0% del total de la PEA para el año 2017

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta, Antonio. 2014. *Los orígenes de la burguesía de El Salvador*. Barcelona: Instituto de Estudios sobre América Latina.
- Aguilar, Jeannette. 2019. *Las políticas de seguridad pública en El Salvador: 2013-2018*. San Salvador: Heinrich Boll Stiftung.
- Albaladejo, Gema Pastor. 2014. *Teoría y Práctica de las políticas públicas*. Editado por Gema Pastor Albaladejo. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Albiac, María Dolores. 2007. *Los ricos más ricos de El Salvador*. San Salvador: UCA editores.
- Aristoteles. 2016. *Ética Nicomaquea. Política*. México: Porrúa.
- Avalos, Héctor Silva. 2018. «Infobae América.» *infobae.com*. 19 de agosto. Último acceso: 7 de enero de 2022. <https://www.infobae.com>.
- Alvarez, Alberto Martín. s.f. «La izquierda revolucionaria salvadoreña. Balance historiográfico y perspectiva de investigación.» *Academia.edu*. Último acceso: 23 de agosto de 2021. <https://www.academia.edu>.
- Ayala Figueroa, Luis Eduardo y Evelin Patricia Gutiérrez Castro, Odaly Lisette Sánchez Arias, Wilfredo Antonio Jovél González. 2015. *Estado Constitucional de Derecho y Democracia en El Salvador 2013*. 1º edic. Editado por Universidad de El
- Capizo, Jorge. 2007. «Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América latina.» Editado por Instituto de investigaciones jurídicas. *Anuario de Derechos Humanos (UNAM)* Vol. 8: 49-86.
- Loewenstein, Karl. 1979. *Teoría de la Constitución*. 2ª edic. Barcelona: Ariel. doi:84-344-1792-8.

- Carranza, Mario Aguiñada. s-f. *Los aportes de la interpartidaria, la COPAZ y la Asamblea Legislativa. la solución político-negociada del conflicto armado*. San Salvador: Asamblea Legislativa.
- Bourdieu, Pierre. 2000. *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Oficial, Diario. 2009. «Imprenta Nacional.» *diario oficial publicaciones*. 1 de junio. <https://imprentanacional.gob.sv>.
- . 2019. «Imprenta Nacional.» *Imprenta nacional publicaciones*. 2 de junio. <https://imprentanacional.gob.sv>.
- . 2014. «Imprenta Nacional.» *Imprenta nacional publicaciones*. 1 de junio. <https://imprentanacional.gob.sv>.
- . 2004. «Imprenta Nacional.» *Diario oficial publicaciones*. 1 de junio. <https://imprentanacional.gob.sv>.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza editorial.
- Ochoa, Carla Huerta. 2001. *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*. México: UNAM.
- Lanzaro, Jorge. 2001. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Editado por Jorge Lanzaro. Buenos Aires: CLACSO.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Esteban Pérez Caldentey, y Pablo Ruiz Nápoles. 2004. «El Conseso de Washington: aciertos, yerros y omisiones.» Editado por CLACSO. *Perfiles Latinoamericanos* (CLACSO) vol. 2 (25): 149-168. <http://www.cielo.org.mx>.
- Carpizo, Jorge. 2007. «Características esencailes del sistema presidencial e influencias para la instauración en américa Latina.» *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Epoca* (UNAM) 8: 49-86. <https://www.revistas.juridicas.unam.mx>.
- Duverger, Maurice. 1972. *Sociología política*. Barcelona: Ariel.

- Royo, Javier Pérez. 2007. *Curso de derecho constitucional*. 11a edición. Madrid: Marcial Pons.
- Valadés, Diego. 2006. *El control del poder*. 3a. edic. Editado por Diego Valadés. México: Porrúa. doi:970-07-6646-2.
- Bobbio, Norberto. 1988. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: FCE.
- Aristoteles. 2016. *Ética Nicomaquea. Política*. México: Porrúa.
- Nolhen, Dieter. s.f. «Presidencialismo versus Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos.» *www.Dialnet*. Último acceso: 13 de mayo de 2021. Dialnet-PresidencialismoVersusParlamentarismo-27531.pdf.
- Linz, Juan J. 2013. «Los peligros del presidencialismo.» Editado por Sebastian Mantilla Baca. *Revista latinoamericana de política comparada (CELAEP)* (7): 11-31.
- Linz, Juan. 1997. «Democracia Presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?» En *La crisis del Presidencialismo*, de Juan Linz. Madrid: Alianza.
- . 1996. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza editorial.
- Munck, Gerardo L. s.f. «La política democrática en América Latina: contribuciones desde una perspectiva institucional.» *Política y Gobierno (CIDE)* 11 (2): 315-346.
- Nacif, Benito. 2004. «Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México.» *Política y gobierno (CIDE)* 40 (1): 9-48.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. 2004. *La democracia en América Latina. hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD.
- Diamond, Larry. 2004. «Elecciones sin democracia: los regímenes híbridos.» *Estudios Políticos* enero-junio (24): 117-134.
- Vida, Inmaculada Szmolka. 2010. «Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. su conceptualización y operacionalización dentro



- de la tipología de regímenes políticos.» *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* enero-marzo (147): 103-135.
- The economist. 2021. *Democracy Index 2020*. Último acceso: 8 de junio de 2021. [www.elordenmuncial.com](http://www.elordenmuncial.com).
- O'Donnell, Guillermo. 1994. «¿Democracia delegativa?» *Journal of Democracy en Español* 5 (1): 55-69. doi:10.1353/od.1994.0010.
- Linz, Juan. 2015. «Los peligros del presidencialismo.» En *Revista latinoamericana de política comparada*, de CELAEP, editado por Sebastián Mantilla Baca, 11-13. Quito: CELAEP. <http://www.celaep.org>.
- Nohlen, Dieter. 2013. «Presidencialismo versus parlamentarismo. dos enfoques contrapuestos.» Editado por Sebastian Mantilla Baca. *Revista latinoamericana de política comparada* (CELAEP) 7: 61-76. [www.politicacomparada.com](http://www.politicacomparada.com).
- Nohlen, Dieter. s.f. «El presidencialismo comparado.» Editado por info@iaee.eu. *Revista de Altos estudios europeos* (RIAEE) (núm. 1 ): 1-18. [www.iaee.ue](http://www.iaee.ue).
- . 1999. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*. Editado por IFE-Friedrich Naumann Stiftung. Último acceso: 18 de marzo de 2020. <https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/files/sistegob.pdf>.
- . 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FEC.
- Morlino, Leonardo. 2008. *¿Regímenes híbridos o regímenes en transición?* Working paper 70, sd: FRIDE.
- Benavides, Eugenio Trejos. 2012. «Estrategia de desarrollo económico en América Latina.» *Revista Tecnología en Marcha* 25 (6 núm. especial): 57-75. [www.dialnet.unirioja.es](http://www.dialnet.unirioja.es).
- Rodriguez, Rogelio Hernández. 2013. «Gobernabilidad e instituciones políticas.» *L'Ordinaire des amérícques*. doi:10.4000/orda.762.

- Huntington, Samuel P., Michel Crozier, y Joji Watanuki. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: NY University Press.
- Ayala Figueroa, Luis Eduardo y Evelin Patricia Gutiérrez Castro, Odaly Lisette Sánchez Arias, Wilfredo Antonio Jovél González. 2015. *Estado Constitucional de Derecho y Democracia en El Salvador 2013*. 1° edic. Editado por Universidad de El Salvador. San Salvador: Imprenta Universitaria. doi:978-99961-64-01-9.
- Freidenberg Andrés, Flavia, y Camilo Saavedra Herrera. 2020. «La democracias en América Latina.» *Revista Derecho electoral (UNAM)* (30): 1-38. doi:doi.org/10.35242/RDE 2020 30 1.
- OEA. 2001. «Carta Democrática Interamericana.» *XXVIII Periodo Extraordinario de sesiones*. Lima: OEA. <http://www.oas.org/charter/docs-es/resolution1-es.htm>.
- Sampieri, Roberto Hernández. 2014. *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill.
- Albaladejo, Gema Pastor. 2014. *Teoría y Práctica de las políticas públicas*. Editado por Gema Pastor Albaladejo. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Chulía, Elisa. 2006. «La teoría política: Algunos debates contemporáneos.» En *Política y ciencia política. Una introducción*, de Michael J. Sodaro, 31-55. Madrid: McGraw-Hill.
- Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Platón. 2007. *La República*. Traducido por Sergio Albano. Buenos Aires: Grandifco.
- Sentencia de 7-IX-1999, Inc. 3-91-*. 1999. 3-91 (Sala de lo Constitucional, 7 de septiembre).
- Sala de lo Constitucional*. 2000. Inc. 16-99 del 26-VI\_2000 (Sala de lo Constitucional, 26 de junio).

- Corte Suprema de Justicia, CSJ. 2020. *Teoría de la Constitución. Estudios en Homenaje a José Albino Tinetti*. San Salvador: Departamento de Publicaciones.
- Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Heríquez, y Daniel Zovatto. 2009. *Cómo hacer que funciones el sistema presidencial. Making presidentialism work*. México: IJ-UNAM.
- Loewenstein, Karl. s/f. «La "presidencia" fuera de los Estados Unidos (Estudio comparativo de instituciones políticas).» *Boletín del Instituto de Derecho comparado* año 2 (Núm 5): 1-50.
- Haberle, Peter. 2003. *El Estado Constitucional*. Traducido por Héctor Fix-Fierro. México: UNAM. doi:ISBN 968-36-9069-6.
- Stiglitz, Joseph E. 1988. *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Boch.
- Montesquieu. 2007. *Del espíritu de las leyes*. decimoseptima edición. Traducido por Nicolas Estévez. México: Porrúa.
- Halexander Hamilton; James Madison & John Jay. s/f. *El Federalista*. Editado por Librodot.com. LIBROdot.com. <http://www.librodot.com>.
- Magaña, Rene Fortin. 2005. *Constituciones Iberoamericanas. El Salvador*. Mexico: UNAM.
- Luna, David Alejandro. 1971. *Manual de Historia Económica de El Salvador*. San Salvador: Edit. Universitaria.
- Martín, Percy F. 1911. *El Salvador del siglo XX*. San Salvador: UCA editores.
- PCS, Partido Comunista de El Salvador. 1980. «Fundamentos y Tesis de la línea general del Partido Comunista de El Salvador.» *Fundamentos y Perspectivas* (Comisión nacional de propaganda) (3): 1-63.
- Hermann Wilhelm Bruch Meléndez vs Asamblea Legislativa*. 2000. Inc. 16-99 (Sala de lo Constitucional, 26 de junio).

- Kelsen, Hans. 2013. *Teoría pura del derecho*. San Salvador: Corte Suprema de Justicia.
- Legislativa, Asamblea. 1983. *Código Electoral*. San Salvador: DL. # 138.
- . 2013. *Ley de Partidos Políticos*. San Salvador: DL. # 307.
- . 2010. *Disposiciones especiales para la postulación de candidaturas no partidarias*. San Salvador: DL. # 555.
- Constituyente, Asamblea. 1983. *Constitución de la República*. San Salvador: DL. # 38.
- Inconstitucionalidad de la Circunscripción Nacional para Diputados*. 2000. Inc. 6-2000 (Sala de lo Constitucional, San Salvador 27 de mayo).
- Judicial Organo. 1993. *Las Constituciones de la República de El Salvador 1824-1962*. Vols. t. II-B. San Salvador: UTE Proyecto de Reforma Judicial.
- Asamblea Legislativa. 2016. «Ley de responsabilidad para la sostenibilidad de las finanzas pública y el desarrollo social.» DL # 533. San Salvador, 10 de noviembre.
- Mercado, Hugo Moldiz. 2021. *Democracia de excepción y democracia emancipadora: la disputa estratégica*. México: Partido del Trabajo.
- Bertrand Galindo, Francisco y José Albino Tinetti, Silvia Lizette Kuri de Mendoza, María Elena Orellana. 1998. *Manual de derecho constitucional*. I vols. San Salvador: Ministerio de Justicia.
- Bertrand Galindo, Francisco y José Albino Tinetti, Silvia Lizette Kuri de Mendoza, María Elena Orellana,. 1999. *Mendoza, Manual de Derecho Constitucional*. t. II vols. San Salvador: Ministerio de Justicia.
- OXFAM. 2015. «Un acercamiento a la desigualdad de El Salvador.» *OXFAM media briefing*. mayo. Último acceso: 22 de febrero de 2022. <https://www.oi-files-d8-prod.s3.us-west-2.amazonaws.com>.

- Duverger, Maurice. 1980. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Nohlen, Dieter. s/f. «El Presidencialismo comparado.» *Revista Altos Estudios Europeos* (1): 6-23. Último acceso: 8 de noviembre de 2021. <https://www.iaee.eu>.
- Tripode, S. A. 1998. *elfaro.net*. <https://www.elfaro.net>.
- GatoEncerrado. 2014. *GatoEncerrado.news*. mayo. <https://www.gatoencerrado.news>.
- Grafica, La Prensa. s.f. *laprensagrafica.com*. <https://laprensagrafica.com>.
- Samayoa, Salvador Ricardo. 2007. *El Salvador. La reforma pactada*. San Salvador: UCA.
- Gómez, Jorge Arias. 1998. *La concepción marxista del derecho*. San Salvador: Edit. Universitaria.
- Avalos, Héctor Silva. 2018. «Infobae América.» *infobae.com*. 19 de agosto. Último acceso: 7 de enero de 2022. <https://www.infobae.com>.
- Tecnologica Universidad. s.f. «biblioteca.utec.edu.sv.» *biblioteca.utec.edu.sv*. <https://www.biblioteca.utec.edu.sv>.
- FUSADES. 2003. *Hacia una economía de mercado en El Salvador. Bases para una nueva estrategia de desarrollo económico y social*. 2a edic. Salvador: DEES.
- Handal, Schafik Jorge. 2008. *La ruta de la esperanza*. San Salvador: Inst. Schafik Handal.
- SWI swissinfo. s.f. «swissinfo.ch.» *swissinfo.ch*. doi:46807156.
- Ruiz, Francisco Eliseo Ortiz. 2017. «El Salvador 1991-1992: Acuerdo de Paz y Reforma Constitucional.» *Perpesctivas (FES)* (4): 1-10. <https://www.fesamericacentral.org>.
- Albiac, María Dolores. 2007. *Los ricos más ricos de El Salvvador*. San Salvador: UCA editores.

- Equipo Maiz. 2003. *Los ricos más ricos de El Salvador*. San Salvador: Algier's impresores.
- Díaz, Angel Rodríguez. 1989. *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Caso Parker vrs TSE*. 2004. Amp. 312-2004 (Salo de lo Constitucional, 17 de diciembre).
- El País Internacional. s.f. «elpais.com.» *elpais.com*. <http://www.elpais.com>.
- Gobierno de El Salvador. 2010. *Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014*. San Salvador: CAPRES.
- Revista digital Factum. s.f. «Revista Factum.» *revistafactum..com*.  
<https://www.revistafactum.com>.
- DIGESTYC. 2007. *V Censo de población y V de vivienda 2007*. San Salvador: DIGESTYC.
- Handal, Schafik. 2006. *Una guerra para construir la paz*. San Salvador: Ocean sur.
- Gobierno de El Salvador. 2014. *Plan quinquenal 2014-2019. El Salvador productivo, educado y seguro*. San Salvador: CAPRES.
- Bukele, Nayib, entrevista de Michelle Caruso. 2019. *Entrevista a Nayib Bukele, Presidente Electo* New York: Consejo de las Américas, (7 de Mayo).
- Cerén, Salvador Sánchez. 2013. *El Buen vivir en El Salvador*. San Salvador: imp. Los Planes.
- CSJ. s.f. *Corte Suprema de Justicia*. <https://www.csj.gob.sv>.
- CAPRES. s.f. *Casa Presidencial de El Salvador*. <https://www.presidencia.gob.sv>.
- Portal de tranparencia. s.f. *Portal de transparencia*. <https://www.transparencia.gob.sv>.
- TSE. s.f. *Tribunal Supremo Electoral*. <https://www.tse.gob.sv>.

- Ministerio de Hacienda. s.f. *Ministerio de Hacienda*. <https://www.mh.gob.sv>.
- BCR. s.f. *Banco Central de Reserva de El Salvador*. <https://www.bcr.gob.sv>.
- FUSADES. s.f. *FUSADES*. <http://www.fusades.org>.
- Gerson, Martínez. 2008. *Programa de Gobierno 2009-2014*. Editado por Gerson Martínez. San Salvador: FMLN.
- SC de la CSJ. 2012. *Sentencias sobre derechos políticos*. San Salvador: CSJ.
- Cerén, Salvador Sánchez. 2009. *Con sueños se escribe la vida. Autobiografía de un revolucionario salvadoreño*. Mexico: Ocean Sur.
- Galeas, Geovani. 2021. *Nayib Bukele: la indignación estratégica*. San Salvador: Zona Cero Libros.
- Petrich, Blanche. 2011. «Busco que México dé visa temporal a los salvadoreños: Mauricio Funes.» *La Jornada*, 22 de junio: 2.
- Bukele, Nayib. 2019. «Una nueva era para El Salvador.» Editado por [www.heritage.org](http://www.heritage.org). Washington: [www.heritage.org](http://www.heritage.org).
- N. González, M. Marván y G. Salmorán. 2020. *Emergencias sanitaria por Covid-19*. Editado por N. González. México: UNAM.
- Freidenberg, Flavia. 2020. «La gestión política de la pandemia COVID-19.» En *Emergencia sanitaria por COVID-19*, de M. Marván y G. Salmorán N. González y N. González, 19-20. San Salvador: UNAM.
- IUDOP-UCA. 2021. «Boletín de prensa, XXXV, No. 4.» *Instituto de Investigación de opinión pública*.
- Aguilar, Jeannette. 2019. *Las políticas de seguridad pública en El Salvador: 2013-2018*. San Salvador: Heinrich Boll Stiftung.

- Fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social. 2020b. *Algunas reflexiones sobre el COVID-19, el desempeño de los sistemas políticos y la democracia*. Antiguo Cuscatlán: FUSADES.
- Córdova Macías, Ricardo, Carlos Eduardo Argueta María, y Erazo José. 2019. *La población salvadoreña en las elecciones presidenciales 2019: análisis de la intención de voto mediante un Panel Electoral*. San Salvador: Fundaungo.
- FACTum. s.f. *FACTum*. <https://www.revistafactum.com>.
- Nohlen., Dieter. 1984. «El cambio de régimen político en América Latina. En torno a la democratización de los regímenes autoritarios. .» *Estudios internacionales* 17 (68): 563-575. doi:10.53547/0719-3769.2011.15845.
- Uclés, Mario Lungo. 1990. *El Salvador en los 80: contrainsurgencia y revolución*. San José: EDUCA.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnostico y propuesta*. San Salvador: PNUD.
- Avalos, Héctor Silva. 2018. «La historia del primer Presidente latinoamericano que confeso como robó \$275 millones de dolares.» *Infobae.com*, 19 de agosto. <https://www.infobae.com>.
- Murcia, Walter. 2015. *Las pandillas en El Salvador. Propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- ECA, Editorial. 2006. «Hacia la dictadura del gran capital.» *ECA (UCA)* 61 (687): 3-16.
- Datosmacro.com. 2018. *Expansión/datosmacro.com*. 27 de abril. <https://www.datosmacro.expansion.com/idh/el-salv>.
- Evans, Trevor. 1995. *La Transformación Neoliberal del Sector Público*. Managua: CRIES.



- Crime, InSight. 2013. *Tregua entre pandillas en El Salvador*. San Salvador, 17 de junio. <https://www.es.insighcrime.org/investigación/tregua-entre-pandillas-en-el-salvador>.
- Nacionalista, Alianza Republicana. s.f. *arena.org.sv*. San Salvador. <https://arena.org.sv>.
- GANAs. s.f. *Gran Alianza por la Unidad Nacional*. San Salvador. <https://transparencia.ganaelsalvador.com>.
- Oficial, FMLN. s.f. *FMLN*. San Salvador. <https://fmln.org.sv>.
- Ideas, Nuevas. s.f. *Partido Nuevas Ideas*. San Salvador. <https://nuevasideas.com>.
- del Tronco, José, y Alejandro Monsiváis-Carrillo. 2020. «La erosión de la democracia.» *Revista de Estudios Sociales* (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes) (73): 2-11. <https://doi.org/10.7440/res74.2020.01>.
- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt. 2019. *Cómo mueren las democracias*. Editado por Titivillus. ePub r1.0. Último acceso: 7 de mayo de 2021. <https://lectulandia.com>.
- Serrano, Carlos Rodolfo Paniagua. 2002. «El bloque empresarial hegemónico salvadoreño. número monográfico.» *ECA estudios centroamericanos* (UCA) monográfico: 778.
- Ruiz, Napoleón Rodríguez. 1959. *Historia de las organizaciones jurídicas salvadoreñas*. San Salvador: Edit. Universitaria.
- Ibarra, Jorge Barra. 2011. *Historia del pensamiento político en El Salvador*. San Salvador: UFG editores.
- Monterrey, Francisco J. 1977. *Historia de El Salvador. Anotaciones cronológicas 1810-1842*. Vol. t. I. San Salvador: edit. Universitaria.
- Vicente, Guillermo Vásquez. 2011. «Nacimiento y ocaso de la Federación de Centro América: entre la realidad y el deseo.» *Revista complutense de Historia de América* 37: 256.

- Sosa, Julio Alberto domínguez. 2015. «Independencia de Centro América.» En *El Salvador: Historia General*, de Oscar Martínez Peñate, 43-56. San Salvador: Nuevo enfoque.
- Valle, Rafael Heliodoro. s.f. *Documentos y escritos de 1821-1822. la anexión de Centro América a México*. Vols. XXXII-LXIV. Mexico.
- Fuentes, Héctor Lindo. 2004. «Políticas de la memoria. El levantamiento de 1932 en El Salvador.» *Revista de Historia* (Universidad Nacional) 287-316.
- Irezi, Héctor Dada. 1978. *La Economía de El Salvador*. San Salvador: UCA.
- Partido Comunista de El Salvador, PCS. 1980. «Fundamentos y Tesis de la línea genral del PCS.» *Revista Fundamentos y Perspectivas* (PCS) 1-63.
- Alvarez, Alberto Martín. s.f. «La izquierda revolucionaria salvadoreña. Balance historiografico y perespectiva de investigación.» *Academia.edu*. Último acceso: 23 de agosto de 2021. [https://:www.academia.edu](https://www.academia.edu).
- IIDH-CAPEL. 2017. *Diccionario Electoral*. San José: CAPEL.
- Stiglitz, Josegh E. 2012. *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Méxic: Taurus.
- Sandoval, Francisco Emilio Mena. 1990. *Del ejercito nacional al ejército guerrillero*. San Salvador: Arcoiris.
- Macall, Mario Flores. 2015. «El origen del Estado y de la élite económica.» En *El Salvador. Historia General*, de Oscar Martínez Peñate, 57-64. San Salvador: Nuevo Enfoque.
- Fonseca, Juan Carlos Solorzano. 1983. *Historia General de Centroamerica, de la Ilustración al liberalismo 1750-1870*. Madrid: FLACSO.
- Granadino, Julio Olivo. 2020. *La democracia en riesgo: transformaciones al sistema electoral salvadoreño*. San Salvador: Editorial Univeristaria.

Ministerio de Hacienda. 2017. *Marco Fiscal de corte y mediano plazo. 2018-2028*. San Salvador: Ministerio de Hacienda.

—. 2017. *Marco Fiscal de mediano y largo plazo. 2017-2027*. San Salvador: Ministerio de Hacienda.

Diario de Hoy. s.f. *elsalvador.com*. <https://www.elsalvador.com>.

Judicial, Organo. 1993. *1983-1993 Diez años de la Constitución de El Salvador*. San Salvador: U.T.E.

Legislativa Asamblea. s.f. «Índice Legislativo.» *asamblea.gob.sv*.  
<https://www.asamblea.gob.sv>.

Levitsky, Steven y Lucan A. Way,. 2004. «Elecciones sin democracia. Autoritarismo competitivo.» *Estudios políticos* (24): 159-176.

López Fuentes, Daniel, Silvia del Carmen Q. de Reyes, y Juan Ricardo G. Hetch. 2017. *Las pandillas. Su expansión en El Salvador. 1992-2015*. epud. Santa Tecla: Colegio altos estudios estratégicos. doi:978-99961-81-05.

Martínez, Carlos. 2018. «¿Quién enseñó política a la maras?» *elfaro.net*, 26 de agosto.  
<https://www.elfaro.net>.

Diario El Mundo. s.f. *elmundo.sv*. <https://el.mundo.com>.

O'Donnell, Guillermo. 1996. *Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Belgrano. doi:950-577-174-6.

Rodríguez, Luis Mario. 2020. *Derecho electoral salvadoreño*. Antiguo Cuscatlán: Talleres Graficos.

Acosta, Antonio. 2014. *Los orígenes de la burguesía de El Salvador*. Barcelona: Instituto de Estudios sobre América Latina.

González, Medardo. 2015. *Informe Central y Discurso de Clausura. Primer Congreso del FMLN*. Informe de trabajo, San Salvador: FMLN.

Asamblea Legislativa. s.f. *Asamblea Legislativa de El Salvador*.

<https://www.asamblea.gob.sv>.

Engels, Marx &. 1848. *Manifiesto del Partido Comunista*. Último acceso: noviembre de 2021. <https://www.marxists.org/español/m-e/48-manif.htm>.

SICA, Sistema de Integración Centroamericano. s.f. *SIICA*.

<https://www.sica.oas.org/sica/Studies/DocUnionCentroamerica.pdf>.

O'Donnell, Guillermo. 1996. *El Estado Burocratico Totalitario. triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Belgrano.