

# EL SALVADOR

## LA ASAMBLEA LEGISLATIVA



**OSCAR MARTINEZ PEÑATE**

**EL SALVADOR**  
**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

**OSCAR MARTÍNEZ PEÑATE**

Primera Edición 1998

328.  
37284  
M385c

Martínez Peñate, Oscar, 1958

El Salvador: La Asamblea Legislativa/  
Oscar Martínez Peñate. -San Salvador: Nuevo Enfoque,  
1998.  
399 ;20.5c

1.El Salvador-Asamblea Legislativa. 2. Poder Legislativo.  
3.Legisladorees-El Salvador. 4.Promulgación de Leyes.  
5.Separación de poderes. 6.Partidos políticos-El Salvador.  
7.El Salvador-Política y gobierno-1992- 8.Elecciones-El  
Salvador. 9.Recursode inconstitucionalidad. 10.Gobierno  
representativo y representación-El Salvador. 11.Derechas e  
Izquierdas (política). 12.Participación política.  
13.Cuerpos legislativos. 14.Prácticas parlamentarias-El  
Salvador.

I. Título.

En la portada:

Las banderas de los partidos políticos que han logrado mayoría de  
diputados en la Asamblea Legislativa, en las últimas tres décadas

Derechos de publicación reservada © Oscar Martínez Peñate

Derechos reservados al autor

© Copyright

Según la Ley de Propiedad Intelectual

Publicado y Distribuido por la Editorial Nuevo Enfoque



EDITORIAL NUEVO ENFOQUE  
San Salvador, El Salvador,  
Centro América.

Impreso en El Salvador



## **DEL MISMO AUTOR**

### **LIBROS PUBLICADOS:**

**El Salvador del Conflicto Armado a la Negociación 1979-1989**, San Salvador, Editorial Nuevo Enfoque, 1995.

**El Salvador Democracia y Autoritarismo**, San Salvador, Editorial Nuevo Enfoque, 1996.

### **ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN Y DE OPINIÓN PUBLICADOS EN:**

**Revista Acta Académica**, San José, Universidad Autónoma de Centro América (UACA), Costa Rica.

**Boletín El Salvador Informativo**, San José, Oficina Internacional de Información sobre El Salvador, Costa Rica.

**Revista de Relaciones Internacionales**, San José, Movimiento Estudiantil de Relaciones Internacionales (MERI), Costa Rica.

**Diario Le Devoir**, (Montréal), Canada.

**Revista L'Angulaire: le cahier d'expression politique de L'Université du Québec á Montréal**, Montréal, Canada.

**Revista Universidad**, San Salvador, Universidad de El Salvador (UES), El Salvador.

**Revista de Derecho**, San Salvador, órgano de divulgación y estudios de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador (UES), El Salvador.

**Semanario El Universitario**, (San Salvador), Universidad de El Salvador (UES), El Salvador.

**Revista ECA Estudios Centroamericanos**, San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), El Salvador.

**Revista Realidad**, San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), El Salvador.

**Boletín El Salvador Proceso**, San Salvador, Centro Universitario de Documentación e Información de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), El Salvador.

**Diario Co-Latino**, (San Salvador), El Salvador.

**Revista Nuestro Tiempo**, San Salvador, Universidad Luterana Salvadoreña (ULS), El Salvador.

**El Salvador boletín de análisis e información**, San Salvador, Centro de Investigación y Acción Social (CINAS), El Salvador.

**Revista Guayampopo**, San Salvador, Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), El Salvador.

**Revista Foro Crítico**, San Salvador, Revista del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), El Salvador.

"Yo creo que muchos hablan de cambios en El Salvador. Pero no quieren cambiar nada. Sobre todo los más culpables, los que tienen el poder económico".

Monseñor Oscar Arnulfo Romero\*  
(San Romero de América)\*

\*Fue asesinado el 24 de marzo de 1980, cuando oficiaba misa en la Capilla del Hospital de la Divina Providencia. El ex Mayor Roberto D'Aubuisson –fundador del Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)– dio la orden de asesinar al Arzobispo y dio instrucciones precisas a miembros de su entorno de seguridad, actuando como "escuadrón de la muerte", de organizar y supervisar la ejecución del asesinato (*Comisión de la Verdad*).

## TABLA DE MATERIAS

|                                                                             |        |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------|
| Del mismo autor.....                                                        | 5      |
| Palabras de San Romero de América.....                                      | 6      |
| Tabla de materias.....                                                      | 7      |
| Prólogo .....                                                               | 12     |
| Presentación.....                                                           | 16     |
| INTRODUCCIÓN.....                                                           | 19     |
| <br>I EL PODER LEGISLATIVO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....                   | <br>25 |
| 1.1 Breve esbozo histórico y caracterización<br>del Poder Legislativo ..... | <br>25 |
| 1.1.2 Sistema unicameral y bicameral .....                                  | 29     |
| 1.1.3 Clasificación del sistema de gobierno<br>legislativo.....             | <br>34 |
| 1.1.3.1 Sistema de gobierno<br>Presidencialista .....                       | <br>34 |
| 1.1.3.2 Sistema de gobierno<br>parlamentario .....                          | <br>37 |
| 1.2 Representación parlamentaria,<br>popular o partidista .....             | <br>42 |
| 1.3 El rol del partido y del legislador .....                               | 46     |
| 1.3.1 Diputados representantes de los<br>ciudadanos.....                    | <br>47 |
| 1.3.2 El vocabulario de la clase<br>política salvadoreña.....               | <br>49 |
| 1.3.2.1 El vocabulario de los<br>funcionarios públicos .....                | <br>51 |
| 1.3.2.2 El vocabulario de los diputados.....                                | 52     |
| 1.3.2.3 El vocabulario<br>de los dirigentes políticos .....                 | <br>55 |
| 1.3.2.4 El vocabulario del Presidente<br>de El Salvador .....               | <br>56 |

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| II EL CONTROL POLÍTICO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA .....                    | 64  |
| 2.1 De la autonomía a la coordinación de los tres Poderes del Estado ..... | 64  |
| 2.2 Funciones de la Asamblea Legislativa.....                              | 67  |
| 2.2.1 Acerca del veto legislativo .....                                    | 72  |
| 2.2.2 Interpelaciones a los funcionarios públicos .....                    | 75  |
| 2.2.3 Atribuciones jurisdiccionales de la Asamblea Legislativa .....       | 77  |
| 2.2.4 Inhabilidad y renuncia del Presidente .....                          | 80  |
| 2.2.5 Ratificación de tratados .....                                       | 83  |
| 2.2.5.1 Las reservas a los tratados .....                                  | 85  |
| 2.2.6 Sobre los empréstitos públicos .....                                 | 88  |
| 2.2.7 Legislación y supervisión .....                                      | 91  |
| 2.2.8 Elección de funcionarios públicos .....                              | 95  |
| 2.2.8.1 La Administración Pública en manos de la clase política .....      | 98  |
| 2.2.9 La aprobación del presupuesto general de la nación .....             | 101 |
| 2.2.9.1 Tarifas de los servicios públicos e impuestos municipales .....    | 101 |
| 2.2.9.2 ¿Presupuesto general de la nación al servicio de quién? .....      | 104 |
| 2.2.9.3 El presupuesto del Ministerio de Defensa .....                     | 110 |
| III LOS DIPUTADOS SALVADOREÑOS:<br>CONDICIONES Y OBLIGACIONES .....        | 118 |
| 3.1 Criterios para seleccionar a los candidatos a diputados. ....          | 118 |
| 3.1.1 Período de elección de los diputados .....                           | 118 |
| 3.1.2 La carrera parlamentaria .....                                       | 119 |
| 3.1.3 Cualidades que deben cumplir los candidatos a diputados.....         | 121 |
| 3.1.4 Nivel de estudios de los diputados .....                             | 123 |
| 3.1.5 Aspectos de género .....                                             | 127 |
| 3.1.6 ¿Pueden ser diputados los delincuentes políticos y comunes? .....    | 130 |
| 3.1.7 El domicilio del diputado .....                                      | 134 |
| 3.1.8 Primarias para elegir a los candidatos a diputados.....              | 135 |
| 3.2 Las fracciones legislativas.....                                       | 139 |
| 3.2.1 ¿En qué consisten? .....                                             | 139 |
| 3.2.2 Autonomía de las fracciones .....                                    | 141 |
| 3.2.3 La estructura orgánica de las fracciones .....                       | 149 |
| 3.3 Las atribuciones de los diputados.....                                 | 154 |

|                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------|-----|
| 3.3.1 Los diputados suplentes .....                       | 157 |
| 3.3.2 Las dietas de los diputados .....                   | 158 |
| 3.4 Los privilegios y las inmunidades parlamentarias ...  | 162 |
| 3.5 Las incompatibilidades y las sanciones legislativas   | 167 |
| 3.5.1 Acerca de las sanciones .....                       | 168 |
| IV FUNCIONES Y DISFUNCIONES DE LAS                        |     |
| COMISIONES .....                                          | 176 |
| 4.1 La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa.....    | 176 |
| 4.1.1 La traición y el autoritarismo .....                | 176 |
| 4.1.2 El Partido Demócrata fue producto                   |     |
| del oportunismo .....                                     | 177 |
| 4.1.3 La izquierda no se dividió se autodepuró .....      | 179 |
| 4.1.4 Funciones de la Junta Directiva .....               | 182 |
| 4.1.4.1 Funciones del presidente                          |     |
| de la Junta Directiva .....                               | 183 |
| 4.2 Estructura de las comisiones o comités legislativos . | 185 |
| 4.2.1 Otras clasificaciones de las comisiones .....       | 187 |
| 4.3 Funciones de las comisiones permanentes.....          | 188 |
| 4.4 División del trabajo en las comisiones.....           | 191 |
| 4.4.1 Elección de los miembros                            |     |
| de las comisiones .....                                   | 191 |
| 4.4.2 Elección de las directivas                          |     |
| de las comisiones .....                                   | 195 |
| 4.5 Funciones de los miembros de las comisiones.....      | 200 |
| 4.6 Funcionamiento interno de las comisiones.....         | 203 |
| 4.7 Las comisiones en El Salvador.....                    | 206 |
| 4.7.1 Las funciones de las comisiones                     |     |
| permanentes en El Salvador .....                          | 210 |
| 4.8 Subcomisiones legislativas.....                       | 223 |
| 4.8.1 Las subcomisiones y la investigación .....          | 225 |
| 4.9 Las comisiones de investigación.....                  | 225 |
| 4.9.1 Los miembros de la comisiones de investigación .    | 226 |
| 4.9.2 Condiciones y apoyo a las comisiones                |     |
| de investigación .....                                    | 228 |
| 4.9.3 El informe de las comisiones                        |     |
| de investigación .....                                    | 231 |
| V DE LA SESIÓN PLENARIA A LA INICIATIVA                   |     |
| LEGISLATIVA .....                                         | 239 |

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1 La sesión plenaria o pleno legislativo.....                                             | 239 |
| 5.1.1 La legislatura y la clasificación<br>de las sesiones plenarias .....                  | 240 |
| 5.2 De Asamblea Legislativa a mercado.....                                                  | 242 |
| 5.3 Recintos legislativos.....                                                              | 243 |
| 5.4 Acerca de la agenda de la sesión plenaria.....                                          | 246 |
| 5.4.1 La elaboración de la agenda en El Salvador .....                                      | 246 |
| 5.4.2. Correspondencia que no compete<br>a la Asamblea Legislativa.....                     | 248 |
| 5.4.3 El establecimiento del quórum .....                                                   | 251 |
| 5.4.4 La modificación de la agenda .....                                                    | 254 |
| 5.4.5 La aprobación del acta de la sesión<br>plenaria anterior.....                         | 255 |
| 5.4.6 De los informes de las comisiones<br>al cierre de la sesión.....                      | 256 |
| 5.4.6.1 La primera lectura.....                                                             | 256 |
| 5.4.6.2 La segunda lectura.....                                                             | 258 |
| 5.5 Las piezas de correspondencia en la praxis<br>legislativa salvadoreña .....             | 261 |
| 5.5.1 Moción .....                                                                          | 265 |
| 5.6 Iniciativas en la formación de las leyes.....                                           | 267 |
| 5.6.1 Iniciativas de ley popular .....                                                      | 267 |
| 5.6.2 Iniciativas gubernamentales .....                                                     | 269 |
| 5.6.3. Iniciativas legislativas .....                                                       | 270 |
| 5.7 Iniciativas legislativas en El Salvador .....                                           | 270 |
| 5.7.1 Iniciativas de ley de una legislatura a otra ...                                      | 273 |
| 5.8 Dictámenes legislativos. ....                                                           | 275 |
| 5.8.1 Clases de dictámenes.....                                                             | 277 |
| 5.8.2 Dispensa de trámite.....                                                              | 280 |
| VI LA ELABORACIÓN DE LA LEY EN EL SALVADOR.....                                             | 286 |
| 6.1 Conceptos legislativos elementales que<br>intervienen en la elaboración de la ley ..... | 286 |
| 6.1.1 Proyecto de ley.....                                                                  | 286 |
| 6.1.2 Decreto legislativo.....                                                              | 287 |
| 6.1.3 Enmiendas .....                                                                       | 288 |
| 6.1.4 Legislación delegada a las comisiones .....                                           | 289 |
| 6.1.5 Legislación delegada al Poder Ejecutivo .....                                         | 289 |
| 6.1.6 Audiencias –hearings- .....                                                           | 290 |
| 6.1.6.1 Las audiencias en El Salvador.....                                                  | 292 |
| 6.2 El costo económico de las leyes.....                                                    | 294 |
| 6.2.1 Maquila de leyes.....                                                                 | 297 |
| 6.3 La sanción y el veto presidencial .....                                                 | 299 |

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.3.1 La sanción y el veto presidencial<br>en El Salvador .....                      | 300 |
| 6.3.2 Reacción del Poder Legislativo ante<br>la sanción y el veto presidencial ..... | 303 |
| 6.3.3 El veto constitucional .....                                                   | 304 |
| 6.3.4 Casa Presidencial con funciones de<br>Corte Suprema de Justicia .....          | 307 |
| 6.3.5 Organismo que declara la inconstitucionalidad.                                 | 309 |
| 6.3.6 La ley, su publicación .....                                                   | 312 |
| 6.3.7 El tortuguismo de la<br>Corte Suprema de Justicia .....                        | 314 |
| 6.4 Debates legislativos .....                                                       | 317 |
| 6.4.1 Tácticas obstruccionistas de debate .....                                      | 319 |
| 6.5 Las votaciones .....                                                             | 321 |
| 6.5.1 Modos de votación.....                                                         | 322 |
| 6.5.2 Tipos de votación.....                                                         | 324 |
| 6.5.3 Modos y tipos de votación en<br>El Salvador.....                               | 325 |
| 6.5.4 Procedimiento para contar los votos .....                                      | 329 |
| 6.5.5 La libertad y el interés nacional<br>en la votación .....                      | 329 |
| 6.5.5.1 Caso, Partido de Conciliación<br>Nacional (PCN) .....                        | 331 |
| 6.5.6 Venta de votos.....                                                            | 332 |
| Conclusión .....                                                                     | 343 |
| Bibliografía .....                                                                   | 349 |

## PROLOGO

En los últimos cuatro años, Oscar Martínez Peñate ha publicado dos libros, *El Salvador: del Conflicto Armado a la Negociación* y, *El Salvador: Democracia y Autoritarismo*. Ambos de inmediato se convirtieron en éxitos de librería. El autor es originario de Santa Ana, ha realizado estudios en Relaciones Internacionales y Ciencia Política en universidades de Costa Rica y de Canadá.

Luego de una fructífera experiencia como Secretario de Planificación de la Universidad de El Salvador (1992-1994), Martínez Peñate se incorporó a la investigación y a la docencia en la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), donde sus libros son obras de texto de varias carreras, así como en otras universidades y centros de estudios del país. En el extranjero, sus obras se encuentran en renombrados y prestigiosos centros de documentación e investigación sobre América Latina y el Tercer Mundo.

Esta obra del autor aborda un tema inédito que intenta, llegar al fondo y mostrar cómo es, funciona y opera el Poder Legislativo, lo mismo que los partidos políticos representados por sus diputados en dicho Poder de la República.

Al leer este libro, los estudiosos de las ciencia política y los alumnos de distintas carreras, interesados en conocer la naturaleza y la esencia de este Poder del

Estado, percibirán, entre otras, algunas circunstancias:

- Que los informantes más calificados para dar testimonio —diputados y funcionarios legislativos—, en la mayoría de los



casos ignoran las respuestas a preguntas elementales que se les hacen.

- Que esas personalidades carecen en un alto porcentaje de la instrucción notoria que debe tener todo político y que, por lo mismo, no son interlocutores idóneos del investigador.
- Que, por la naturaleza oficialista de la Asamblea Legislativa, que por muchas décadas de gobiernos militares y autoritarios ha funcionado bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, hay cantidad de información de que la misma debería ser del dominio público.
- Que los diputados –elegidos para representar intereses populares– no tienen independencia de criterio y que obedecen ciegamente los dictados de sus partidos, cuyos compromisos están en pugna casi siempre con lo que conviene a la gran mayoría del electorado.
- Que existen tácticas para legislar en beneficio del gran poder, de la minoría poseedora de privilegios sin límite, para la cual el beneficio popular no importa.
- Que a pesar del compromiso adquirido tras la firma del Acuerdos de Paz (1992), relativo el proceso de democratización del país, la derecha política cuenta con poderosos instrumentos de maniobra, que le permiten presionar en contra de esa democratización, para demorarla hasta donde sea posible.
- Que los partidos de oposición –en particular los más chicos– aceptan componendas que facilitan al Poder

Ejecutivo dar imagen de legalidad y consenso a iniciativas de mal gobierno.

Aunque con esta enumeración no agotamos la lista de vicios que vuelven poco operativa a la Asamblea Legislativa,

hacer mención nos permite ubicarnos en las circunstancias del investigador, para quien el encuentro con algunas verdades no ha sido nada fácil.

Muchos diputados no entienden lo que se les pregunta y responden con despropósitos; otros entienden pero responden con evasivas o imprecisiones; otros más se niegan a emitir declaraciones y quienes las emiten muchas veces mienten. Los diputados de oposición —en particular los del FMLN— algunas veces evidencian su falta de práctica política y, en algunos casos, dejan traslucir que no todos los que se condujeron con eficiencia en la lucha guerrillera han llegado a ser buenos legisladores, con capacidad para trabajar por la población que votó por el partido que representan.

A pesar de todo lo anterior, la decisión popular expresada en los resultados de las elecciones legislativas de 1997, que privó al partido oficial (ARENA) de la cómoda mayoría que tuvo en las legislaturas anteriores y dio a los partidos de oposición, cuya primera fuerza está constituida por el FMLN, la oportunidad de ensayar formas democráticas de legislar, permite consignar en este libro algunas novedades que antes habrían parecido inconcebibles.

Inclusive se advierte que ya dejó de ser segura la combinación de caja fuerte que guardó en total secreto las acciones de los políticos y de sus partidos, que no tenían nada que ver con su representación popular, y ahora se sabe que hay representantes que venden votos, partidos que negocian sus decisiones con respecto a temas cruciales de la vida nacional, comisiones de la Asamblea que permiten manipulaciones, irresponsabilidad y corrupción entre los diputados, que hasta hace muy poco no podían ser objetos de duda.

El libro tiene una secuencia que pocas veces se encuentra

en una obra resultante de algo que se ha investigado con rigor científico, con absoluto apego a la objetividad y al tratamiento ecuánime de los hechos.

El libro que ahora nos entrega Oscar Martínez Peñate, con seguridad tendrá más éxito que los precedentes. La oportunidad de su aparición en las librerías coincide con dos procesos eleccionarios que pondrán a prueba hasta dónde El Salvador se encamina hacia la democracia. En 1999 se elegirá al último presidente de la República en este siglo de tantas conmociones sociales, y en el último año del milenio se llamará a renovar en su totalidad a la Asamblea Legislativa y a los gobiernos municipales de todo el país.

La lectura de este libro será ineludible para toda la clase política salvadoreña. En el ámbito de la precaria investigación científica que se realiza en nuestro medio académico e intelectual, esta obra podría marcar el punto de partida de otras indagaciones que intenten eliminar los tabúes que hasta ahora impiden el desarrollo de las Ciencias Sociales en El Salvador, así como la comprensión de los beneficios de la ciencia y la tecnología.

Francisco Guzmán Argueta

## PRESENTACIÓN

La primera y, quizás, principal reflexión que podemos hacer inmediatamente después de leer este nuevo libro de Oscar Martínez Peñate, titulado *El Salvador la Asamblea Legislativa*, es que su dominio teórico de la ciencia política, está íntimamente ligado a lo que acaece en el momento mismo en que es escrito. Dicho en otras palabras: él, a la vez que, en una especie de anatomía política, disecciona el Poder Legislativo, desde el punto de vista doctrinario, pisa siempre la tierra firme de la actualidad histórica, extrayendo ejemplos aleccionadores. Con tales ejemplos de la praxis vernácula, pone en evidencia esta cuestión de principio: la verdad es siempre concreta y que las vaguedades y el fabular están totalmente reñidos con la ciencia.

De paso, queremos dejar constancia de esta observación: Martínez Peñate no habla de "órganos", sino de poderes, ciñéndose, así, al léxico clásico de los constitucionalistas.

Debemos decir, asimismo, que el autor, al acompañar sus análisis teóricos con la historia cotidiana, deja para el futuro versiones testimoniales de gran valor a los que estudiarán el presente. Él, por consiguiente, es cultivador de la memoria histórica, tan menospreciada, maltratada y arrinconada en nuestra sociedad.

Otro de los méritos destacables de esta obra, son los juicios críticos, ponderados y equitativos que, por igual, hace a todos los partidos políticos integrantes de la Asamblea Legislativa. En este sentido, diríamos que lo cortés no le resta al autor la franqueza. Esta característica suya,

demuestra ser indeclinable en su personalidad y, concretamente, a su calidad de investigador científico, puesto que en el mismo tono -alejado de jabonosas gesticulaciones diplomáticas o cortesanas- se ha expresado ya en sus dos obras anteriores: *El Salvador del Conflicto Armado a la Negociación 1979-1989* y en *El Salvador Democracia y Autoritarismo*.

El libro contiene, precisamente, una amplia investigación sobre el Poder legislativo en El Salvador. Los títulos de los capítulos hablan de su contenido:

Cap.I El Poder Legislativo y los partidos políticos.

Cap.II El Control político de la Asamblea Legislativa.

Cap.III Los diputados salvadoreños: condiciones y obligaciones.

Cap.IV Funciones y disfunciones de las comisiones.

Cap.V De la sesión plenaria a la iniciativa legislativa.

Cap.VI La elaboración de la ley en El Salvador.

Todos los temas, en su conjunto, abarcan, además de las formas de funcionamiento del llamado "primer órgano del Estado", una rica gama de planteamientos sobre la problemática parlamentaria salvadoreña, así como sugerencias constructivas para solucionarla. A manera de ejemplos, que apenas son una pequeña parte de la problemática planteada, enunciamos los siguientes:

- El presidencialismo dominante en nuestro país.
- Legitimidad y representatividad de los diputados. La inaceptable calidad, en general, de éstos, que no llenan la exigencia de ser los más sensatos e intelectualmente superiores. El autor aduce razones sociológicas que inciden en este problema.

- Factores determinantes que favorecen la hegemonía del partido oficial en el parlamento.
- Génesis y culminación del autoritarismo institucionalizado.
- Con información veraz, señala que "El Salvador no es solamente el país que tiene los partidos políticos más machistas de Centro América, sino de toda la América Latina".
- Advierte los vacíos institucionales, como la inexistencia de la censura para tal o cual funcionario, de parte del parlamento.

La lista anterior podría ampliarse, debiéndose enfatizar en ese punto, que el autor siempre acompaña el análisis teórico con la vida práctica.

Finalmente, queremos decir que la presente obra, es un valioso aporte en el campo de las ciencias políticas que viene a enriquecer la muy flaca bibliografía salvadoreña. Tenemos la firme esperanza, que tendrá grande aceptación entre los estudiosos de la sociología, ciencia política, derecho y entre la, para mí inexistente, "clase política".

Jorge Arias Gómez

## INTRODUCCIÓN

La elaboración de este trabajo se dificultó debido a que en El Salvador los documentos públicos tienen carácter privado y/o secreto, a pesar de que los diputados, ministros y el Presidente del país afirmen que hay democracia; lo cual se puede interpretar como falta de transparencia y de corrupción que socava a las instituciones públicas. Igualmente, el maltrato y menosprecio con que los funcionarios públicos tratan al ciudadano que les demanda un servicio.

Con este trabajo se pretende dar a conocer el funcionamiento de la Asamblea y el trabajo que realizan los diputados, pero sobre todo saber si el Poder Legislativo cumple con los actuales desafíos y retos de esta sociedad de postguerra; de la misma manera, identificar las disfunciones y plantear propuestas para tratar de solventarlas. Para llevar a cabo este cometido se partió de que para resolver nuestros problemas, primero debe de tenerse en cuenta la cultura nacional, la historia e idiosincrasia; por lo que no se empleó ninguna camisa de fuerza ideológica, política ni intelectual, simplemente se desarrolló el trabajo de investigación, sin atarse a ninguna corriente jurídica ni ideológica política, tampoco tomamos como modelo a determinado Poder Legislativo extranjero.

El abordaje que se utilizó para el estudio de la Asamblea Legislativa fue desde la dimensión de la ciencia política. Esperamos que éste sirva de motivación a los especialistas salvadoreños en derecho constitucional o en derecho parlamentario para que, desde estas disciplinas, hagan un estudio sobre el Poder Legislativo de El Salvador.

Es necesario sistematizar y documentar, para dar a conocer con datos precisos y concretos, a través de una investigación, que la acumulación histórica del Poder Legislativo se limitó a ser un simple instrumento de la oligarquía y de los militares. No obstante que el sistema político salvadoreño se le haya calificado oficialmente como republicano, los dictadores civiles o militares se autoproclaman asimismo presidentes de la "República".

La Asamblea Legislativa de El Salvador ha sido una de las instituciones decorativas del Estado, que a partir de la firma de los acuerdos de paz se comienza a considerar como uno de los poderes fundamentales del sistema político, aunque hasta la fecha prácticamente solo haya beneficiado con el proceso de elaboración de la ley a la oligarquía, a las empresas multinacionales y a los militares.

En El Salvador, en el día de las votaciones para elegir diputados, la ciudadanía vota pero no elige; y quienes sí

eligen son el líder o la dirigencia de los partidos políticos. Sin embargo, para encubrir el autoritarismo y la corrupción que prevalece al interior de los partidos políticos, las máximas directivas políticas convocan a asambleas partidarias, para que los asambleístas creen que eligen cuando levantan la mano por el candidato que les imponen. Así se engaña a la población; se le hace creer que tanto la elección como la votación fueron democráticas.

En El Salvador los partidos políticos son autoritarios, se puede hablar de cuál es el menos o el más antidemocrático. Por tal razón la Asamblea Legislativa no es democrática, y no lo será mientras no se democraticen los partidos a su interior, por lo que la construcción de un sistema político democrático pasa indispensable e ineludiblemente por la democratización de los institutos políticos y de la Asamblea Legislativa. De igual forma por la depuración de los politiqueros enquistados en las instituciones del Estado, por ejemplo, en el Tribunal Supremo Electoral, Procuraduría General de la República, Fiscalía y, Corte de Cuentas.

Los políticos deben hacer el esfuerzo de entender que las instituciones públicas son para el servicio del pueblo, no de las dirigencias de los partidos políticos, de la oligarquía ni de los militares. Que las instituciones públicas son incluso para que se defienda a los ciudadanos de los abusos que cometen los políticos. La sociedad civil salvadoreña se encuentra en calidad de rehén de la clase política salvadoreña y ésta a su vez, es rehén de las cúpulas económicas. Esta es una de las razones del por qué el sistema político autoritario, lejos de dar un paso al proceso de democratización que se anunció, con la firma de los acuerdos de paz, lo obstaculiza, con el propósito de consolidar el actual orden económico, político y social injusto, antidemocrático y antinacional.

Como no se elige, ni idea tiene el ciudadano de por quién vota; por ejemplo, los diputados, al igual que los dirigentes políticos, altos funcionarios públicos, incluso el mismo Presidente de El Salvador, poseen un vocabulario tan pobre que rima con lo vulgar y los soez. Para la mayoría de los salvadoreños ha de ser una sorpresa y una vergüenza, tener a estas personas dirigiendo las principales instituciones del Estado.

La Asamblea Legislativa, a falta de un reglamento interior que sea moderno y democrático, es usual que los diputados cometan algún acto ilícito, y que el Poder Legislativo se constituya en un apéndice del Poder Ejecutivo, a tal grado que esta situación permite que las decisiones legislativas sean adoptadas por los jefes de fracción, junto con el primer mandatario en la Casa Presidencial. Por ejemplo, la aprobación del Presupuesto General de la Nación de 1998.



Las funciones de la Asamblea, tales como el veto legislativo, interpelaciones y las atribuciones jurisdiccionales, solo se activan en contra del interés de la nación y a favor de las dirigencias de los partidos políticos, oligarquía y multinacionales. En cuanto a la función de supervisión del Legislativo, en El Salvador es prácticamente nula.

La aprobación del presupuesto general de la nación, por parte de la Asamblea, es uno de los ejemplos de la manera irresponsable del trabajo que hacen los diputados; no existe un seguimiento sistematizado de la ejecución y evaluación periódica del presupuesto; en El Salvador pareciera que el primer poder del Estado es la Fuerza Armada, la que se impone al Poder Ejecutivo y al Legislativo; los militares obligan a aceptar su presupuesto en términos globales, es decir, no lo desglosan, lo que significa que nadie sabe en el país, a excepción de los mismos militares, en qué lo gastan. El presupuesto que se le asigna a los militares representa un despilfarro de los impuestos de los salvadoreños, además la sola existencia de la institución armada es un peligro potencial para la seguridad de la ciudadanía, ya que, según la historia del país, los militares sólo daño, muerte, dolor y luto le han causado a los salvadoreños.

En El Salvador prácticamente cualquier salvadoreño puede ser diputado, el único requisito indispensable es que sea leal con la dirigencia del partido. Por ejemplo, el analfabetismo no está ausente del Poder Legislativo, ni las personas irresponsables que han abandonado y/o desconocido completamente a sus hijos, lo que significa que estos padres de la patria no llegan ni a padrastros. En la Asamblea Legislativa de El Salvador hay diputados que han tomado la carrera parlamentaria nada más como un modo de vida, incluso hay algunos que tienen más de 15 años de ser legisladores y, la única mejoría que se puede observar es la suya o de su familia, pero no la nacional.

La Asamblea Legislativa constituye el mejor escenario en donde el machismo es la regla; para que el Poder Legislativo sea representativo y democrático por excelencia, uno de los parámetros es la composición de género de la Asamblea, esta es una de las causas del por qué faltan leyes que protejan a la mujer y a los niños.

Unos de los cambios que contribuirían a la democratización de los partidos políticos y de la Asamblea Legislativa, así como a la construcción del sistema político democrático, sería la reforma de la *Constitución Política* y del *Código Electoral*, para incorporar lo más pronto posible la realización de las elecciones primarias en los partidos, para elegir candidatos a diputados, alcaldes, presidente y vicepresidente.

Las fracciones legislativas en El Salvador son parecidas a pequeños feudos, en donde al señor feudal lo personifica el secretario o presidente del partido y, en última instancia, las cúpulas de los mismos, que son los ostentadores del poder legislativo, sin haber sido electos como tales. No obstante ellos imponen sus voluntades y deseos.

Las fracciones legislativas son apéndices de los partidos. Esta situación es favorecida por la ausencia de normatividad en el reglamento interior de la Asamblea, es más, no existen reglamentos internos de cada fracción. Se llega al extremo de que si es electo un solo diputado o alguno es expulsado del partido por el cual fue elegido o se sale del partido y decide formar otra institución política, aunque no esté legalizado, en la Asamblea Legislativa de El Salvador a ese diputado se le considera como fracción legislativa. En otras palabras, las fracciones legislativas, al igual que los miembros de ellas, no tienen estructura ni funciones específicas o determinadas.

La Asamblea Legislativa de El Salvador tiene 84 diputados que se eligen cada tres años, no obstante los diputados de la legislatura de 1997-2000 decidieron, a través de una cuerdo legislativo, cambiar el estatus a 24 diputados suplentes, para convertirlos en diputados propietarios, así es que ahora, la Asamblea Legislativa se encuentra formada por 108 diputados. Este fraude fue camuflado de la forma siguiente: a los diputados suplentes se les contrató como asesores de fracción. En esta misma legislatura, los diputados adoptaron también la decisión, casi inmediatamente después de haber sido electos, de elevarse considerablemente el salario, a pesar de su bajo nivel académico, su vocabulario e inasistencia al trabajo, y casi nula calidad del trabajo legislativo.

En El Salvador, el ser diputado es un negocio lucrativo, porque se gana un elevado salario sin mayores costos, además algunos consideran que ser diputado es como estar becado, ya que al mismo tiempo que son legisladores, algunos estudian y otros trabajan en sus respectivas empresas, oficios o profesiones. Las sanciones legislativas, se puede decir que no existen en El Salvador; aquí todo vale: llegar tarde, no presentarse a trabajar, ausentarse a cualquier hora de las sesiones, atender amistades y familiares en los curules y mantener extensas conversaciones telefónicas durante las plenarias, etc.

La Junta Directiva se integra al inicio de cada legislatura. La composición está determinada por las negociaciones, clases y tipos de correlación de fuerzas políticas, debido fundamentalmente a la falta de reglamentación y evidentemente por la atmósfera autoritaria que prevalece en la Asamblea Legislativa.

Las comisiones legislativas permanentes no tienen instituidas las reglas de funcionamiento interno, por lo que allí puede ocurrir cualquier cosa, en no importa qué momento, sin embargo la improvisación y el desorden son la regla.

Las comisiones de investigación en El Salvador son "cortinas de humo", para distraer o confundir la atención de los salvadoreños de los problemas fundamentales que abaten a la nación.

La sesión plenaria tiene un ambiente de mercado, no sólo por el desorden y bullicio que caracteriza a los mercados municipales en El Salvador, sino porque allí también funciona una plaza pública, donde se venden votos y voluntades. Este negocio constituye la razón del por qué no exista la iniciativa de ley popular en el país.

Debido a la notoria ignorancia de los diputados, a pesar de que algunos de ellos han obtenido licenciaturas y hasta maestrías, de esas que otorgan universidades privadas de dudosa reputación académica en el país; la ignorancia los lleva a aprobar leyes sin hacer el más mínimo o elemental estudio de impacto y de costo económico que tendrán al momento de ejecución. Los diputados han convertido a la Asamblea en una "maquila" de leyes, sin ningún control de calidad, de igual forma en una "sastrería", es decir, que se confeccionan leyes a la medida y al gusto del cliente, el problema es que la clientela no es la mayoría de la población de El Salvador, sino única y exclusivamente la oligarquía, las multinacionales y los militares.

Las audiencias, según la doctrina y la práctica legislativa, son para tomar en cuenta la opinión de la población a la hora de que los diputados emitan el respectivo dictamen, sin embargo en El Salvador constituyen una demagogia más de los diputados, le hacen creer a la población que la toman en consideración, cuando en la realidad no les interesa no sólo lo que los ciudadanos opinen, sino, lo que es peor, el daño que le causan con leyes antipopulares e inconstitucionales.

Las arbitrariedades y los daños que cometen los diputados contra el pueblo salvadoreño, cuentan con el apoyo no declarado de la Corte Suprema de Justicia, específicamente con el tortuguismo que la caracteriza para resolver los recursos de inconstitucionalidad que le presenta la sociedad civil.

La Asamblea Legislativa es la casa de la clase política, donde, prácticamente, le tiene vedado el acceso a la ciudadanía, a pesar de que es ella la que sufraga los jugosos salarios a los diputados, a través de los impuestos. Los legisladores deben no sólo permitir el acceso del público a las plenarias, sino respetar la libertad de expresión y dejar de violar los derechos humanos, por ejemplo en la actualidad no se permite ingresar a los periodistas a las sesiones de

todas las comisiones y subcomisiones legislativas, ni se mejoran las condiciones de infraestructura que les permitan realizar una mejor labor periodística.

La Asamblea Legislativa debería de poseer una de las mejores bibliotecas del país y uno de los mejores centros de investigación, atendidos por personas capaces y de alto nivel académico, no por políticos o ex diputados, a fin de realmente hacer funcional la Asamblea Legislativa y ponerla al servicio de la nación.

## I

### EL PODER LEGISLATIVO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 1.1 Breve esbozo histórico y caracterización del Poder legislativo

Para una mejor comprensión, antes de abordar el tema, es necesario definir el término Parlamento. Parlamento tiene su origen en la palabra francesa *parler*, que en español significa hablar, es decir, hablar o conversar unos con otros. Según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*<sup>1</sup>, existen siete significados de la palabra Parlamento:

1. Asamblea de los grandes del reino, que bajo los primeros reyes de Francia se convocaba para tratar negocios importantes.
2. Cada uno de los tribunales superiores de justicia que en Francia tenía además atribuciones políticas y de policía.
3. La Cámara de los Lores y la de los Comunes en Inglaterra.
4. Por extensión Asamblea legislativa.
5. Razonamiento u oración que se dirigía a un congreso o junta.
6. Entre actores, relación larga en verso o prosa
7. Acción de parlamentar.

El Parlamento ha evolucionado, por ejemplo, en sus funciones, composición y estructura. Estos cambios han ocurrido de acuerdo con el contexto particular de alguna zona geográfica determinada, en donde se haya creado y desarrollado históricamente un Estado.

Cada Estado tiene un Parlamento diferente y peculiar, que puede ser considerado en última instancia como el resultado de los cambios o modificaciones ocurridos en el tiempo en una sociedad y que pudieron ser influidos directa o indirectamente por sucesos de carácter nacional, regional o internacional.

Los antecedentes históricos de la Asamblea Legislativa se remontan hasta las antiguas asambleas en Grecia. Sin embargo, el origen y significado de Parlamento moderno se encuentra en Europa, particularmente en el Reino Unido, en donde los reyes convocaban y presidían el Parlamento. Ésta institución cumplía sobre todo funciones judiciales, económicas y presupuestarias.

En el siglo XIV, los órganos parlamentarios, despojados de sus funciones judiciales, incorporaron a otros representantes de sectores sociales, plebeyos, urbanos, a la *gentry* en Inglaterra, a lo que en Francia se llama «estado llano» y en España al tercer brazo: burgueses, propietarios, etc., los *meliores terrae*. Con esta representación, los Parlamentos estamentales entran en complejas relaciones entre sí y con el Monarca. Así, en Inglaterra comienza a imponerse la práctica de que los nobles temporales y espirituales se reúnan aparte (lo que da origen a la Cámara de los Lores), en tanto que el estamento llano lo hace por otra (lo que da origen a la Cámara de los Comunes); igual sucederá con los Estados Generales en Francia y la costumbre se romperá por primera vez, cuando los tres Estados deciden celebrar sesiones conjuntas en 1789: con anterioridad, el estado llano había impuesto la costumbre de presentar al Monarca los «cahiers de doléances» en los cuales se contenían sus reivindicaciones, cuyo logro solían vincular a la aprobación de los impuestos por el Rey<sup>2</sup>.

El origen del Parlamento no se puede interpretar como un intento de instaurar sistemas políticos democráticos. Sin embargo, con el aparecimiento y fortalecimiento de la burguesía en el siglo XVI; con los efectos económicos, políticos y sociales del advenimiento del capitalismo en el siglo XVIII; los efectos directos y mediatos de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, en el siglo XX, los Parlamentos fueron objetos de cambios considerables, hasta concebirse hoy como los principales órganos del Estado.

Al Parlamento se le designa indistintamente con varios nombres, no obstante, en el desarrollo del presente trabajo se empleará el de Asamblea Legislativa.

Entre los sinónimos de Asamblea Legislativa encontramos los siguientes (ver cuadro No.1):

CUADRO No.1  
ALGUNOS SINÓNIMOS DE ASAMBLEA LEGISLATIVA POR PAÍS

| ASAMBLEA LEGISLATIVA      | PAÍS                 |
|---------------------------|----------------------|
| Asamblea Federal          | Suiza                |
| Asamblea Popular          | Albania              |
| Cámara de Representantes  | Indonesia            |
| Congreso Federal          | EE.UU.               |
| Congreso Nacional         | República Dominicana |
| Congreso Popular Nacional | China                |
| Consejo Grande y General  | San Marino           |
| Consejo Supremo           | Letonia              |
| Cortes Generales          | España               |
| Dieta                     | Japón                |
| Estados Generales         | Países Bajos         |
| Gran Asamblea             | Rumania              |
| Knesset                   | Israel               |
| Parlamento                | Inglaterra           |

Las Asambleas Legislativas pueden ser unicamerales (monocameralismo), constituidas por una sola cámara, o bicamerales (bicameralismo), formadas por dos cámaras.

El sistema unicameral fue el primero en surgir. Luego éste dio origen al bicameral y tuvo su génesis en Inglaterra, cuando los *commons* o baja nobleza formaron su propia cámara, la Cámara de los Comunes, como resultado de la decisión que tomó la aristocracia o los lores de tener reuniones en la Cámara de los Lores, separadas de los *commons*. Con esta escisión cada cámara representaba intereses distintos y en muchos casos contrapuestos, debido, entre otras razones, a las diferencias sociales y económicas de los miembros que componían cada una de las cámaras.

El sistema legislativo inglés se extendió por casi toda Europa, valga decir que los países lo adoptaron y lo modificaron, acorde con las particularidades de cada Estado. Una vez que formó parte del sistema político de los países, evolucionó y se desarrolló en la medida en que se transformaron las sociedades europeas. Actualmente es el sistema predominante en Europa.

Montesquieu (...) propuso que se dividiera en dos Cámaras que, siguiendo el ejemplo inglés, representarían a la sociedad de acuerdo con sus partes: la baja para el pueblo y la alta para los propietarios<sup>3</sup>.

Montesquieu hacía descansar este último control en un principio social, más que político y propio del Estado. Esta atadura aristocrática se rompería con la aparición de los federalistas estadounidenses que reformularon la división del Congreso para asignar a la Cámara Baja la representación ciudadana y al Senado la de los Estados Federados<sup>4</sup>. Hoy, en los países de la comunidad internacional, los poderes legislativos ya no son un escenario en donde se reproduce la división de clases de la sociedad, en donde por un lado están representados los propietarios y por el otro los trabajadores. Esto no significa que las cámaras no puedan estar constituidas por partidos políticos que encarnen expresiones de clase y posiciones antinacionales.

En los sistemas bicamerales, las cámaras han logrado alcanzar un equilibrio entre ellas, y se han convertido en complementarias.

Las cámaras de los poderes legislativos bicamerales tienen diferentes nombres, según el país (ver cuadro No.2).

CUADRO No.2  
ALGUNAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS BICAMERALES

| PAÍS        | PRIMERA CÁMARA         | SEGUNDA CÁMARA            |
|-------------|------------------------|---------------------------|
| Botswana    | Cámara de Jefes        | Asamblea Nacional         |
| EE.UU.      | Senado                 | Cámara de Representantes  |
| Eslovenia   | Consejo de Estado      | Asamblea del Estado       |
| España      | Senado                 | Congreso de los Diputados |
| Francia     | Senado                 | Asamblea Nacional         |
| India       | Consejo de los Estados | Cámara del Pueblo         |
| Paraguay    | Senado                 | Cámara de Diputados       |
| Reino Unido | Cámara de los Lores    | Cámara de los Comunes     |
| Suiza       | Consejo de los Estados | Consejo Nacional          |



El Poder Legislativo nació primero que la teoría; fue el resultado de los sucesos históricos el que lo concibió y se puede decir que, los hechos positivos que causó u originó en la vida de los pueblos, fueron los que le concedieron prácticamente validez universal. "Lo que Inglaterra fue construyendo orgánicamente, sin razonarlo casi, a medida que las circunstancias lo aconsejaban, vino a ser teorizado en el Continente"<sup>5</sup>.

Sin embargo, hasta la fecha no se ha elaborado una teoría que se constituya en paradigma ideal para ser copiada por cualquier Estado. En este orden de ideas cada Asamblea Legislativa es *sui generis* y se constituye en la secuela directa del proceso y nivel político, social, económico, cultural, técnico y científico, etc., entre otros, alcanzado por cada país.

En este sentido, el funcionamiento, composición y funciones de la Asamblea Legislativa estarán en proporción directa con el desarrollo del país respectivo; en otras palabras, el estado en que se encuentre cada Asamblea Legislativa es el reflejo del nivel de crecimiento y desarrollo alcanzado en diversas áreas y sectores prioritarios de la sociedad, lo que incluye obviamente el nivel de democracia logrado.

### 1.1.2 Sistema unicameral y bicameral

La composición y el número de miembros de ambas cámaras varía de país en país, no solamente tomando como parámetros las peculiaridades históricas de cada uno, sino también la densidad de la población, la extensión territorial y la división política-administrativa del Estado.

CUADRO No.3  
ASAMBLEAS LEGISLATIVAS BICAMERALES\*  
POBLACIÓN, ÁREA(Km<sup>2</sup>), MIEMBROS Y PERÍODOS DE LAS LEGISLATURAS

| PAÍS        | población   | Área(Km <sup>2</sup> ) | PRIMERA CÁMARA |                | SEGUNDA CÁMARA |             |
|-------------|-------------|------------------------|----------------|----------------|----------------|-------------|
|             |             |                        | Miembros       | Legislatura    | Miembros       | Legislatura |
| Bolivia     | 7.065.000   | 1.098.581              | 27             | 4 años         | 130            | 4 años      |
| EE.UU.      | 258.233.000 | 9.372.614              | 100            | 6 años         | 435            | 2 años      |
| India       | 896.567.000 | 3.287.590              | 245            | 6 años         | 545            | 5 años      |
| Paraguay**  | 4.643.000   | 406.572                | 45             | 5 años         | 80             | 5 años      |
| Reino Unido | 57.826.000  | 244.100                | 1,222          | hereditarios y | 650            | 5 años      |

\*Se emplea Primera Cámara y Segunda Cámara para referirse a sus respectivos homólogos en los países mencionados en el cuadro.

\*\*Elegidos por un período de cinco años, puede ser disuelta por el Ejecutivo antes del quinquenio.

FUENTE: Datos obtenidos del *Almanaque Mundial 1996*, Virginia, Editorial Televisa, 1995.

En algunos países que tienen división política federal optan por el sistema legislativo bicameral; en estas situaciones en la Primera Cámara (el Senado), es donde se da la representación territorial, puesto que, por lo general, es formada por uno, dos o más representantes de los Estados o Provincias del país y son elegidos ya sea por medio del sufragio universal, por el representante del Rey (gobernador), el Rey, o pueden ser personas que han adquirido el derecho por herencia familiar, como en el caso del Reino Unido.



Indígenas se manifiestan frente a la Asamblea Legislativa para exigir el reconocimiento oficial como pueblo indígena, 1997.

En los sistemas bicamerales de los Estados Federados, además de existir las dos cámaras, por lo general localizadas en la capital del Estado, coexisten de la misma forma igual número de Asambleas Legislativas como provincias o Estados posea el país; por ejemplo, en Estados Unidos existe el Congreso Federal, pero además hay cincuenta Asambleas Legislativas, es decir, una por cada Estado<sup>6</sup>.

El período como senadores puede ser por cuatro o seis años, por toda la vida como en el Reino Unido o hasta cuando el senador cumpla setenta y cinco años de edad, como el caso de Canadá<sup>7</sup>.

En la Segunda Cámara (Cámaras de Representantes), es donde se da la representación del pueblo y está constituida, por lo general, por diputados que son elegidos proporcionalmente con la población que tiene cada uno de los respectivos Estados o Provincias del país, de tal forma que habrá más diputados de una provincia que de otra, puesto que el número de ellos lo determina la cantidad de población.

Asimismo, se cuenta otro sistema parlamentario denominado tricameral o multicameral, pero realmente éste no llega a constituirse en una institución formada por tres o más cámaras equilibradas entre ellas, sino que lo que predomina es el bicameral; lo que sucede es que se crean algunos comités, consejos o comisiones legislativas especiales a las que llaman cámaras, que adquieren cierta importancia al interior de la Asamblea Legislativa, pero no igual ni mayor que las dos cámaras predominantes.

Francia y muchos países africanos han pasado por la experiencia de incluir una tercera cámara representante de intereses *funcionales*, en sus sistemas bicamerales basados en la representación territorial. Estas cámaras funcionales son consejos económicos y sociales que juegan un papel puramente consultivo que no justifica que el sistema pueda ser considerado como verdaderamente tricameral<sup>8</sup>.

En cuanto al sistema unicameral y bicameral, la doctrina todavía no se ha puesto de acuerdo sobre cuál de los dos es el mejor, puesto que no es la teoría la que define el buen funcionamiento del Poder Legislativo o de una legislación, sino los resultados positivos y el rol

destacado o determinante que este órgano desempeñe en la construcción, reconstrucción o proceso de consolidación de la democracia de algún país. Sin embargo, resulta interesante hacer notar que la tendencia observada en los países del mundo es el acentuado predominio del sistema unicameral, "la proporción es de casi tres contra uno"<sup>9</sup>.

Por un lado se esgrimen argumentos que tratan de justificar la existencia del sistema unicameral, entre los cuales encontramos los siguientes:

- La soberanía es indivisible y por lo tanto no se tiene que dividir en dos o más partes el Poder Legislativo. Juan Jacobo Rousseau sostenía que: "la soberanía es inalienable, es indivisible"<sup>10</sup>.
- El sistema bicameral es un remanente ya superado de las épocas donde el reinado era el predominante.
- Con el sistema bicameral se duplica el trabajo y el tiempo para resolver o tratar las mismas leyes, piezas de correspondencias, etc., además que representa un doble gasto presupuestario del país.
- Con el bicameralismo se producen competencias y rivalidades innecesarias entre ambas cámaras, que afectan no sólo el buen funcionamiento del poder legislativo sino también, del sistema político y, en definitiva, a la población.
- El unicameralismo permite más agilidad y flexibilidad al Ejecutivo, puesto que el presidente del país no tiene que dialogar, negociar o enfrentarse a dos cámaras.
- El tradicionalismo aristocrático de la nobleza y sus prerrogativas ya están superadas por la historia como para que exista una Cámara Alta.

Por otra parte, también encontramos argumentos que sostienen la necesidad de la existencia de las dos Cámaras Legislativas, por ejemplo:

- Las resoluciones, dictámenes, leyes, decretos, etc., serán ampliamente y mejor analizados; en ese sentido, los errores que cometan los diputados de la primera cámara serán rectificados o corregidos por los de la segunda.

- La existencia de ambas cámaras es saludable para garantizar de forma idónea el equilibrio del poder, la autonomía e independencia del Legislativo en relación con los Poderes Ejecutivo y Judicial.
- Es buena la existencia de un contrapeso y freno a la primera cámara, porque ésta puede devenir en autoritaria e impositiva sobre el Ejecutivo y sobre las demás instituciones públicas y privadas del país.
- Con el sistema bicameral se contribuye a estimular la carrera parlamentaria, puesto que el diputado de la primera cámara tratará de ascender a la segunda, lo que le permitiría lograr un aumento salarial, nuevas inmunidades y prerrogativas que se desprenderían de su nuevo rol; a la vez, mejorar su *status* frente a la clase y sociedad política, asimismo, frente a la población civil.
- Se produce una división racional del trabajo entre ambas cámaras, la cual redundaría en agilidad, eficiencia y funcionalidad del Poder Legislativo para abordar los tópicos y documentos que ingresan a la Asamblea Legislativa.
- La versión bicameral es la clásica de origen inglesa y es la que debe predominar.

Para el caso de los países de Centro América, después de la "independencia" en 1821, se estableció a partir de la Constitución Federal de 1824, un Poder Legislativo bicameral, compuesto por una Cámara de Representantes y un Senado. Incluso este sistema prosiguió en 1841, fecha en la que El Salvador se constituyera en Estado "independiente", hasta la redacción de la Constitución de 1886, en que se estableció el cambio de bicameral a unicameral, el cual ha prevalecido hasta nuestros días.

Actualmente, en El Salvador la Asamblea Legislativa está constituida por 84 diputados, elegidos por sufragio universal, por un período de tres años.

CUADRO No.4  
LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS  
DE LOS PAÍSES DE CENTRO AMÉRICA

| PAÍS        | POBLACIÓN*<br>(millones) | ÁREA (Km <sup>2</sup> )<br>(miles) | NUMERO DE<br>DIPUTADOS | DURACIÓN<br>DEL PERÍODO |
|-------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------|-------------------------|
| Guatemala   | 10.029.000               | 108.889                            | 80                     | 4 años                  |
| Honduras    | 5.595.000                | 112.088                            | 128                    | 4 años                  |
| Nicaragua   | 4.265.000                | 130.700                            | 92                     | 6 años                  |
| Costa Rica  | 3.199.000                | 51.100                             | 57                     | 4 años                  |
| El Salvador | 5.517.000                | 21.040.79                          | 84                     | 3 años                  |

\*Estimación media de la población en los años 1992 y 1993.

FUENTE: Datos obtenidos del *Almanaque Mundial 1996*, Virginia, Editorial Televisa, 1995.

### 1.1.3 Clasificación del sistema de gobierno legislativo

En la caracterización del sistema legislativo, partimos del hecho de que no existe uno que se pueda tomar como modelo ideal ni realizar la distinción, en la medida de la aproximación o lejanía de rasgos comunes de determinado sistema.

No existen dos sistemas iguales; los hay similares, lo que significa que cada uno tiene sus propias particularidades. Podemos afirmar que cada sistema responde a una historia, geografía, economía, política, etc., específica del país.

La caracterización se hará a continuación de manera general y no exhaustiva, de tal forma que se tomarán algunos parámetros similares, pero obviamente se dará el caso de que algunas características no se aplican a algún sistema, ya sea presidencialista o parlamentario. No obstante, el denominador común entre ambos sistemas es que son de carácter representativo.

#### 1.1.3.1 Sistema de gobierno presidencialista

El presidencialismo fue establecido por primera vez en los Estados Unidos de América por los federalistas, mediante la Constitución estadounidense del 17 de septiembre de 1787; posteriormente fue adoptado con las modificaciones del caso por la mayoría de los países de América Latina y, en la actualidad, ha llegado a ser el sistema predominante.

Históricamente, el sistema presidencialista es más antiguo que el parlamentario. Al mismo pertenecen las monarquías constitucionales en las que la constitución establece que el gobierno depende únicamente de la confianza del monarca, mientras que el Parlamento participa como instancia legislativa en el proceso político. La democratización del sistema presidencialista significó la abolición de la monarquía, porque el sistema de gobierno presidencialista y la democracia son compatibles en el marco de la república<sup>11</sup>.

En el presidencialismo existe una separación, equilibrio, autonomía e independencia relativa entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la relación que existe entre ellos es de coordinación, por lo que esta separación de poderes es tipificada como rígida.

En este sistema de gobierno, el Ejecutivo es monocéfalo; el presidente está investido con la función de jefe del Ejecutivo o del gobierno, del Estado, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y dirige la diplomacia o relaciones internacionales del país<sup>12</sup>.

El presidente puede nombrar de manera discrecional a los ministros de gobierno o secretarios de Estado; éstos últimos no son responsables políticamente ante la Asamblea; de la misma manera nombra a cierto personal clave en la administración pública.

Los diputados no pueden ejercer al mismo tiempo el rol de ministros, a menos que dejen su curul al suplente, es decir, no pueden pertenecer al mismo tiempo a los dos poderes del Estado.

El presidente y el vicepresidente, al igual que los diputados que conforman la Asamblea Legislativa, son elegidos por el cuerpo electoral del país, a través del sufragio universal para un período determinado, por lo que tanto el presidente y el vicepresidente como la Asamblea Legislativa están investidos con la representatividad que emana de los ciudadanos y, por lo tanto, sólo responden de su gestión ante el pueblo.

En la elección de los diputados tiene la oportunidad de llegar a la Asamblea incluso hasta un sólo diputado que represente a un partido político pequeño.



Discusiones acaloradas entre diputados, en el Salón Azul, 1997

En la elección de presidente y vicepresidente, el partido político o coalición que salga victorioso de las elecciones, llega solo al Ejecutivo, es decir, es "suma cero", el vencedor se lleva todo el "premio", el cual es indivisible, y los perdedores quedan absolutamente excluidos del Ejecutivo y de la dirección de la administración pública. No obstante, esta situación no es impedimento para formar coaliciones políticas en el seno de la Asamblea Legislativa que apoyen o respalden al Ejecutivo en la formación de políticas públicas.

El presidente y la Asamblea Legislativa se encuentran en un plano de igualdad y equilibrio mutuo. El presidente puede remover o destituir a miembros de su gabinete de ministros, ya que éstos son responsables de su gestión sólo ante él. El presidente no puede disolver la Asamblea cuando lo considere necesario y convocar a nuevas elecciones, ni la Asamblea destituir al presidente (salvo en casos excepcionales contemplados en las Constituciones) y disolver su gobierno por medio de un voto de censura o desconfianza.

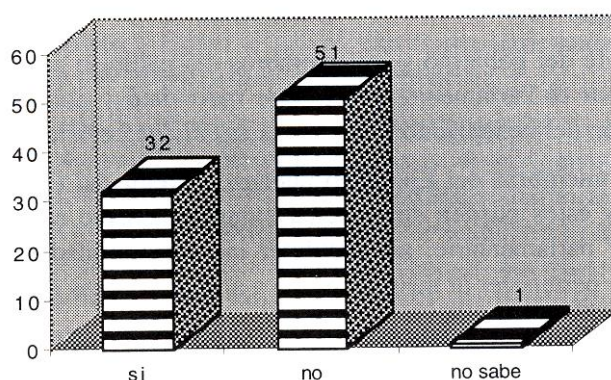
Esta situación ha sido excusa que han utilizado los militares en América Latina para dar golpes de Estado, cuando ellos lo han estimado conveniente, precisamente por no existir un



mecanismo que sirva de "fusible" o "válvula de escape" en el sistema político para resolver las crisis que se producen y activar mecanismos que las diriman.

Sin embargo, la historia enseña que los militares cuando dan los cuartelazos o golpes de Estado no son precisamente para resolver crisis políticas o económicas, sino para crearlas y agravarlas. Aquí no cabe la duda si el sistema presidencialista es el disfuncional, sino la perjudicial e innecesaria existencia de las Fuerzas Armadas en los países de América Latina.

GRAFICO No.1  
SE LE PREGUNTO A LOS DIPUTADOS, SI  
PRESIDENCIALISMO ES IGUAL QUE AUTORITARISMO



Encuesta realizada a los 84 diputados, entre el 21 de enero al 25 de febrero de 1998.

### 1.1.3.2 Sistema de gobierno parlamentario

"El parlamentarismo de Inglaterra se ha ido configurando paulatinamente, a partir de la segunda mitad del siglo XVII; se extendió primero a Francia"<sup>13</sup>, que sirvió de puerta de entrada al continente europeo y fue el país donde se perfeccionó.

Es de hacer notar que en el actual parlamentarismo los tres poderes del Estado desarrollan relaciones de integración entre ellos, por lo que la división es calificada como flexible, situación que facilita la formación de alianzas entre los partidos políticos representados en el Parlamento.

El Poder Ejecutivo, en la mayoría de los casos, tiene una organización dual, está dividido entre el jefe de Estado y el jefe del gobierno.

El jefe de Estado no posee un poder fuerte ni propio, pero desarrolla un papel simbólico y de influencia psicosocial en la población, que podríamos definir como esencial para mantener la integración nacional.

El líder del partido que gana las elecciones generales es nominado primer ministro.

El primer ministro es el jefe del gobierno o del Ejecutivo<sup>14</sup>, desempeña las funciones ejecutivas, preside y dirige el gabinete ministerial.

El jefe del gobierno y los miembros del gabinete son seleccionados por el Parlamento, por lo que individual y colectivamente dependen del beneplácito y confianza del Poder Legislativo.

Los miembros del Ejecutivo pueden provenir del Poder Legislativo, y éstos pueden desempeñar simultáneamente el rol de ministro y parlamentario, sin presentar incompatibilidad de funciones, por pertenecer al mismo tiempo a ambos Poderes del Estado.

El Ejecutivo, incluido obviamente el primer ministro, tiene responsabilidad política ante el Parlamento, lo que significa que el Parlamento puede disolver todo el gabinete o sólo destituir a los ministros y dejar al primer ministro, mediante un voto de censura o de desconfianza.

Con posterioridad a la II Guerra Mundial, los sistemas parlamentarios han introducido un mecanismo tendente a evitar la inestabilidad de los gabinetes: el voto de censura constructiva. Este mecanismo, instaurado por primera vez en la Ley Fundamental de Bonn<sup>15</sup> y adoptado, entre otras, por la Constitución Española de 1978<sup>16</sup>, exige que la moción de censura de un gabinete esté acompañada con la propuesta de un candidato para ocupar la jefatura de gabinete<sup>17</sup>.

Sin embargo, el gobierno tiene la misma prerrogativa: puede disolver una o ambas cámaras del Parlamento y convocar inmediatamente a elecciones; de esta forma es la ciudadanía la que con su voto tratará en cierta medida de dirimir el conflicto que dio origen a la disolución. Por tal razón, el gobierno al elaborar su agenda nacional e internacional sabe de antemano que

debe ser del agrado y aprobación del Parlamento, porque de lo contrario podría derivar en conflicto entre ambos poderes.

La disolución de una o ambas cámaras también puede realizarla el jefe de gobierno, es decir, para saber si la población está o no de acuerdo con determinada decisión del Ejecutivo, la cual es de trascendencia para la nación; por ejemplo, "En 1982, ante el conflicto de las islas Malvinas, la Primera Ministra Margaret Thatcher disolvió la cámara y llamó a nuevas elecciones anticipadamente; de esa manera obtuvo clara mayoría parlamentaria"<sup>18</sup>.

En resumen, para Linz la mejor manera de reseñar las diferencias básicas entre el presidencialismo y el parlamentarismo consiste en destacar que mientras el parlamentarismo le otorga al proceso político flexibilidad, el presidencialismo lo torna rígido. A la probable crítica a esta concepción por parte de los defensores del presidencialismo, diciendo que la rigidez es una ventaja, pues salvaguarda al proceso político de la incertidumbre e inestabilidad propias del parlamentarismo, contesta afirmando que aunque la necesidad de autoridad y predicción parecería favorecer al presidencialismo, existen circunstancias inesperadas como puede ser la muerte del titular del Ejecutivo o la toma de decisiones erróneas, que convierten al gobierno presidencial en menos predecible y a menudo más débil que el de un Primer Ministro<sup>19</sup>.

Los problemas en el funcionamiento del presidencialismo latinoamericano, según Nohlen<sup>20</sup>, no deben conducir a una exigencia por transformar radicalmente el régimen político, esto es instaurar el parlamentarismo, sino más bien producir modificaciones que tengan en cuenta las circunstancias particulares de cada país<sup>21</sup>.



Las discusiones de los diputados pasan de la plenaria a los pasillos de la Asamblea Legislativa, 1997

Por otra parte, en ciertos países se han desarrollado últimamente sistemas legislativos denominados mixtos o semipresidenciales, por estar formados con algunos elementos de los dos sistemas; sin embargo, en la realidad tiende invariablemente a predominar el sistema presidencial o parlamentario.

El semipresidencialismo es un híbrido y un intento ecléctico que no se puede situar como un sistema intermedio entre ambos y que sea mejor a cualquiera de los dos que le dieron origen.

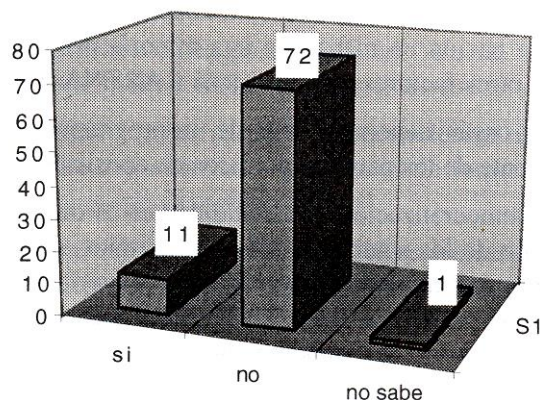
Por otra parte, definir las características fundamentales entre el presidencialismo y el parlamentarismo es difícil. Por esta razón hay inclinación a tomar de manera muy simplista como paradigma del presidencialismo al Congreso Federal de los Estados Unidos y como paradigma del parlamentarismo al Parlamento del Reino Unido; asimismo, dentro de esta lógica, como modelo del semipresidencialismo al sistema legislativo de Francia.

Entre los países que tienen sistema de gobierno semipresidencial, podemos mencionar los siguientes: Argentina, Austria, Bolivia, Finlandia, Irlanda, Islandia, Perú y Portugal. En este mismo orden de clasificación de sistemas de gobiernos, el de Suiza es el único que no se puede tipificar como presidencialista, parlamentario o mixto, por lo que es llamado directorial o colegial. El poder político en este caso no se encuentra personificado en el jefe de Estado o de gobierno, sino que reside en el directorio y no existe, entre otros, el voto de censura.

Carlos Sabino, profesor titular de la Universidad Central de Venezuela, sostiene para el caso de Venezuela que:

Como un modo de reducir el presidencialismo predominante y con el objeto, además, de distanciar a la figura del presidente de los movimientos coyunturales de opinión, se ha propuesto la creación del cargo de Primer Ministro. Se crearía así un régimen semi-presidencial, en algún modo semejante al francés, que haría al Primer Ministro responsable ante el Parlamento, pero dejando al Presidente como figura suprema del Estado y del gobierno. Quienes defienden esta modalidad de gobierno señalan que otorga, a la vez, las ventajas del presidencialismo y del parlamentarismo, dando mayor flexibilidad a la obra de gobierno, haciendo más responsable al Ejecutivo frente al Congreso y facilitando una válvula de escape para superar las crisis políticas. Quienes se oponen destacan, por otra parte, que el nuevo cargo no podría adquirir real significación dentro de nuestra tradición política, convirtiéndose simplemente en un ministro más, y que en nada reduciría el presidencialismo vigente<sup>22</sup>.

GRAFICO No.2  
SE LE PREGUNTO A LOS DIPUTADOS SI EL SISTEMA  
DE GOBIERNO PARLAMENTARIO ES SINONIMO  
DE SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIALISTA



Encuesta realizada a los 84 diputados, entre el 21 de enero al 25 de febrero de 1998.

## **1.2 Representatividad parlamentaria popular o partidista**

En El Salvador no ha existido una acumulación democrática, como tampoco un régimen de partidos políticos que se haya desenvuelto en un contexto democrático; el autoritarismo siempre ha estado presente con uniforme militar o con la versión civil, como la actual.

A la población le ha sido sistemáticamente impedido a través de la historia el desarrollo de una tradición partidista. Al ciudadano prácticamente le han vedado encuadrarse dentro de algún partido político que no sea de derecha, las simpatías o militancia por un partido progresista o de izquierda lo ha llevado a sufrir represalias por parte de las autoridades policiales, militares y hasta laborales, etc.

Actualmente, el salvadoreño que milite en otro partido que no sea de derecha o específicamente en el Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), tiene serios problemas porque su partido no se presentará a las elecciones en las mismas condiciones que el partido de la oligarquía y de los militares, porque el sistema jurídico y en particular el electoral favorece a la derecha.

Esta situación ayuda a mantener y a prolongar la permanencia de la derecha en el poder político y, a concentrar cada vez más la riqueza de la nación en manos de una minoría privilegiada; pero también hay otros factores que favorecen a ARENA. Por ejemplo:

- Debilidad organizacional y falta de un programa o plan nacional coherente de los partidos políticos de oposición.
- Falta de democratización, alternabilidad en la dirigencia y modernización de los actuales sindicatos, gremios, asociaciones y, en general, del movimiento social, cuya mayoría demuestra tener, tanto al interior de sus organizaciones como en su entorno externo, un notorio desconocimiento o violación de las reglas y valores elementales de la ética.
- El divisionismo al interior de los otros partidos políticos, debido a las ambiciones personales de poder y de protagonismo.

- La izquierda y, fundamentalmente, el Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), está tratando de alejarse de su posición histórica, política e ideológica de izquierda, para tratar de ubicarse como centro<sup>23</sup>.
- Las dirigencias políticas tratan de abandonar -o ya abandonaron- las ideologías tradicionales que en el pasado sustentaron. En cambio realizan un esfuerzo desmesurado por hacer coincidir sus razonamientos macro políticos, económicos y sociales con los planteamientos neoliberales.
- Los partidos progresistas no recuperan o rehabilitan la identidad nacional y ni crean "utopías" que le ofrezcan a la población esperanzas en el futuro.
- Falta de capacidad propositiva de los demás partidos políticos ante los principales problemas que afectan a la población, particularmente ante el desempleo, la pobreza, bajos salarios, delincuencia, etc.
- Los otros partidos de derecha o centro derecha que siempre terminan vendiéndose o entregándose a la defensa y protección de los poderosos intereses económicos y financieros.
- La demagogia evidente de ciertos dirigentes políticos hace que la sociedad civil no tenga más credibilidad en ellos.
- La clase política se ha constituido en "argolla" inamovible y excluyente al interior de los partidos políticos.
- Las dirigencias de los partidos políticos no consultan a sus bases para tomar decisiones o posiciones de importancia no sólo partidaria sino que de orden nacional.

Esta situación de los partidos políticos, por ejemplo, imposibilita comenzar a caminar por el sendero de la democracia y abandonar el del autoritarismo.

Por otro lado, las deficiencias del Tribunal Supremo Electoral (TSE) contribuyen grandemente a mantener y a consolidar el autoritarismo, asimismo, a brindarle estabilidad en su desarrollo y evolución.

Según una encuesta realizada por el Centro de Investigación de la Opinión Pública (CIOPS) de la Universidad Tecnológica, entre el doce y el catorce de septiembre de 1996, el 80.56% de la población salvadoreña tiene poca o ninguna confianza en los líderes políticos<sup>24</sup>. En este mismo orden, en otra encuesta efectuada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, entre el veintitrés de noviembre y el primero de diciembre de 1996, el 58% de los salvadoreños tiene poca o ninguna confianza en las elecciones de 1997<sup>25</sup>.

En este mismo orden, los partidos de oposición, al igual que el Estado, necesitan modernización, pero modernizar a los partidos progresistas no quiere decir convertirlos en derechistas, como privatización no debería significar concentrar más la riqueza de la nación en manos de la oligarquía y de las empresas multinacionales sino que descentralización de la riqueza o democratización económica.

La época del cacique, caudillo, activista, agitador, burócrata, dirigentes vitalicios, campañas electorales de consignas, ya deberían haber pasado de moda en El Salvador, para dar paso al conocimiento, o sea a la capacidad intelectual, acompañada de la técnica y la ciencia, para resolver los problemas de la nación, mediante propuestas concretas y viables, asimismo construir canales ágiles y eficientes entre los partidos y la sociedad civil, para que se sientan y estén representados democráticamente en los órganos de dirección de tales partidos políticos los campesinos, obreros, profesionales, intelectuales y miembros de la empresa privada, de vocación democrática y con identidad nacional.

Por otro lado, abordar el tema del bipartidismo en El Salvador es complicado cuando los partidos políticos se subdividen o atomizan, particularmente cuando están en la oposición. Esta es una de las razones por las cuales no hay tradición partidaria ni ideológica entre un buen sector de la población.

Los partidos tienden a dar la impresión de monolíticos mientras detentan el poder político, porque éste puede mantenerlos unidos en la mayoría de los casos. Lo que daría la percepción entre algún sector de la población de que el partido más apto, capaz y de confianza



para hacer gobierno es el partido oficial, a pesar de los desaciertos, corrupción, autoritarismo, etc. De ser cierta esta hipótesis se crea el serio problema de la alternabilidad del poder.

El autoritarismo militar y civil que se le ha impuesto a la nación a partir de la conquista de Cuscatlán ha cohibido el desarrollo de la democracia. Pero a partir de los acuerdos de paz firmados en 1992, se planteó la necesidad de que se iniciara un proceso de democratización y, por primera vez a partir de 1994, se permitió a los adversarios ideológicos, políticos y militares al régimen, tener la posibilidad de tener en la Asamblea Legislativa diputados miembros del FMLN. Sin embargo, en las elecciones para diputados y alcaldes celebradas el 10 de marzo de 1991, la coalición denominada Convergencia Democrática, fundada por los ex dirigentes del Frente Democrático Revolucionario (FDR), Guillermo Manuel Ungo, Héctor Ouelí y Rubén Zamora, entre otros, logró que se eligieran seis diputados en los 14 Departamentos y dos por la llamada plancha nacional<sup>26</sup>.

A partir de 1991 y principalmente desde 1994, la Asamblea Legislativa dejó de ser un simple instrumento del Poder Ejecutivo.

La Asamblea está recuperando su identidad propia, se está cambiando la imagen de "chivos" que tenía en el pasado ... al obedecer órdenes del Ejecutivo, y el presidencialismo (**sic**) también irá cambiando, es un proceso, ya que "no se pueden cambiar de un plumazo doscientos años de historia"<sup>27</sup>.

Es cierto que la Asamblea tiende a cambiar su rol consuetudinario de ser un órgano decorativo, por haber estado constituido por diputados de derecha, que sin mayor análisis, estudio y discusión aprobaban cualquier proyecto de ley que enviara el Ejecutivo. Esto no significa que los diputados estén a salvo de la influencia y presión que ejercen el presidente y sus ministros, particularmente sobre el partido político oficial.

En teoría las decisiones que toman los diputados están en cierta medida influenciadas, en algunos casos, no sólo por sus respectivos partidos políticos, sino también por los grupos de presión, compadrazgos, etc.

Estas influencias indican si el partido es realmente democrático, en esa medida los diputados mantienen autonomía e independencia de los que buscan favorecer intereses minoritarios o de élite de cualquier clase y, por lo mismo, se inclinan por el interés de la nación.

### **1.3 El rol del partido y del legislador**

La pregunta a formular es para qué se elige a los diputados, será para mejorar las condiciones económicas, políticas, sociales, culturales, etc., de la población, de sus cúpulas partidarias o para beneficio propio. Será que el diputado es el que pierde la noción de algunos términos o será la población la que los confunde, por ejemplo: cuando el diputado dice que lo que hace en la Asamblea Legislativa es para lograr el bienestar de la población o de la nación. Pero los términos población y nación qué realmente significan en "boca" del diputado.

Si el problema se reduce aparentemente a la semántica, significa que en el fondo, lo que ocurre es que el diputado ha dejado de ser el representante de sus electores, por lo que él se encuentra subordinado a otros intereses, pero no a los de la nación.

Es necesario aclarar que así como privatización no es lo mismo que modernización, tampoco población y nación son sinónimos de partido político, clase política, interés personal, ni oligarquía, etc.

La conducta de los diputados se encuentra no sólo condicionada, entre otros, por la naturaleza del partido político al cual pertenece, sino también al tipo de sistema de gobierno que prevalece en la sociedad. No obstante, el diputado debe de responder primero por los intereses de sus electores, ésta es la calidad principal del diputado, ya que él en forma individual encarna la representación de sus compatriotas y su respectivo partido encarna colectivamente el interés de la nación. En conclusión, ante la disyuntiva de cuál interés es el que debe de primar en las decisiones de los diputados, se debe conceder prioridad al interés de la nación sobre el interés partidario.

Aquí no existe contradicción entre diputado y partido político, puesto que ambos roles son complementarios, el diputado es el representante de la población que lo eligió y el partido es más que un simple vínculo, es el intermediario entre el pueblo y el gobierno. Existe

contradicción cuando el diputado o el partido político o ambos dejan de cumplir los roles establecidos.

Habida cuenta, por consiguiente, de que los partidos políticos son los encargados de llevar a cabo tareas fundamentales de intermediación entre el régimen político y la sociedad, y han devenido en elementos imprescindibles para el correcto funcionamiento de la acción de gobierno, su propia operatividad tiene mucho que ver con la gobernabilidad del sistema político<sup>28</sup>.

Los partidos políticos y los diputados al dejar de cumplir su rol en mención, ponen en peligro el régimen de partidos políticos, porque pierden credibilidad y confianza ante la sociedad civil, de la misma manera, pueden afectar negativamente un proceso de democratización, construcción o reconstrucción democrática o a la democracia misma, cuando ésta ya está institucionalizada.

### **1.3.1 Diputados representantes de los ciudadanos**

Los diputados de los diferentes partidos políticos representan en su conjunto al pueblo, según la *Constitución Política de El Salvador*, Art.25: "los diputados representan al pueblo entero". Art.85: "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 dentro del Gobierno". De tal forma, que la Asamblea Legislativa representa institucionalmente a los ciudadanos y es aquí donde reside la soberanía popular.

Representación viene de representar, verbo que en el teatro o en el Derecho privado designa el hacer uno el papel del otro. Del latín *praessee* (que es un derivado del verbo *esse*, ser, el verbo clásico), es decir «poner delante» «mostrar», gira en torno a esa semántica fundamental, en todas sus acepciones: representar un drama, representar unos agravios, representar a una sociedad, etc.<sup>29</sup> En el orden jurídico, ese significado básico se matiza con el de la validez de los actos hechos a nombre de otro...<sup>30</sup>.

Según este concepto se puede inferir que cuando un diputado ha dejado de representar los intereses de sus conciudadanos, y los reemplaza por los partidarios, personales o de algún

país extranjero, etc., entonces el diputado ha perdido legitimidad ante la nación y el carácter de representante de los electores, por lo que sus actos carecen de validez.

"...El legislador es representativo por responder ante los problemas legislativos, de igual modo en su conjunto que lo harían sus coterráneos en el distrito electoral"<sup>31</sup>. Dentro de esta lógica, la población, a través del rol de representación con el cual invisten a los diputados, ejerce su voluntad soberana, influencia y control sobre el gobierno. Sin embargo, los diputados al dejar de cumplir la función que les fue delegada a través del sufragio universal, afectan también el equilibrio de poderes del Estado y ponen en peligro la gobernabilidad del país.

En este sentido, el divorcio entre el partido político y el pueblo produce abstencionismo electoral, o sea una pérdida de confianza en el poder del voto. Los dirigentes de los partidos políticos cuando están en campaña electoral se presentan como la mejor opción y única alternativa para resolver los problemas que más afectan a la población, pero cuando éstos son elegidos no cumplen lo que prometieron.

Los ciudadanos no sólo se abstienen de hacer uso del sufragio, sino que, además, se retiran o dejan de tener militancia activa en los partidos políticos al sentirse defraudados y desencantados, la sociedad civil se da cuenta que únicamente es instrumentalizada para que los políticos y sus respectivos partidos obtengan beneficios, esta situación conduce a una crisis de credibilidad en los partidos políticos.

Los representantes por los que votamos merecen nuestro apoyo por que llenan uno o más de los siguientes requisitos: actúan como portavoces de nuestra ideología y visión de la forma correcta de gobierno; procuran el bienestar de nuestro territorio (pueblo, ciudad, región, etc.), y posibilitan la sobrevivencia y el mejoramiento de una minoría étnica. El buen sistema electoral es el que establece un vínculo apropiado entre delegación y representación. El mal sistema, por el contrario, produce injusticia electoral, crea en el elector un sentimiento de distancia y futilidad e induce al ciudadano a creer que votar no vale la pena. De estos pareceres dan cuenta las tasas de abstencionismo y papeletas nulas<sup>32</sup>.

Según una encuesta realizada en febrero de 1995, por el Instituto de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), en El Salvador, el

81.5% de población tiene poca o ninguna confianza en los partidos políticos<sup>33</sup>. Este porcentaje no se traduce sólo en una crisis de credibilidad, sino que también en una crisis de representatividad y es un fenómeno que afecta a los partidos políticos como instituciones, asimismo a los políticos tanto de la derecha como de la izquierda. El dirigente sindical José Guadalupe Martínez, presidente de la Central de Trabajadores Democráticos de El Salvador (CTD), considera que: "los diputados del FMLN no están cumpliendo su papel de trabajar en la Asamblea Legislativa en beneficio del pueblo y calificó su desempeño como «nulo»"<sup>34</sup>.

### **1.3.2 El vocabulario de la clase política salvadoreña**

Se percibe que la población tiene una concepción negativa de la política, debido a la conducta y comportamiento de los políticos y del papel oportunista y demagógico de sus respectivos partidos, a tal grado, que la connotación de ciencia y arte de la política, ha sido sustituida en El Salvador por ciertos calificativos, entre ellos podemos mencionar los siguientes: sucia, traidora, corrupta, impune, autoritaria, sinvergüenza, traficante, mentirosa.

Esta concepción negativa se agrava aún más con el bajísimo vocabulario que emplean algunos políticos y debido a los ataques verbales entre ellos y contra la población salvadoreña, el léxico de los políticos llega a rimar incluso hasta con lo vulgar e inmoral.



Francisco Flores Pérez juramenta como presidente de la Asamblea Legislativa, 1997

No obstante, en lo que se refiere a la Asamblea Legislativa de El Salvador, según el reglamento interno en el Art.7, literal a), faculta a la Junta Directiva para cumplir y hacer cumplir el reglamento, y en el literal e), se establece que la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, está obligada a llamar al orden a los diputados que: "...profieran palabras mal sonantes u ofensivas al decoro de la Asamblea o a los miembros de ésta, a los otros Órganos del Estado o de sus miembros; al de personas extrañas...". Aquí el principal violador del reglamento en lo que respecta a la legislatura de 1994-1997, fueron todos los miembros de la Junta Directiva porque algunos de sus miembros violaron flagrantemente el mismo reglamento que ellos juraron respetar y hacer cumplir, y los otros toleraron y fueron cómplices de tales irrespetos y violaciones no sólo al reglamento interno de la Asamblea sino que también a la *Constitución Política*.

Es necesario evitar actitudes que denotan una falta de cultura política del diputado, sobre todo en los debates irrespetuosos o las críticas personales que

lesionan la integridad moral de sus contendientes y obligan a la réplica en similares términos. Esto presupone la necesidad de elevar el nivel del debate político, fomentar la autoestima y practicar el respeto mutuo entre todos los diputados<sup>35</sup>.

A manera de ejemplo vamos a mencionar solamente un reducido número de términos y expresiones utilizados recientemente por altos funcionarios públicos, diputados del período 1994-1997 y, por el mismo presidente de El Salvador, Armando Calderón Sol:

### **1.3.2.1 El vocabulario de los altos funcionarios públicos**

- Juan José Daboud, presidente de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL): "No, me referí al modelo estatal que consume recursos y defeca una serie de problemas"<sup>36</sup>.
- Mario Acosta, ministro del interior, calificó despectivamente a los salvadoreños que conforman al partido político FMLN con el epíteto de chusma<sup>37</sup>.
- Eduardo Interiano, ministro de salud pública y asistencia social, califica de locas y además les "receta" electro-shocks a las mujeres salvadoreñas que le solicitan promover un diálogo y buscar soluciones sobre el aborto<sup>38</sup>.
- Julio Valdivieso, viceministro del transporte, ante el paro temporal de transporte convocado por la Asociación de Empresarios de Transporte de Pasajeros (ATP), a principios de 1996, el viceministro: "calificó a los miembros de ATP de antisociales"<sup>39</sup>.
- Mario Bettaglio, gobernador político del Departamento de San Miguel, y miembro del partido ARENA, al referirse a Mabel Quintanilla, ex sargento de la Policía Nacional Civil (PNC), lo hizo de la siguiente manera: "yo no voy a ponerme a un dime que te diré con una prostituta"<sup>40</sup>.
- Rodrigo Ávila, director de la Policía Nacional Civil (PNC), se expresó de la siguiente manera en relación con la persona que supuestamente había entregado un informe sobre la PNC a un medio periodístico: "... los inventos de un baboso. Pero se va a zampar a un periódico. ¡Esto no es changoneta!"<sup>41</sup>.

- Mario Eduardo Valiente, alcalde de San Salvador (1994-1997), calificó de payaso a Max Schneider, diputado por el Partido de los Verdes en la Asamblea Federal de Suiza y especialista en el manejo de desechos sólidos, quien fue invitado a El Salvador por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH); el calificativo en término despectivo e insultante fue porque el diputado suizo explicó a nivel técnico-científico lo inconveniente y dañino para la salud de la población y el medio ambiente del país, si Valiente construye la planta gasificadora que incinerará la basura del Gran San Salvador<sup>42</sup>.

#### **1.3.2.2. El vocabulario de los diputados (1994-1997)**

- Alejandro Dagoberto Marroquín, diputado por el Departamento de San Salvador, jefe de fracción legislativa del Partido de Conciliación Nacional (PCN), miembro de las comisiones legislativas, política, de hacienda y especial del presupuesto, de relaciones exteriores e Integración centroamericana y del comité técnico, dice: "... yo nunca hablo paja..."<sup>43</sup>.
- Arturo Argumedo h., diputado por la circunscripción nacional miembro del Partido Demócrata Cristiano (PDC), secretario de la comisión de legislación y puntos constitucionales y miembro de la comisión política de la Asamblea Legislativa: "Ha llegado la hora de las confesiones me confieso alcohólico"<sup>44</sup>.
- Rosa Mélida Villatoro, diputada por el Departamento de Morazán por el PDC, jefa de la fracción legislativa y presidenta de la comisión de la familia, la mujer y el niño y miembro de las comisiones legislativas: política y de gracias y excusas, expresó que el diputado David Acuña, del partido Movimiento de Unidad: "es un macho sin rienda"<sup>45</sup>. Posteriormente, en sesión plenaria de la Asamblea Legislativa ella les gritó a los diputados miembros de la fracción parlamentaria del FMLN, los siguientes insultos: "¡Criminales, criminales; ¡traficantes de armas!<sup>46</sup>.



- Eduardo Sancho, ex-comandante del FMLN, actualmente es alto dirigente del PD, diputado (1994-97) por el Departamento de San Salvador, secretario de la junta directiva de la Asamblea y miembro de la comisión política de la Asamblea Legislativa; él denomina al dirigente político del Partido Liberal Democrático, así: "Kirio Salgado es un mediocre frustrado que sólo busca el oportunismo"<sup>47</sup>.
- María Marta Valladares (Nidia Díaz), ex-comandante del FMLN, diputada por el Departamento de San Vicente, presidenta de la comisión legislativa de Justicia y Derechos Humanos, ante las vinculaciones que hizo un cable internacional de prensa del FMLN con el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), exclamó: "a la p... esto forma parte de una confabulación de la derecha internacional"<sup>48</sup>.
- Norman Noel Quijano, diputado por el Departamento de San Salvador por el partido ARENA, miembro de las comisiones legislativas de trabajo y previsión social y de protección al medio ambiente y salud pública: "...sólo que sea bruto no aprende hablar... es bien fácil hablar el montón de paja por diez minutos... sólo que sea tan bruto que no se le quede..."<sup>49</sup>.
- Walter René Araujo Morales, diputado por la circunscripción nacional por el partido ARENA, secretario de la junta directiva, presidente de la comisión legislativa de legislación y puntos constitucionales y miembro de la comisión política de la Asamblea Legislativa, calificó a los autores del comunicado de la Fuerza Nacionalista "Mayor Roberto D'Abuissou" (FURORA), como: "cerdos e imbéciles"<sup>50</sup>. Asimismo, calificó de cobardes a los diputados miembros de los partidos: FMLN, PD, PDC, CD y MU, porque abandonaron el plenario en que ARENA junto con tres diputados "independientes" aprobaron la *ley de telecomunicaciones*, la cual consiste en limitar y amordazar la libertad de expresión en los medios de comunicación radiofónicos<sup>51</sup>.
- Renato Antonio Pérez Castro, diputado por el Departamento de Sonsonate, por el partido ARENA, es miembro de las comisiones legislativas de Justicia y derechos humanos y defensa, calificó a la izquierda como un conjunto de perros porque se opusieron a la

creación de las juntas de vecinos: "No sé porqué la jauría de la izquierda se ha lanzado sobre las juntas de vecinos"<sup>52</sup>.

- José Cienfuegos Mendoza, diputado por el Departamento de San Salvador, por el Partido ARENA, miembro de las comisiones legislativas de legislación y puntos constitucionales, de justicia y derechos humanos, y de trabajo y previsión social. Calificó a Antonio Cornejo Arango, ex alto dirigente del partido ARENA, como: "una basura que tenían en el ojo y si nuestra basura ha sido tesoro del PCN en buena hora"<sup>53</sup>.
- Juan Duch Martínez, ex-alcalde de Santa Ana, actualmente diputado por el mismo Departamento, jefe de fracción legislativa de ARENA y miembro de las comisiones legislativas; política y de hacienda y especial de presupuesto, y la Srta. Mercedes Gloria Salguero Gross, diputada por la circunscripción nacional del partido ARENA, presidenta de la Asamblea Legislativa y presidenta de la comisión política de la Asamblea. "Juan Duch y Gloria Salguero Gross calificaron de terroristas e ingratos a los diputados del FMLN que no asistieron a la ceremonia del segundo aniversario de la gestión de Calderón Sol"<sup>54</sup>.

**CUADRO No.5**  
**EL LEXICO DE LOS PADRES DE LA PATRIA**  
**DE EL SALVADOR DURANTE LA SESIÓN PLENARIA**  
**(DEL 08-10-1997)**

**REDUNDANCIAS:**

- “Habíamos entendido que era un entendimientos”
- “Nuestras estadísticas de pobreza son muy pobres”
- “Ese compromiso honrado lo debemos de seguir honrando”
- “Emite dictamen en el sentido desfavorable en tal sentido”

**MALA PRONUNCIACIÓN:**

- “Agtonomía” (por autonomía)
- “Cactar” (por captar)
- “Doscientos dosentaidos” (por doscientos setenta y dos)
- “Onde” (por donde)
- “Dembrano” (por temprano)

**MONOTONÍA:**

- “O nos vestimos como hablamos o hablamos como nos vestimos”

**INVENCIÓN DE PALABRAS:**

- “Algotros” (usado en oposición a algunos)

**ABUSO DE LA PERÍFRASIS VERBAL:**

- “Es lo que ha hecho venir perdiendo la credibilidad al pueblo en los políticos”

**MALA CONJUGACIÓN:**

- “No habían recursos”
- “Se deduzcan responsabilidades”

**FRASES ALTISONANTES:**

- “El amplio espectro de la pirámide democrática”
- “Si él quiere echar al carajo alrededor de no sé cuántos empleados”

Fuente: “Puntadas legislativas: El solemne pleno”, **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 12-10-1997, p.11.

### 1.3.2.3 El vocabulario de los dirigentes políticos

- Joaquín Villalobos, ex-comandante del FMLN, actualmente es alto dirigente del Partido Demócrata (PD), al referirse a la inhabilitación política por diez años que recomendó el informe de la Comisión de la Verdad, lo hace en los siguientes términos: "La inhabilitación política fue una estupidez"<sup>55</sup>.

- Juan José Domenech, al renunciar como presidente del partido y del Consejo Ejecutivo Nacional de ARENA (COENA), debido a señalamientos que le han hecho de involucramiento en narcotráfico, crimen organizado internacional, de roba carros, agresión contra una periodista y corrupción, señaló: "Cobarde jamás seré, los tengo bien puestos"<sup>56</sup>.
- Mauricio Gutiérrez Castro, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia y, ex alto dirigente de ARENA, cuando decidió renunciar de ARENA para regresar al PCN, expresó: "que en el PCN participarán en todas las decisiones, y «no nos tendrán chupando caramelos para babosos» como los tenían en ARENA"<sup>57</sup>.
- Salvador Samayoa, ex-alto dirigente del FMLN, ex-integrante de la comisión negociadora del FMLN en los acuerdos de paz, columnista del diario la Prensa Gráfica, parte del staff de la Radio Corporación Salvadoreña (RCS), y miembro del Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador. Comenta el comportamiento de los sectores políticos, gubernamental y económico de El Salvador, de la manera siguiente: "Todos los partidos políticos se comportan con incompetencias y el gobierno también, el capital también y todos también; pues eso ya es una pendejería, una imbecilidad de estos sectores"<sup>58</sup>.

#### 1.3.2.4 El vocabulario del presidente de El Salvador

- Armando Calderón Sol, presidente de El Salvador (1994-1999), se refirió a los salvadoreños, que critican la *ley transitoria de emergencia contra la delincuencia y el crimen organizado*, por violar la *Constitución Política de El Salvador*, el sistema jurídico interamericano y el derecho internacional público, con los siguientes términos: "... una suciedad política, porque hay muchos cerdos políticos"<sup>59</sup>. De igual forma, "El presidente calificó de mal nacidos y pseudo izquierdistas a los sindicalistas y diputados de la oposición que denunciaron en el extranjero las violaciones al derecho laboral en las empresas maquiladoras..."<sup>60</sup>.

El bajo nivel alcanzado por la clase política y sus respectivos partidos, es una de las causas fundamentales para que los ciudadanos se abstengan de emitir el sufragio o que anulen el voto el día de las elecciones e impide que militen en los partidos políticos, porque eso sería para una buena parte de salvadoreños degradarse o rebajarse al nivel de los políticos.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- 1-REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, **Diccionario de la Lengua Española**, Madrid, Real Academia Española, Vigésima Edición, Tom.II, 1986, p.1015.
  
- CFR**, PAUL ROBERT, **Le petit Robert Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française**, Paris, Le Robert, 1985, p.1361.
  
- 2-RAMÓN GARCÍA COTARELO y ANDRES DE BLAS GUERRERO, **Teoría del Estado y Sistemas Políticos**, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Tom.I, 1978, p.351.
  
- 3-MONTESQUIEU, **Del espíritu de las leyes**, México, Porrúa, 1977, p.104.
  
- 4-ROGELIO HERNÁNDEZ, **El Congreso Mexicano**, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, pp.190-191.
  
- 5-NICOLÁS PÉREZ SERRANO, **Tratado de Derecho Político**, Madrid, CIVITAS, Segunda Edición, 1984, p.821.
  
- 6-E. ALLAN FARNSWORTH, **Introduction au système juridique des Etats-Unis**, Paris, Nouveaux Horizons, 1976, p.99.
  
- 7-**VIDE**, KAYE HOLLOWAY, **Le Canada pourquoi l'impasse?**, Montréal, Editions Nouvelle Optique, Tom.I, 1983, p.120.
  
- 8-IVO D. DUCHACEK, **Mapas del poder, político constitucional comparada**, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976, p.289.
  
- 9-**IBIDEM**, p.300.
  
- 10-JUAN JACOBO ROUSSEAU, **El Contrato Social**, San José, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), Tercera edición, 1980, p.67.
  
- 11-WINFRIED STAFFANI, "Sobre la distinción entre los sistemas de gobierno parlamentario y presidencialista", **Democracia representativa y parlamentarismo**, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA) y la Konrad-Adenauer-Stiftung, 1984, p.17.
  
- 12-**CFR**, ALBERTO ZARZA MENZAQUE, "Presidencialismo y parlamentarismo", **Documentos y conclusiones del primer congreso internacional de modernización**

**parlamentaria**, Buenos Aires, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1990, p.228.

ENRIQUE TARIGO, "Presidencialismo y parlamentarismo en la evolución constitucional uruguaya", **Documentos y conclusiones del primer congreso internacional de modernización parlamentaria**, Ed. cit., p.99.

H. GUTEMBERG MARTINEZ, "La alternativa semipresidencial ¿Un camino posible en Latinoamérica", **Transformación de los sistemas políticos en América Latina**, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p.414.

13-MARIO VERDUGO MARINKOVIC y ANA MARÍA BARZELLATO, **Manual de derecho político**, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, Tom.I, 1988, p.223.

14-El nombre del jefe de gobierno, varía la denominación dependiendo del país, por ejemplo, en algunos es llamado, Canciller, Presidente del Consejo, Premier, Primer Ministro, etc.

El jefe de Estado en las monarquías constitucionales parlamentarias, es un puesto hereditario y lo ocupa el Rey o la Reina; por ejemplo: Reino Unido, Suecia, Noruega, Dinamarca, España, Bélgica, etc. En los Estados parlamentarios republicanos por lo general lo es el presidente; por ejemplo: Francia, Italia, Alemania, etc.

15-**Ley Fundamental de Bonn (1949)**, art.67.

16-**Constitución Española (1978)**, art.113.2 y art.114.2.

17-DELIA FERREIRA RUBIO y MATTEO GORETTI, "La reforma constitucional Argentina: ¿un presidente menos poderoso?", **Contribuciones**, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA) y la Konrad-Adenauer-Stiftung, No.1, enero-marzo de 1995, p.73.

18-MARIO VERDUGO MARINKOVIC y ANA MARÍA BARZELLATO, **Ed. cit.**, p.227.

19-LINZ, J., "Los peligros del presidencialismo", **Reformas al presidencialismo en América Latina**, Comisión Andina de Juristas, Caracas, 1993, p.31.

20-NOHLEN, D., "Sistemas de gobierno, perspectivas conceptuales y comparativas", **Reformas al presidencialismo en América Latina**, **Ed. cit.**, *passim*.

21-CARLOTA JACKISCH, "Algunos aspectos del debate actual sobre presidencialismo vs. parlamentarismo en Latinoamérica", **Contribuciones**, **Ed. cit.**, No.1, enero-marzo de 1995, p.62.

22-CARLOS SABINO, "El sistema político venezolano: estabilidad, crisis e incertidumbre", **Contribuciones**, **Ed. cit.**, No.1, enero-marzo de 1995, p.161.

23-**VIDE**, FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL, **El plan del Frente para lograr una economía productiva con desarrollo humano**, San Salvador, FMLN, abril de 1996.

AQUILES MONTOYA, "A propósito de la propuesta del FMLN", **ECA Estudios Centroamericanos**, San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), No.570, abril de 1996, p.358.

24-CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA SALVADOREÑA (CIOPS), **Resultados de la IX encuesta de opinión pública**, San Salvador, Universidad Tecnológica, 1996, p.13.

25-INSTITUTO UNIVERSITARIO DE OPINIÓN PÚBLICA (IUDOP), **La opinión de los salvadoreños sobre las elecciones de 1997**, San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), Boletín de prensa No.6, 11 de diciembre de 1996, p.1.

26-**CFR**, CARLOS ACEVEDO, "El significado político de las elecciones del 10 de marzo", **ECA Estudios Centroamericanos**, Ed. cit., No.509, marzo de 1991, p.158.

"Diputados electos: 10 de marzo 1991", **Revista de la Universidad Tecnológica**, San Salvador, UTEC, Año.2, No.3, marzo, abril y mayo de 1991, p.112.

27-"Debate sobre la labor de Comisión Política: Asamblea ya no recibe órdenes del Ejecutivo", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 27-12-1994, p.8A.

28-MANUEL ALCÁNTARA SAEZ, "Partidos políticos y gobernabilidad", **Espacios Revista Centroamericana de Cultura Política**, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), No.3, enero-marzo de 1995, p.5.

**VIDE**, STEFAN ROGGENBUCK, "Instituciones y democracia en América Latina", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 25-11-1996, p.8A.

STEFAN ROGGENBUCK, "Instituciones y consolidación democrática en Latinoamérica", **Instituciones y democracia en El Salvador**, San Salvador, Fundación Ronrad Adnauer Stiftung, 1994, p.6.

29-**CFR**, RODRIGO FERNÁNDEZ CARVAJAL, **La representación pública en la actualidad**, S.I.I., Murcia, 1965, *passim*.

30-MANUEL FRAGA IRIBANE, **Legitimidad y representación**, Barcelona, Grijalbo, 1973, p.169.

31-CARL J. FRIEDRICH, **Gobierno constitucional y democracia**, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p.117.



- 32-CARLOS GRANADOS CH., "Territorialidad y justicia electoral en Costa Rica", **Revista Parlamentaria**, San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica, Vol.2, No.2, diciembre de 1994, p.215.
- 33-INSTITUTO UNIVERSITARIO DE OPINIÓN PÚBLICA (IUDOP), **La opinión de los salvadoreños sobre la situación política del país**, San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas (UCA), Boletín de prensa No.2, febrero de 1995, p.4.
- VIDE**, FUNDACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN DEL DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR, "Carta de fundación", **Diario Latino**, (San Salvador), 28-09-1995, p.5.
- 34-OSCAR DIAZ y TANIA MORENO, "Trabajadores critican a diputados del FMLN", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 12-11-1996, p.7A.
- 35-ASAMBLEA LEGISLATIVA, "Madurez democrática: conclusiones del seminario «imagen del diputado»", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 30-04-1996, p.8C.
- 36-"Presidente de ANTEL se retracta", **Co Latino**, (San Salvador), 17-04-1996, p.3.
- 37-SANTIAGO LEIVA, "Facundo Guardado demandado por difamación", **Co-Latino**, (San Salvador), 13-02-97, p.3.
- 38-ASOCIACIÓN DE MADRES DEMANDANTES POR LA CUOTA ALIMENTICIA, IMU, LAS DIGNAS y MAM, "Carta al Señor Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, Dr. Eduardo Interiano", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), Asociación de Madres Demandantes por la Cuota Alimenticia, Instituto de la Mujer (IMU), Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas) y el Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes (MAN), 27-07-1996, 43A.
- 39-"Miles de usuarios caminan por paro de buses", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 23-02-1996, p.3A.
- 40-LILIANA FUENTES MONROY, "Bettaglio rechaza informe", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 14-03-1996, p.50A.
- 41-RICARDO VAQUERANO, "Ávila alega informe está desfasado", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 04-12-1996, p.5A.
- 42-GLADYS CAÑAS y CARLOS RAMOS, "Arrecia pugna por gasificadora", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 10-01-1997, p.6A.
- 43-Entrevista realizada al diputado Alejandro Dagoberto Marroquín jefe de fracción del PCN, el día 20-07-1995, a las 10:04 A.M., en el local de la fracción del PCN en la Asamblea Legislativa.

- 44-"Caza de citas", **Primera Plana**, (San Salvador), Año.1, No.35, del viernes 26 de mayo al 1 de junio de 1995, p.2.
- 45-BERNARDO VALIENTE, "El diputado ausente", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 23-12-1996, p.6A.
- 46-LUIS LAINEZ, "ERP vendió misiles a EE.UU.", **Diario de Hoy**, (San Salvador), 20-02-1997, p.8.
- 47-"Caza de citas", **Primera Plana**, (San Salvador), Año.1, No.17, del viernes 13 al 19 de enero de 1995, p.2.
- 48-"El frente se defiende", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 15-01-1997, p.8A.
- 49-Entrevista realizada a Norman Noel Quijano, diputado de ARENA, Relator de la Comisión de trabajo y previsión social, el día 07-09-1995, a la 1:45 P.M., en el local de la fracción de ARENA en la Asamblea Legislativa.
- 50-NELSON DUEÑAS, "APES preocupada por amenazas", **Co Latino**, (San Salvador), 27-06-1996, p.24.
- 51-BERNARDO VALIENTE y CLAUDIA RIVERA, "Discuten fuga de diputados: sector privado en telecomunicaciones", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 13-09-1996, p.5A.
- 52-"Reacciones en la Asamblea: acuerdo genera opiniones encontradas", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 21-09-1996, p.3A.
- 53-"PDC y FMLN en pugna por coalición", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 17-12-1996, p.5A.
- 54-"Los del FMLN son unos ingratos, inadaptados", **Diario de Hoy**, (San Salvador), 03-06-1996, p.15.
- 55-"Caza de citas", **Primera Plana**, (San Salvador), Año.1, No.32, del viernes 5 al 11 de mayo de 1995, p.2.
- 56-GUTIÉRREZ EDWARD, "Domenech renuncia a presidencia del COENA", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 08-09-1996, p.3A.
- 57-MARÍA T. PÉREZ, "Las opciones de los electores para las próximas elecciones", **Co-Latino**, (San Salvador), 15-01-1997, p.4.
- 58-"Aseguran que paz no ha costado ₡21 mil millones", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 29-01-97, p.17A.
- 59-MARÍA T. PÉREZ, "Calderón llama «cerdos políticos» a los que se oponen al fuero edilicio", **Co-Latino**, (San Salvador), 23-05-1996, p.3.

**VIDE**, "¿Habrá voluntad para hacer pactos?", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 31-05-1996, p.5A.

**LUIS LÓPEZ PORTILLO**, "Calderón Sol el de carne y hueso", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 06-01-1997, p.3B.

60-"Crónica del mes: noviembre-diciembre", **ECA Estudios Centroamericanos**, **Ed. cit.**, No.565-566, noviembre-diciembre de 1995, p.1173.

**ALFREDO HERNÁNDEZ**, "Malnacidos quienes hacen falsas denuncias en maquilas", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 29-11-1995, p.5A.

## CAPÍTULO II

### EL CONTROL POLÍTICO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

#### 2.1 De la autonomía a la coordinación de los tres Poderes del Estado

Una de las características del Estado de derecho democrático se fundamenta en la separación orgánica, independencia y autonomía de los tres Poderes del Estado, lo que permite que haya equilibrio entre ellos, a fin de realizar la función de supervisión y control recíproco dentro de este contexto.

De esta manera, se contrarresta el surgimiento del autoritarismo, dictadura o tiranía, al delimitar mutuamente las funciones de los Poderes del Estado, los cuales son conocidos como el sistema de frenos y equilibrios (*checks and balances*).

- El Legislativo elabora las leyes
- El Ejecutivo ejecuta las leyes y
- El Judicial vigila la correcta elaboración, ejecución y el fiel cumplimiento de las leyes.

El sistema de *checks and balances* garantiza el equilibrio y la relación de igualdad de los tres poderes del Estado y que desarrollen su respectivo trabajo en un plano horizontal, de tal forma que ninguno de ellos se imponga sobre el otro.

En este mismo orden, para que la Asamblea Legislativa posea independencia en relación con los otros dos poderes, se requiere, además, que ésta esté conformada por diputados que hayan surgido de elecciones democráticas al interior de sus propios partidos, igualmente que hayan sido elegidos por el cuerpo electoral en elecciones nacionales democráticas, y que cada uno de ellos desempeñe en la Asamblea el rol de representar los intereses de la nación.

La Asamblea Legislativa, al ser independiente, puede cumplir sus labores y funciones sin interferencias, imposiciones o condicionamientos. La independencia le faculta también a la Asamblea para ser democrática en lo interno y externo.

Al considerar al Poder Legislativo como el primer poder, se le ubica en la cúspide de la pirámide, el problema que se plantea es cuál de los dos poderes restantes se encuentra exactamente debajo.

Durante la época de la Guerra Fría y del bipolarismo, la comunidad socialista le daba supremacía al Poder Legislativo, por el carácter representativo y soberano, también por ser la institución que elabora las leyes que rigen las relaciones sociales y de producción en el Estado. Este planteamiento puede conducir a concluir que las dictaduras del "socialismo real" provenían no de la concentración del poder en el Ejecutivo sino en el Legislativo, pero hay que aclarar que el Poder Legislativo era monopolio exclusivo de los partidos comunistas, asimismo el poder Ejecutivo. Entonces, ¿la dictadura era del poder Legislativo, del Ejecutivo o de un partido político?

En los países democráticos, cuando el partido oficial tiene la mayoría de diputados en la Asamblea Legislativa, ello no representa un peligro, porque se parte del hecho de que el partido es democrático y vela por el interés nacional, pero el problema surge cuando las instituciones del país y el partido no son democráticos y el partido en el poder vela únicamente por los intereses de un sólo sector económico, social, político, étnico, etc., de la sociedad. Esta situación se traduce en la imposición autoritaria y afecta negativamente al sistema político, porque el Ejecutivo se convierte en un dictador sobre la Asamblea Legislativa y, si el partido en cuestión es reelegido por uno o varios períodos adicionales para gobernar el país, se convierte luego en un dictador sobre el Poder Judicial y puede escalar un autoritarismo institucionalizado capaz de prevalecer por un considerable período.

Al convertirse el Poder Judicial en guardián de un solo interés, al servicio de un partido político, clase social, sector económico, etc., la ley se torna injusta y la corrupción adquiere el rango de política de Estado.

Al institucionalizar el autoritarismo, un partido político que además de tener a su servicio al Ejecutivo, a la Asamblea Legislativa y al Poder Judicial, de igual forma puede ejercer su dominio sobre la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas de la República, la Procuraduría de Derechos Humanos, la Procuraduría General de la República, el Tribunal Supremo Electoral, etc. La norma es la legalización de la arbitrariedad y la politización del Poder Judicial.

Este es el escenario de un autoritarismo institucionalizado y además "legal", porque paralelamente, en la medida en que se consolide, creará todo el contexto jurídico que lo legitime. Es decir, lícita será la distribución injusta de la riqueza y la concentración de la misma en un reducido número de oligarcas y empresas multinacionales, igualmente, la venta y destrucción del Estado, la inexistencia de una previsión y seguridad social, etc. La *Constitución Política* se puede convertir en una Carta Magna decorativa o en un instrumento para justificar las iniquidades, injusticias y desigualdades, etc.

En el mensaje del señor Armando Calderón Sol, presidente de El Salvador, con motivo del CLXXIV aniversario de "nuestra independencia patria", el 15 de septiembre de 1995, afirmó que: "Ahora la institucionalidad de la república y el Estado de derecho están plenamente garantizados por una verdadera independencia de los poderes públicos"<sup>1</sup>. No obstante, el partido gubernamental, ARENA, trata de construir un Estado de derecho autoritario y ha convertido a la Asamblea Legislativa en un apéndice del Ejecutivo, para lo cual se vale de que cuenta con mayoría en la Asamblea y, tiene el "apoyo" de los diputados miembros de los partidos satélites de ARENA, es decir, del PD, PCN y PDC.

Según la *Constitución Política de El Salvador*, en el art.86: "Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las Leyes". Este mismo artículo, más adelante, dice que: "Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial".

Uno de los males que se ha mantenido durante años y sigue igual o peor en la Asamblea, es el de no contar con un interés homogéneo frente a la actuación del Gobierno, fundamentalmente porque la representación

mayoritaria adopta un carácter gubernamental en todas sus actuaciones, impidiendo con ello ejercer una actuación verdaderamente independiente y desdiciendo del carácter parlamentario del Órgano Legislativo; con dicha actitud la "función de control político" no pasa de ser un mero enunciado, una simple aspiración constitucional irrealizable<sup>2</sup>.

Por otro lado, cuando se habla de división de poderes, se crea la impresión de un esquema teórico o ideológico de naturaleza rígida e inflexible, en el que no hay vasos comunicantes entre los tres Poderes del Estado.

La división de poderes fue un valioso aporte teórico que surgió como una respuesta concreta y viable a la situación política, social y económica de algunos países de Europa, particularmente del Reino Unido y Francia, por lo que, actualmente, no podemos continuar dándole la misma interpretación sin tomar en cuenta los avances, cambios y modificaciones que se han producido.

Cuando hablamos de división de poderes, presuponemos la interdependencia, interrelación, coordinación y colaboración que se da entre los Poderes del Estado, para lograr juntos cada vez más el buen funcionamiento y perfección del sistema político democrático. La *Constitución Política de El Salvador* en el Art.86 establece que los tres poderes "...colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas", pero se queda corta al no especificar para qué.

## 2.2 Funciones de la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa tiene funciones que le son propias y son la ejecución o la omisión de éstas, las que le definen su idoneidad o disfuncionamiento y el nivel interno de desarrollo de la institución.

### CUADRO No.6 PRINCIPALES FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

- 
- Llamar a los ministros a las comisiones legislativas y a las plenarias para que brinden información
  - Interpelar e interrogar a los ministros

- Conceder permiso al presidente del país para viajar al extranjero
- Declarar estado de sitio y declaración de guerra
- Otorgar distinciones honoríficas, títulos de reconocimiento y gratificaciones, etc.
- Otorgar concesiones y permitir privatizaciones
- Elegir al ministro de defensa y otorgar los grados de ascenso de los oficiales de la fuerza armada
- Establecer las tarifas de los servicios públicos  
Recibir y analizar las memorias anuales de labores de los miembros del Ejecutivo
- Declarar la inhabilidad del presidente
- Ratificar los tratados
- Legislar y controlar la aplicación de las leyes y de sus respectivos reglamentos
- Otorgar indultos y amnistías
- Representativa
- Nombrar embajadores y otros funcionarios diplomáticos
- Aprobar los impuestos municipales y otros
- Emitir moción de censura (veto legislativo)
- Responsabilidad penal de los ministros
- Conceder autorización al ejecutivo para contratar créditos
- Revisión constitucional
- Conceder o negar permiso a nacionales para que acepten cargos diplomáticos que deban ser ejercidos en el país
- Elección de algunos funcionarios públicos
- Aprobación del presupuesto general de la nación
- Crear comisiones de investigación específicas

---

Las comisiones legislativas y el plenario tienen el derecho de llamar a los ministros u otros funcionarios públicos, con excepción de los miembros del Poder Judicial, igualmente a particulares para que presenten informes o respondan preguntas de interés para los diputados, con lo cual los parlamentarios amplían su visión sobre determinados asuntos de trascendencia



nacional, lo que les permite emitir dictámenes con la mayor información posible sobre determinados proyectos de ley.

Tanto los funcionarios públicos como los particulares que no se presentaren al llamado de las comisiones o del plenario o no enviaren la información solicitada en el tiempo requerido, asimismo en el caso de que se presentaren y dieran información falsa o tergiversada serían objeto de sanciones por parte de la Asamblea Legislativa, lo que conllevaría el establecimiento de acciones judiciales que se podrían tramitar en las instancias pertinentes.

#### CUADRO No.7 SOLICITUD DE INFORMES A FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y A PARTICULARES EN COSTA RICA Y EN EL SALVADOR

---

##### REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA

###### Art.111

Las comisiones permanentes y especiales, por medio de sus presidentes, y los diputados, en forma personal, podrán solicitar toda clase de informes a las instituciones del Estado.

Dichas solicitudes deberán ser atendidas con prontitud y de manera prioritaria por las instituciones y los funcionarios requeridos.

###### Art.112

Corresponde al Presidente de la Comisión, previa moción aprobada al efecto, requerir la presencia de aquellos funcionarios y particulares cuya comparecencia en la comisión se considere necesaria para la decisión del asunto que se discute, con el propósito de que sean interrogados por los diputados.

Toda persona deberá asistir al ser convocada, salvo justa causa, y, en caso de renuencia, será conducida por la Fuerza Pública. La persona citada podrá asistir acompañada de un abogado, y negarse a declarar en los casos en que así la faculte la Constitución o la ley, y cuando se trate de asuntos diplomáticos, jurisdiccionales o militares pendientes.

El Presidente de la Comisión tomará juramento a las personas que asistieren, conforme con el Código de Procedimientos Penales. En caso de que faltare a la verdad, se aplicarán sanciones previstas en el Código Penal, de acuerdo con las disposiciones generales del Código de Procedimientos Penales.

##### REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR

###### Art.14

Cuando las Comisiones estimen conveniente, por razones de la importancia de los temas a tratar, podrán llamar a su seno a cualquier persona o funcionario, con el objeto de que la ilustre o auxilie en sus

trabajos. Asimismo, reclamar de los otros Órganos del Gobierno y solicitar de instituciones privadas por medio de la Junta Directiva, cuantos informes y documentos sean necesarios.

---

FUENTE: ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, *Reglamento de la Asamblea Legislativa*, San José, Investigaciones Jurídicas, 1995, pp.60-61

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, *Reglamento interior de la Asamblea Legislativa*, San Salvador, **S.p.i.**, 1983, p.7.

En el caso de El Salvador, no existe reglamentación ni sanciones para garantizar que los funcionarios públicos envíen la información solicitada por los diputados en el tiempo previsto, de igual manera, no hay dispositivos jurídicos para penalizarlos por mentir o tergiversar la información que les soliciten las comisiones permanentes o el plenario.

Según el diputado Eugenio Chicas (1994-1997), presidente de la Comisión legislativa de Trabajo y Previsión Social:

Continuamente se solicita información. Nada menos de nuestra comisión hemos solicitado a distintas instituciones del Estado, Ministerio de Trabajo, por ejemplo, desde la Comisión de Trabajo al Ministerio de Trabajo, al Seguro Social, a los jueces, pero esa información, de parte de algunos funcionarios es ágil y la envían, muchos funcionarios no la envían o la envían con mucho retraso por lo que ya no es útil o la información es incompleta<sup>3</sup>.

Por otro lado, los funcionarios públicos, a excepción de los miembros del Poder Judicial, pueden presentarse cuando lo consideren conveniente, con la previa aprobación de la comisión o del plenario y, tienen derecho a voz pero no a voto y observan las mismas reglas sobre los deberes y derechos de los diputados, estipulados en el reglamento interno de la Asamblea Legislativa, con excepción del voto, para que defiendan y promuevan los planes y programas de trabajo de sus respectivas instituciones, con el propósito de lograr apoyo legislativo para las acciones del Ejecutivo. En El Salvador, esta situación tampoco se encuentra regulada ni en el Reglamento Interior de la Asamblea ni en la *Constitución Política*.



Cubículos de los diputados en la Asamblea Legislativa, 1997

En algunos países, los ministros y algunos funcionarios públicos tienen la obligación de presentar cada año la memoria anual de labores, que consiste en un recuento de las actividades realizadas por su ministerio o institución, con el fin de que los diputados y la población conozcan lo que se ha hecho en la gestión pública.

Las comisiones legislativas estudian y analizan la memoria o memorias pertinentes a la labor de cada ente y comprueban la ejecución de la ley del presupuesto y las otras leyes y reglamentos respectivos de cada institución, de tal forma que se enteran de la actividad gubernamental, lo que les permite emitir opinión al respecto y, en caso de encontrar anomalías, se forman comisiones o subcomisiones especiales de investigación, para determinar la aprobación, desaprobación o establecer correctivos en cuanto a la ejecución del presupuesto o de la elaboración y aplicación de reglamentos, por parte de los ministerios o entidades públicas.

Al respecto la *Constitución Política de El Salvador*, en el Art.18, dice: "Recibir el informe de labores que deben rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo". Y en el Art.131, numeral 36, expresa que la Asamblea debe: "Recibir el informe de labores que debe rendir el Fiscal General de la República, el Procurador General de la

República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Presidente de la Corte de Cuentas de la República y el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador".

### **2.2.1 Acerca del veto legislativo**

El veto legislativo consiste en la moción de censura del plenario hacia un ministro del gobierno u otro funcionario público, debido a faltas graves, actos que riñen con sus funciones, con el ordenamiento jurídico del país o con la ética.

También el veto se aplica a las decisiones e iniciativas administrativas, aplicación de leyes y elaboración de reglamentos. Aquí lo que procede es anular o detener las decisiones de algún ministro u otro funcionario público, a excepción de las que provienen de los miembros del Poder Judicial.

La censura presupone la "caída" o la renuncia irrevocable del ministro o funcionario, con la cual éste queda inhabilitado para desempeñar cargos públicos mientras dure el mismo mandato presidencial.

En El Salvador no existe la moción de censura, la *Constitución Política* limita a los diputados sólo a recomendar al presidente la destitución del funcionario público, lo que significa que el mandatario puede o no acatar la recomendación. El Art.131 numeral 37, restringe a la Asamblea Legislativa de El Salvador a:

Recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los Ministros de Estado, o a los organismos correspondientes; la de los funcionarios de Instituciones Oficiales Autónomas cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación, en su caso. La resolución de la Asamblea será vinculante cuando se refiera a los jefes de seguridad pública o de inteligencia de Estado por causa de graves violaciones de los Derechos Humanos.

No obstante, el doce de diciembre de 1995, los dirigentes de los partidos, Movimiento de Renovación Social Cristiano (MRSC), Movimiento de Unidad (MU) y del FMLN, exigieron la

renuncia del gabinete del presidente Armando Calderón Sol, como resultado de una evaluación que realizaron sobre la gestión gubernamental.

...la cual calificaron como desastrosa y negativa para los intereses del pueblo.

Los dirigentes políticos, pidieron al gobierno como una medida para que se administre sanamente los fondos públicos, les pida a los miembros del gabinete que renuncien inmediatamente, ya que indicaron que los actuales corresponden a intereses del partido oficial<sup>4</sup>.

Esta exigencia fue ignorada por los ministros y por el propio presidente de El Salvador, pero si hubiera tenido asidero constitucional y la decisión se hubiera tomado en el pleno legislativo, el gabinete ministerial hubiera forzosamente dimitido de forma colectiva y los nuevos ministros que los hubieran reemplazado lo primero que habrían hecho sería rectificar la conducción del Ejecutivo. De igual manera, los desaciertos y obstáculos detectados habrían sido objeto del conocimiento y debate público.

La censura colectiva del gabinete de gobierno es una de las características del sistema de gobierno parlamentario, no obstante, algunos sistemas de gobierno presidencialista han adoptado la moción de censura o veto legislativo de forma individual.

El voto de censura se encuentra contemplado en algunas Constituciones Políticas de países de América Latina, por ejemplo, en la Constitución de Uruguay de 1966, en la Constitución de Ecuador de 1979, en la Constitución del Perú de 1980 y en la Constitución de Colombia de 1991<sup>5</sup>.

Sin embargo, esta medida de control del legislativo es controversial, debido a que si el partido oficial constituye mayoría simple o absoluta en la Asamblea Legislativa y este partido encubre o tiene como norma la corrupción, lo más probable es que la moción de censura no sea aprobada y, en caso extremo, hasta se le puede otorgar un voto de apoyo o respaldo al ministro o funcionario en cuestión; de esa manera, el objetivo del veto legislativo se revierte. No obstante, esta situación le podría causar al partido oficial un costo político en las próximas elecciones.



Venta de libros de superación personal en el recinto de la Asamblea Legislativa, 1997

Por otro lado, si la oposición obtiene la mayoría simple o absoluta en la Asamblea y actúa de manera irresponsable, puede utilizar la moción de censura como un instrumento para causarle daño al Ejecutivo. Por ejemplo, para desprestigiar a algún ministro o funcionario público o para restarle simpatías entre la población al partido que dirige el gobierno. En este caso la oposición estaría contribuyendo a desestabilizar al gobierno y podría provocar la ingobernabilidad.

En ambos escenarios se podría dar una incorrecta utilización de la moción de censura, pero si la Asamblea es democrática, y por lógica transparente, tendrá las puertas abiertas en todas las sesiones de las comisiones y del plenario, para que los medios de comunicación y la sociedad civil en general se enteren de lo que realmente pasa en la Asamblea Legislativa, lo que impediría que la población fuera presa fácil de la demagogia de los políticos en cuanto a la utilización del veto legislativo.

La moción de censura en todo caso se podría interpretar como un elemento disuasivo, para contener la corrupción, arbitrariedades, injusticias, etc., asimismo, aseguraría en cierta

medida un acercamiento y colaboración coordinada entre las comisiones legislativas y los ministerios del gobierno.

### **2.2.2 Interpelaciones a los funcionarios públicos**

La Asamblea Legislativa tiene el derecho no sólo de hacerles antejuicio a los funcionarios públicos sino, también, de interpelarlos.

En el Derecho Político de los países de régimen democrático, la *interpelación* es la facultad que tienen las Cámaras Legislativas para requerir de un ministro que informe acerca de ciertos actos de gobierno o para que aclare aspectos de la política en general. Según Duguit, representa el medio más eficaz de ejercer al Poder Legislativo su control sobre el Poder Ejecutivo<sup>6</sup>.

Las interpelaciones, por lo general conllevan la exposición de explicación o informe sobre un tema o problema previamente señalado por la Asamblea Legislativa, lo que da lugar a un período de preguntas al funcionario por parte de los diputados, después a un debate parlamentario que puede desembocar en una sanción legislativa y conducir a una moción de censura o, en el mejor de los casos, a la aclaración del tema o solución del problema, sin necesidad de llegar a tomar alguna medida punitiva.

En la *Constitución Política de El Salvador* es una de las funciones de la Asamblea Legislativa. En el Art.131 numeral 34 se establece la atribución de: "Interpelar a los ministros o encargados del despacho y a los presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas". Asimismo encontramos en el Art.165 que:

Los ministros o encargados del despacho y Presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas deberán concurrir a la Asamblea Legislativa para contestar las interpelaciones que se les hicieren.

Los funcionarios llamados a interpelación que sin justa causa se negaren a concurrir, quedarán por el mismo hecho, depuestos de sus cargos.

En el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa* de El Salvador, la interpelación se encuentra regulada en el capítulo VII, de los artículos 56 hasta el 58.

Tanto en la *Constitución Política* como en el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa* no se contempla la moción de censura con su respectiva "caída" o dimisión irrevocable y forzosa de los funcionarios públicos que hayan dañado el interés público o causado perjuicio contra los bienes del Estado.

CUADRO No.8  
LAS INTERPELACIONES  
EN EL SALVADOR DE 1987 A 1997

| NOMBRE                         | CARGO                                                                  | MOTIVO                                                                                                                                                                                                                                             | FECHA DE INTERPELACIÓN |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Jaime Abdul Gutiérrez          | Presidente de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) | Para que diera una información sobre los cortes de energía eléctrica en forma parcial, los cuales se prolongaban.                                                                                                                                  | 14-05-1987             |
| Jaime Abdul Gutiérrez          | Presidente de CEL                                                      | Por falta de entendimiento y comprensión entre la patronal y los trabajadores de CEL.                                                                                                                                                              | 06-10-1988             |
| Francisco José Gómez Hernández | Director Gral. de Transporte Terrestre.                                | Para que diera una explicación del por qué no cumplía con sus propias resoluciones                                                                                                                                                                 | 21-09-1988             |
| Antonio Cabrales               | Ministro de Agricultura                                                | Para que explicara acerca del proceso de cierre y corrupción en el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA).                                                                                                                                   | 27-08-1991             |
| Roberto Orellana Milla         | Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR)           | Por las irregularidades y malos manejos dentro del sistema financiero y por las actividades no usuales en la privatización bancaria y en algunas asociaciones. También por no haber evitado la concentración oligopólica en el Sistema Financiero. | 21 y 22-08-1997        |

FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos en los expedientes de Comisiones Legislativas, Cartas remitidas por fracciones políticas.



Según el diputado Jorge Alberto Villarcorta (1991-1994: 1994-1997), en la Asamblea Legislativa de El Salvador:

Un problema grave en la función de legislar es la cultura política que hace, por ejemplo, que los diputados no se atrevan a cuestionar al Ministro de Defensa, que no piensen, que no hablen y que sólo repitan lo que el Ministro dice<sup>7</sup>.

La Asamblea Legislativa, por haber sido un instrumento para legitimar la dominación de los "presidentes" que ha tenido El Salvador, no tiene experiencia acumulada acerca de los interrogatorios, audiencias, interpelaciones, para declarar la inhabilidad del presidente, realizar antejuicios, etc.

Además se pueden contar siglos de autoritarismo y terror, impuestos a la población cuscatleca por el sector económicamente dominante y los militares. Por estas razones, entre otras, se puede notar que algunos diputados todavía tienen el temor de cuestionar a los ministros y en especial al Ministro de Defensa, porque hasta hace unos escasos años eso equivalía a ser encarcelado, torturado, desaparecido, perseguido o asesinado.

En sistemas presidencialistas menos estables, la legislatura no tiene verdadera capacidad para controlar la acción de los presidentes o de los burócratas militares y civiles. Cuando trata de hacerlo puede perjudicar su supervivencia institucional al mismo tiempo que la seguridad política y personal de sus miembros. Como resultado de ello se producen frecuentes abusos de poder, los ciudadanos pierden el respeto por sus instituciones políticas y se incrementa la probabilidad de la inestabilidad<sup>8</sup>.

### **2.2.3 Atribuciones jurisdiccionales de la Asamblea Legislativa**

La Asamblea Legislativa tiene entre sus funciones determinar si procede admitir las acusaciones de cualquier persona que haya sido afectada injustamente por algún ministro u otro funcionario público de alta jerarquía en el desempeño de sus funciones.

La acusación puede ser planteada incluso después de que el funcionario haya cumplido con el período del cargo, toda vez que los perjuicios o infracciones los haya cometido durante el

desempeño de sus funciones. Este último caso debería estar estipulado en el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa* y especificar, entre otros, el plazo durante el cual se puede hacer la acusación, de igual forma, la prohibición de que el acusado pueda salir de país sin previa autorización de la Asamblea Legislativa.

A los funcionarios en mención se puede demandar, por ejemplo, por haber violado o dejado de cumplir las leyes y la *Constitución Política*, comprometer la soberanía y seguridad del Estado, por no cumplir con los deberes que el cargo les imponía, traición a la patria, malversación de fondos públicos, estafa, cohecho, soborno, sedición, falsa declaración fiscal y fraude fiscal, etc.

Si la(s) demanda(s) procede(n) se establece el procedimiento conocido como juicio político, acusación constitucional o *impeachment* en contra del funcionario y se justifica inmediatamente la suspensión de las funciones del acusado.

El juicio político busca, entre otros, prevenir que las personas que demanden a los funcionarios públicos de alto nivel pasen directamente a los tribunales, de tal manera que la Asamblea Legislativa determinará la pertinencia de cada caso, "a fin de evitar que día tras día todos los particulares que se sientan injustamente afectados por una resolución ministerial inicien juicios indemnizatorios en contra de ellos"<sup>9</sup>. De esta manera se protegen los intereses y derechos de la sociedad civil, del Estado y del funcionario mismo.

Determinados delitos de ciertas personas (ministros, parlamentarios, jefe de Estado, etc.) sólo pueden ser juzgados con previa autorización del Parlamento y a veces con intervención en el tribunal de una comisión parlamentaria<sup>10</sup>.

Si se decide establecer un juicio político, la Asamblea analizará las pruebas de las partes acusadora y acusada y la documentación que las acompañen, igualmente escuchará a ambas y rendirá finalmente un informe. Si la Asamblea encontrara méritos para la formación de causa al funcionario, su proceso pasaría **ipso facto** al Poder Judicial, para ser juzgado de acuerdo con las leyes, para que responda por los daños y perjuicios causados al Estado y/o particulares y, en caso

de resultar culpable, se declarará automáticamente la destitución de su cargo, lo que conlleva para tal funcionario la pérdida del fuero constitucional para ser procesado judicialmente.

Cuando el funcionario público renuncia de su fuero, de forma inmediata su caso es tramitado en los juzgados o tribunales pertinentes y, si éstos giran orden de prisión, el funcionario es suspendido de su cargo y se le priva del desempeño de funciones públicas, sean éstas por elección popular o no, por un período determinado.

En El Salvador, la función jurisdiccional de la Asamblea Legislativa se denomina antejuicio, y está estipulada en el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa* en el Capítulo V y en la *Constitución Política*, en los artículos 236 y 237.

#### Art.236

El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Diputados, los Designados a la Presidencia, los Ministros y Viceministros de Estado, el Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cámaras de Segunda Instancia, el Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, y los representantes diplomáticos, responderán ante la Asamblea Legislativa por los delitos oficiales y comunes que cometan.

#### Art.237

Desde que se declare por la Asamblea Legislativa o por la Corte Suprema de Justicia, que hay lugar a formación de causa, el indiciado quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones y por ningún motivo podrá continuar en su cargo. En caso contrario se hará culpable del delito de prolongación de funciones. Si la sentencia fuere condenatoria, por el mismo hecho quedará depuesto del cargo. Si fuere absolutoria, volverá al ejercicio de sus funciones, si el cargo fuere de aquellos que se confieren por tiempo determinado y no hubiere expirado el período de la elección o del nombramiento.

La *Constitución Política* no especifica los tipos de delito de manera general, mucho menos de forma específica. De esa manera se deja una "puerta" de salida a delitos que cometan los funcionarios públicos de alta jerarquía en El Salvador. Igualmente, en cuanto al procedimiento para la ejecución del proceso del juicio político, es tan general que rima con lo

vago, lo que puede dar lugar a muchas interpretaciones en ausencia de una reglamentación precisa.

En este mismo sentido, a pesar de la diferencia observada en la *Constitución Política*, existe confusión o ignorancia entre algunos diputados de la Asamblea Legislativa de El Salvador, en cuanto al significado de la interpelación y del antejuicio.

El diputado Roberto Edmundo Viera (1991-1994: 1994-1997), manifiesta que él junto con otros diputados:

Presentamos en el seno de la Asamblea, una petición de "Interpelación" del Ministro de Hacienda, la respuesta de los representantes del partido de Gobierno fue negativa, aduciendo que el Sr. Ministro no ha cometido ningún delito y que lo único que se quiere es *show político*<sup>11</sup>.

Esta confusión o ignorancia de parte de los diputados del partido oficial sirvió de pretexto para que no se interpelara al ministro de Hacienda, estas actuaciones realizadas por desconocimiento o con conocimiento, pero con mala fe, impiden la coordinación de trabajo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, además obstaculizan la función de control político, la cual debería ser una función de vital importancia de la Asamblea Legislativa.

## **2.2.4 Inhabilidad y renuncia del Presidente**

Le corresponde a la Asamblea Legislativa declarar la inhabilidad del Presidente de la República en ejercicio o del Presidente electo, cuando exista algún impedimento físico o mental que le inhabilite para el cabal cumplimiento y desarrollo de sus respectivas funciones.

El impedimento debe ser de tal naturaleza, que inhiba al Presidente a presentar su renuncia, no esté en condiciones de hacerlo o no quiera formalizarla.

Esta facultad supone, por lo tanto, una actuación de oficio del Senado, incluso sin el conocimiento o aún en contra de la voluntad de aquél. Constituye pues, una forma mucho más rápida y eficaz de destitución que la derivada de la aprobación de una acusación constitucional<sup>12</sup>.

Para el caso de El Salvador la *Constitución Política*, en el Art.131, numeral 20, señala como atribución a la Asamblea Legislativa:

Declarar, con no menos de los dos tercios de votos de los Diputados electos, la incapacidad física o mental del Presidente, del Vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea, para el ejercicio de sus cargos, previo dictamen unánime de una Comisión de cinco médicos nombrados por la Asamblea.

De igual forma, le corresponde a la Asamblea aceptar o rechazar la dimisión del presidente, previo análisis y examen de las razones que él esgrima, con el propósito de precisar y determinar si los motivos están fundados y lo ameritan.

La *Constitución de El Salvador*, al respecto, es ambigua y sólo se limita a enunciar en el Art.131, numeral 15, como atribución de la Asamblea Legislativa lo siguiente: "Resolver sobre renunciaciones interpuestas y licencias solicitadas por el Presidente y el Vicepresidente de la República y los Designados, previa ratificación personal ante la misma Asamblea".

La Asamblea Legislativa, tiene entre sus funciones autorizar la salida del Presidente hacia otros países, siempre y cuando éste explique y justifique los motivos y razones del viaje y el tiempo de duración de la estancia en el extranjero o el período que comprenden las gestiones internacionales propuestas.



Venta de medicinas en el recinto de la Asamblea Legislativa, 1997.

La solicitud de autorización para viajar al extranjero puede regir por un período determinado, que puede durar hasta un año después de haber terminado sus funciones como Jefe del Ejecutivo, con el propósito, entre otros, de que el ex presidente pueda evadir sanciones penales por delitos graves que haya cometido en el ejercicio de sus funciones como presidente.

En la *Constitución Política* se supone que deben establecerse sanciones a la no observancia de esta norma por parte del presidente o por realizar actividades y gestiones ante gobiernos u organismos internacionales, distintas a los que el pleno legislativo le hubiere aprobado.

La autorización implica que los diputados conozcan, evalúen y otorguen su beneplácito si están de acuerdo con las gestiones diplomáticas que realice el Presidente. La autorización incluye el objetivo de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo coordinen la política exterior que más convenga a la nación.

De esta manera se garantiza que la política exterior no sea realizada por el Presidente en su carácter personal, sino en representación oficial del país y como sujeto de derecho internacional.

La *Constitución Política de El Salvador*, en el Art.158, únicamente se refiere a que: "Se prohíbe al Presidente de la República salir del territorio nacional sin licencia de la Asamblea Legislativa".

### **2.2.5 Ratificación de tratados**

Otro de los mecanismos de control y coordinación de la política internacional del país lo constituye la ratificación de los tratados, es decir, de "un acuerdo entre sujetos de derecho de gentes destinado a producir ciertos efectos de derecho"<sup>13</sup> y regido por el derecho internacional. En sentido amplio podemos decir que es "todo acuerdo concluido entre miembros de la comunidad internacional"<sup>14</sup>.

La ratificación es un control sobre el Ejecutivo, para que éste no incurra en hechos diplomáticos que puedan afectar el interés de la nación o poner en peligro la soberanía, la independencia y la autodeterminación del país.

También con la ratificación, el Poder Legislativo y el Ejecutivo coordinan las relaciones internacionales, para que éstas sean congruentes con la política y el ordenamiento jurídico interno del Estado. "La práctica de la ratificación es relativamente moderna, arranca desde la Revolución Francesa, o sea, a partir de la organización democrática del Estado"<sup>15</sup>.

La ratificación es una competencia exclusiva del Poder Legislativo. "El sistema descansa en la idea democrática del control de la política internacional por el Poder Legislativo y reduce el papel del Poder Ejecutivo, que no es sino un simple negociador del tratado"<sup>16</sup>.

Los tratados son firmados primero por el Ejecutivo pero para que entren en vigencia y tengan autoridad, adquieran fuerza jurídica, constituyan ley de la República y sean obligatorio para los Estados se necesita que la Asamblea Legislativa los ratifique, es decir, que vote a favor en pleno para su aprobación. En términos de derecho internacional se le denomina a esta acción

legislativa «ratificación», que no es otra cosa que la confirmación de las gestiones, negociaciones, redacción del texto, entre otras, realizadas por el Poder Ejecutivo.

Según los lineamientos generales del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, el trámite de la ratificación de instrumentos internacionales tiene los siguientes pasos:

- a- Obtención de dictamen favorable de las instituciones involucradas respecto de su contenido; en caso de que no se haya consultado previo a la suscripción.
- b- Previo estudio, elaboración de dictamen favorable de asesoría jurídica, en caso de que no se haya consultado su texto previo a la suscripción.
- c- Someterlo a conocimiento del Ministerio de Justicia para que dicha cartera de Estado dé su dictamen al respecto.
- d- Someterlo a conocimiento del Señor Presidente de la República para que le otorgue su anuencia, que equivale a iniciativa de ley, a que se refiere el Art.133, numeral segundo de la *Constitución*.
- e- Obtenida la anuencia, se elabora un acuerdo ejecutivo de aprobación y se remite mediante nota a la Asamblea Legislativa para su ratificación.

Con la ratificación el tratado se convierte en ley del país. Para el caso de El Salvador, el tratado entra en vigencia después de haber transcurrido ocho días de la publicación del decreto de la ratificación en el *Diario Oficial*.

Un país puede expresar a la comunidad internacional su voluntad de obligarse por un tratado, ya sea por ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, según sea el caso.

Ratificación de tratados. El acto mediante el cual un Estado confirma y aprueba oficialmente los términos de un tratado. Aunque normalmente es un acto ejecutivo, la ratificación se lleva a cabo por cada signatario de un tratado de acuerdo con sus procesos constitucionales. Ordinariamente esto requiere el consentimiento de una o más cámaras de la legislatura nacional<sup>17</sup>.

Según la *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados* -la cual El Salvador todavía no ha ratificado-, en el Art.14, sobre el consentimiento en obligarse por un tratado, manifestado mediante la ratificación, la aceptación o la aprobación, dice lo siguiente:



1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la ratificación:
  - a) cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;
  - b) cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que se exija la ratificación;
  - c) cuando el representante del Estado haya firmado el tratado a reserva de ratificación; o
  - d) cuando la intención del Estado de firmar el tratado a reserva de ratificación se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.
2. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación<sup>18</sup>.

#### **2.2.5.1 Las reservas a los tratados**

Es necesario aclarar que la ratificación es un acto de aprobación pero, también, el pleno legislativo puede improbar el tratado presentado por el Ejecutivo. De igual forma, los diputados están en su derecho y libertad de formularle reservas al tratado como condición para la ratificación.



Esta obra arquitectónica es un monumento a José Simeón Cañas,  
Asamblea Legislativa, 1997.

Las reservas, según la costumbre internacional, se le hacen únicamente a los tratados multilaterales, puesto que en el caso de los tratados bilaterales, por ser una negociación entre dos, no hay mayores problemas para dirimir aspectos en los que no están de acuerdo ambos Estados. "En un tratado bilateral no se concibe la reserva, ya que desemboca en una transformación del tratado de manera puramente unilateral"<sup>19</sup>.

En los tratados multilaterales, por tratarse de varios Estados se brinda la oportunidad de que los países puedan formular reservas sobre aspectos secundarios del documento con los que no estén de acuerdo. Esta facilidad permite dejar abierta la posibilidad para que otros Estados formen parte del Tratado.

La *convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, en el Art.2, literal d), nos da una definición de reserva, que reza de la manera siguiente:

Se entiende por «reserva» una declaración unilateral, cualquiera que sea enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado<sup>20</sup>;

Si bien la Asamblea Legislativa puede hacer reservas, ello no significa que no se encuentren reglamentadas las limitaciones que impone el derecho internacional público.

La ratificación es un acto de aprobación, pero también la Asamblea tiene la libertad de improbarlo, asimismo de aprobarlo con algunas reservas que se le hagan al tratado.

Las reservas pueden consistir en la no aceptación de algunas partes del texto del tratado, lo que significa que tendrá fuerza de ley sólo lo que no haya sido objeto de reservas, de igual forma, si las reservas son modificaciones o declaración interpretativa de alguna(s) cláusula(s) del tratado, éstas cláusulas modificadas como parte integral del tratado también tendrán fuerza de ley en el país. Las reservas que realice el Estado sólo serán obligatorias para el que las efectúe.

Sin embargo, no se puede efectuar cualquier tipo de reservas, pues existe una reglamentación en la *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, contemplada en el Art.19.

Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

- a) que la reserva esté prohibida por el tratado;
- b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o
- c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado<sup>21</sup>.

Este rol de la Asamblea Legislativa en la política exterior ha permitido la participación de todos los diputados y ha conducido en particular a que la Comisión legislativa de Relaciones Exteriores adquiera un papel muy importante y hasta cierto punto determinante, en cuanto al dictamen que ella emite, ya que éste tiene repercusiones en la decisión que se tome en la

plenaria, además de que a través de esta comisión la Asamblea ejerce una mejor fiscalización y control de la política exterior del Ejecutivo.

De tal forma, que hoy en día, no es extraño ver a diputados de la Asamblea Legislativa que acompañan a delegaciones o a misiones diplomáticas en las negociaciones o redacciones de textos de tratados internacionales, ni tampoco observar delegaciones legislativas de países que tratan de resolver litigios fronterizos, como en el caso de El Salvador y Honduras en el litigio de los llamados "bolsones" fronterizos. "Los legisladores y las autoridades ejecutivas comparten así la responsabilidad de la dirección y de los resultados de las negociaciones diplomáticas"<sup>22</sup>.

Esta importancia ha hecho, además, que, en ciertas ocasiones, los Senadores ostenten una representación institucional cuando viajen al extranjero, y hasta es posible que el Presidente les encomiende alguna misión delicada que el Senador habrá de cumplir con un espíritu no partidista, procurando tener en cuenta lo que es percibido como el «interés de la nación»<sup>23</sup>.

La ratificación del tratado tiene gran alcance debido a que tiene supremacía sobre el ordenamiento jurídico interno del país, por ejemplo, en caso de entrar en conflicto alguna disposición del tratado con alguna ley, prevalecerá el tratado sobre ella.

### **2.2.6 Empréstitos públicos**

La aprobación de los créditos o empréstitos que suscribe el Poder Ejecutivo, tanto a nivel nacional como con organismos financieros internacionales, gobiernos u otros, constituye otro medio que le permite a la Asamblea coordinar la política exterior del país.

La aprobación de parte de la Asamblea permite que los diputados conozcan las condiciones en que se realizará el préstamo y el destino que éste tendrá. Esto garantiza que los créditos públicos sean utilizados para favorecer a la sociedad, que no sean lesivos a la nación ni perjudicial a las futuras generaciones. "No obstante, esa aprobación no les da carácter de leyes, sino que conservan su naturaleza administrativa y consecuente rango normativo"<sup>24</sup>.

Según la *Constitución Política de El Salvador*, en el Art.148:

Corresponde a la Asamblea Legislativa facultar al Órgano Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, cuando una grave y urgente necesidad lo demande, y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público.

Los compromisos contraídos de conformidad con esta disposición deberán ser sometidos al conocimiento del Órgano Legislativo, el cual no podrá aprobarlos con menos de los dos tercios de votos de los Diputados electos.

El decreto legislativo en que se autorice la emisión o contratación de un empréstito deberá expresar claramente el fin a que se destinarán los fondos de éste, y en general, todas las condiciones esenciales de la operación.

De acuerdo con los lineamientos generales del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, para suscribir préstamos internacionales, son necesarios los siguientes requisitos:

- a- Que exista un decreto legislativo que autorice la suscripción del préstamo.
- b- Que exista un acuerdo ejecutivo en ramo de hacienda, que designe para la firma a persona distinta del Ministerio de Hacienda.
- c- Que se emitan los plenos poderes correspondientes, que relacionen los datos de los literales anteriores.



Escultura de José Simeón Cañas, ubicado en el interior del Monumento en su honor, Asamblea Legislativa, 1997.

Adicionalmente, es atribución del Poder Legislativo autorizar la entrada de fuerzas armadas extranjeras, la permanencia en aguas territoriales de barcos de guerra, asimismo, la estadía de aeronaves militares en el territorio nacional, pertenecientes a otros países.

Esta autorización se realiza con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea. Si, en dado caso, el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con la decisión adoptada por los diputados, el presidente no tiene derecho a veto, porque la decisión de autorizar o desautorizar no tiene el

mismo procedimiento que el de la elaboración de la ley, por lo que al Ejecutivo no le queda otra opción que aceptar la decisión del Legislativo.

Por otra parte, según la *Constitución Política de El Salvador*, en el Art.131, numeral 25, le corresponde a la Asamblea: "Declarar la guerra y ratificar la paz, con base en los informes que le proporcione el Órgano Ejecutivo".

### 2.2.7 Legislación y supervisión

Una de las funciones exclusivas dentro de la doctrina clásica del Poder Legislativo es la de legislar, la cual consiste en producir o establecer el derecho a través de normas jurídicas generales -es decir, las leyes-, y a las personas responsables de ésta actividad se les denomina legisladores.

La función legislativa está dividida generalmente en legislativa ordinaria y función legislativa constituyente. La ordinaria es la que formula la legislación ordinaria que regula las relaciones de los particulares entre sí o la estructuración de los órganos secundarios o mediatos del Estado. La función es constituyente cuando su objetivo es la elaboración de normas que han de regir la estructura fundamental del Estado y que se materializa en la Constitución<sup>25</sup>.

En El Salvador, de acuerdo con la *Constitución Política*, en el Art.121: "La Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado compuesto por Diputados, elegidos en la forma prescrita por esta Constitución, y a ella compete fundamentalmente la atribución de legislar".

Legislador. Persona u organismo que legisla. Debe entenderse que lo hace con arreglo a facultades o atribuciones legítimas. Si bien, en las monarquías absolutas, el Poder Legislativo estaba atribuido a los monarcas, en los Estados de Derecho sólo puede ostentar la calidad de legislador, o sea la potestad de sancionar leyes, el Poder Legislativo<sup>26</sup>.

Los diputados son las personas que se elige a través del sufragio para que representen el interés de la nación y una de sus funciones primordiales es hacer y establecer leyes, por esta razón también se les denomina legisladores.

En la democracia, la facultad de legislar reside en el pueblo, pero éste la delega por medio del sufragio en los diputados que integrarán la Asamblea Legislativa.

No obstante, la función de legislar encuentra algunas restricciones, por ejemplo, en el caso de Costa Rica:

Sin duda alguna, la restricción más importante es la subordinación de la ley a la Constitución y de esta sumisión deriva el control de la Constitución de las leyes. Existen otras restricciones; en primer término, la imposibilidad del Parlamento de legislar sobre materias electorales seis meses antes de las elecciones y cuatro meses después, contra el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones. En segundo lugar, la obligación del Parlamento de consultar a algunas instituciones cuando tramita una ley referente a las mismas; y finalmente, el derecho de veto, ya analizado, que ejerce el titular del Poder Ejecutivo<sup>27</sup>.

Quiere decir, que no es pertinente legislar de manera antojadiza, pues la elaboración, reformas, derogación, etc. de la ley, deben de circunscribirse en el marco constitucional. De igual forma, los Estados pueden dictar restricciones a la función de legislar, siempre y cuando contribuyan a mantener o perfeccionar el sistema político democrático.

La función de supervisión del Poder Legislativo consiste, entre otros, en la observación ordenada del cumplimiento de las funciones de los miembros del gabinete de gobierno, igualmente, en el control de la forma de aplicación de las leyes que hacen los integrantes del Poder Ejecutivo.

Control de ejecución de leyes, en primer lugar, por cuanto las leyes no son nada sin los reglamentos para su aplicación. Sin embargo, a menudo el Ejecutivo bloquea o falsea la legislación tomando unos textos de aplicación tardíos o infieles<sup>28</sup>.

La función de supervisión es realizada, en términos generales, por la Asamblea Legislativa y, a nivel particular, por las comisiones legislativas permanentes. No obstante, para hacer menos burocrática y compleja la ejecución de ésta función, las comisiones legislativas permanentes crean sub-comisiones, con el mandato exclusivo de supervisar y emitir informes de



supervisión con periodicidad previamente determinada, auxiliadas por las agencias u organismos especializados de apoyo con que cuenta el Poder Legislativo.

#### CUADRO No.9

¿CÓMO EL PODER LEGISLATIVO SUPERVISA O CONTROLA LA FORMA EN QUE EL  
EJECUTIVO, ELABORA Y EJECUTA LOS REGLAMENTOS QUE SE CREAN  
A RAÍZ DE LA APROBACIÓN DE LAS LEYES EN LA ASAMBLEA?

---

#### **Ernesto Antonio Velázquez Pineda**

Diputado por el partido ARENA, Subjefe de Fracción, Presidente de la Comisión de Protección al Medio Ambiente y Salud Pública y miembro de la Comisión Política

R/ Reglamento nunca, lo que se hace es nada más aprobar la ley y se le da un plazo preventivo al Ejecutivo para que elabore un reglamento, en aquellos casos en que el Ejecutivo no ha podido elaborar el reglamento, pedir más tiempo al Legislativo que elaborar (*sic*) el reglamento o si no si algún diputado se interesa por que él quiere que salga más rápido.

#### **Rosa Mélida Villatoro Benítez**

Diputada por el PDC, Jefa de Fracción, Presidenta de la Comisión de la Familia, la Mujer y el Niño y miembro de las Comisiones Política y de Gracias y Excusas

R/ De ninguna manera, yo no he encontrado ningún procedimiento; son las grandes debilidades que hay que arreglar. Si usted observa, tal vez los del partido de gobierno sí saben, pero yo de un partido de oposición no; nosotros no sabemos y ahí nos quedamos cortos, porque hay una ley de protección al consumidor que la hace la Asamblea Legislativa pero no sabemos si funciona; sabemos que no funciona porque la gente lo dice, pero nosotros no conocemos el reglamento.

#### **Juan Ramón Medrano Guzmán**

Diputado por el PD, Jefe de Fracción, Presidente de la Comisión del Interior y Seguridad Pública y miembro de la Comisión Política

R/ Bueno, se supone que hay instituciones auxiliares que son las que tienen que hacer esto, Fiscalía General de la República, Corte de Cuentas y el mismo Poder Judicial. Recuerde que estos tres órganos son elegidos directamente por la Asamblea, es decir, son instancias que la Asamblea eligió para que de alguna manera verifiquen, comprueben, controlen el buen desempeño de los funcionarios y las aplicaciones de las leyes por parte del Poder Ejecutivo.

#### **Manuel Orlando Quinteros (Gerson Martínez)**

Diputado del FMLN, Jefe de Fracción, miembro de las Comisiones Política, de Hacienda y Especial del Presupuesto y de Legislación y Puntos Constitucionales

R/ No hay. No hay forma... o sea.... porque la Asamblea Legislativa no ejerce... la Asamblea Legislativa ejerce sólo algunas de sus funciones. La función de legislar, de alguna manera la ejerce, no totalmente. Pero la función de fiscalizar al gobierno no la ejerce

---

Fuente: Entrevistas realizadas durante el año 1995, en el local de la Fracción política correspondiente en la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa controla, vigila y verifica continuamente, de manera sistemática, el cumplimiento de las leyes, en cuanto a su espíritu y letra, a la hora de aplicarla por los distintos ministerios, instituciones públicas autónomas o semi-autónomas, encargadas de ejecutarlas, administrarlas o/y de elaborar los reglamentos respectivos de las leyes emitidas por el Poder Legislativo. Esta función le permite a la Asamblea detectar las inconstitucionalidades, arbitrariedades, fallas, etc., para restablecer el respeto a las leyes.

"Una ley juiciosa y bien escrita no es garantía de que se cumplirán las intenciones de los legisladores", advierte Oleszek. "Las leyes aprobadas por el Congreso son pautas generales, a veces deliberadamente vagas en su redacción. La aplicación de la legislación requiere de reglamentaciones administrativas formuladas por las dependencias del Ejecutivo, y del manejo cotidiano de los programas por parte de los funcionarios de las dependencias. Tal es el campo de la supervisión legislativa: la revisión continua por parte del Congreso del grado de efectividad con que el Poder Ejecutivo cumple los mandatos legislativos"<sup>29</sup>.

Según Maurice Duverger: "En virtud del principio de legalidad, el gobierno no puede modificar las leyes: solamente puede precisar su aplicación. Así, las leyes definen los cuadros jurídicos de la actividad gubernamental"<sup>30</sup>.

El acatamiento al ordenamiento jurídico interno -y al derecho internacional público- puede determinar al régimen político o forma de gobierno que prevalece en la sociedad, de tal manera, que se puede calificar a un gobierno de democrático o de dictadura, en la medida que respete o irrespete las leyes de un Estado de derecho democrático.

### 2.2.8 Elección de funcionarios públicos

El Poder Legislativo, en términos generales tiene la potestad de elegir a algunos de los funcionarios públicos de alta jerarquía y para ello ciertas Asambleas Legislativas utilizan varios procedimientos, requisitos y condiciones que garantizan la acertada elección, tales como:

- Que los candidatos sean propuestos públicamente por sus respectivos gremios y asociaciones profesionales;
- Que no tengan vínculos partidarios;
- Que posean nivel académico adecuado;
- Que sean capaces y eficientes;
- Con solvencia moral;
- Profesionales con antecedentes de honorabilidad;
- Estudio de los antecedentes y atestados de los candidatos;
- Entrevistas;
- Audiencias;
- Evitar el continuismo;
- Despolitizar las instituciones<sup>31</sup>;
- Elegirlos con mayoría calificada de los dos tercios de los diputados electos; etc.

En El Salvador, a falta del establecimiento de procedimientos, requisitos y condiciones para la elección de los candidatos a ocupar funciones públicas, igualmente, por la ausencia del perfil que deben de cumplir los funcionarios públicos de alta jerarquía, se ha cometido errores.

Los partidos políticos ARENA, PDC, PCN y el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC) propusieron en 1993 a personas de solvencia moral dudosa para ocupar los cargos de Procurador General, Fiscal General de la República y al Presidente de la Corte de Cuentas, entre ellos el más publicitado en los medios de comunicación fue el caso del Dr. Lázaro Tadeo Bernal, propuesto para Procurador General, pero las principales organizaciones de mujeres de El Salvador reaccionaron de la forma siguiente:

Es alarmante y denota falta de seriedad el nombramiento del Dr. Lázaro Tadeo Bernal, como Procurador General de la República, ya que dicho señor fue procesado en el Juzgado 9º de lo Penal de San Salvador, por golpes y agresión en la señora Marlene Concepción Gómez, compañera de vida de dicho profesional y madre de sus hijos; precisamente como respuesta a la solicitud que dicha señora le hiciera para que cumpliera con sus obligaciones alimenticias de padre.

¡Señores!, burlarse de una mujer denota débiles principios morales, incumplir con sus deberes de padre es aún más grave, pero responder con golpes a la demanda del cumplimiento de esos deberes, tendría que ser causa justificada, para descalificarlo totalmente como candidato a dicho cargo<sup>32</sup>.

Al no establecer un mínimo de requisitos que deben de llenar los funcionarios públicos, se puede caer fácilmente, en la corrupción e ineficiencia de la administración pública, además de poner a las instituciones al servicio de intereses económicos, políticos e ideológicos de determinado sector de la sociedad, lo cual perjudica los intereses de la mayoría de los ciudadanos y del país. En el *Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa de El Salvador*, se permite que se elija prácticamente a personas dañinas para el interés de los salvadoreños, puesto que en el Art.16, se establece que:

La Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales inmediatamente después de que se practique la elección de un funcionario por parte de la Asamblea, está obligada a iniciar y seguir diligencias a fin de comprobar, por cualquier medio legal si las personas electas reúnen los requisitos establecidos por la Constitución, de lo cual dará cuenta documentada y razonada a la Asamblea, a más tardar treinta días después de verificada la elección.

Hasta la fecha no se ha escuchado alguna vez, que la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales haya llevado a cabo alguna investigación al respecto.

En este mismo sentido, el Dr. Napoleón Rodríguez Ruiz señala y pregunta lo siguiente: "Algunos sectores del Órgano Judicial continúan funcionando con corruptos", ¿Cómo un delincuente juzgará a otros delincuentes?"<sup>33</sup>.

CUADRO No.10  
¿CUÁL FUE LA INCIDENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA  
ELEGIR A LOS MAGISTRADOS Y HASTA QUÉ PUNTO FUE O NO EL RESULTADO  
DE COMPONENTAS, NEGOCIACIONES O CABILDEOS ENTRE LOS PARTIDOS?

---

**Mauro Alfredo Bernal Silva**

Presidente de la Sala de lo Contencioso Administrativo

R/ Pues eso.... las negociaciones, cabildeos, arreglos entre partidos siempre se dan, ¿verdad?, y ojalá el resultado sea lo mejor para lo que el pueblo quiere, pero yo creo que mientras no hay un partido que tiene el predominio en el Órgano Legislativo, que puede decidir todo porque tiene suficientes votos, pues los arreglos siempre van a ser necesarios y no hay que verlos como algo negativo; en este caso, claro que hubo arreglo, y fue público, porque de esos dos grupos que hemos hablado, algunos tenían marcado interés en que determinadas personas, por su trayectoria en el quehacer judicial, quedaran integrando la Corte ¿verdad? y, al final entiendo yo, que esa lista que quedó definitiva fue el producto del consenso, fue el producto del acuerdo, o sea que hubo cuotas, que permitieron al Frente y a los demás partidos tomar cierto número de Magistrados y que ARENA, por su lado, tomara otro número. No, yo no creo que se haya llegado a esos detalles, yo conocí un poco como se estaba negociando allí, y más bien se trataba de priorizar.

Cada uno de los grupos tenía sus preferencias, digamos, en esa lista que hacían de 30 cada uno, bueno había un orden de preferencia ¿verdad?, y entonces, al final, repito no es que agarraron tal número cada uno de los grupos, pero si tiene que haberse hecho la elección de acuerdo con esas prioridades que ellos establecen.

**José Enrique Argumedo**

Magistrado propietario de la Sala de lo Constitucional

R/ Realmente tuvo que haber negociación, pero no componentes; porque ya la componente es, yo te doy a éste, tú me das a éste, para que éste haga esto y lo otro, o sea, eso ya son componentes y ya implica compromiso.

Negociación sí tuvo que haberla, pues, se trató de escoger a los que mejor convenía, pero esa palabrita, "componente", es un compromiso que realmente no existe en estos momentos.

**Amílcar Amaya**

Magistrado de la Cámara de lo Civil

R/ Mire, yo creo que no es que no se pueda hacer un relato sobre esto. La capacidad de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la tiene la Asamblea Legislativa, no como antes, que era a propuesta del Presidente de la República. Ahora es, a partir de los listados que mandan el Consejo Nacional de la Judicatura y la Federación de Asociaciones de Abogados, pero, en todo caso, la elección corresponde a ellos, a los diputados, es decir, le corresponde al

organismo político por excelencia, que es la Asamblea, ahí están representados todos los partidos políticos y todas las corrientes políticas, de manera que, lo que ocurrió, fue lo que ocurre en todos los países del mundo, en todas las Asambleas Legislativas, el forcejeo político, eso fue todo, empezaron los diferentes sectores políticos: por un lado ARENA, por el otro lado, el FMLN, por otro la Democracia Cristiana, y empezaron a echar pulsos, a forcejear (*sic*), porque este tipo de elecciones se mezcla, desgraciadamente como es un órgano político, se mezcla con otros intereses.

Los diputados dicen, por ejemplo: ¿tú quieres este magistrado?, ¿tú qué me das a cambio por él?, ¿qué me das?, nosotros queremos esta otra cosa; ahí estuvo mezclado un sin fin de cosas en esa elección, un sin fin de intereses políticos en la elección de la Corte. Es decir, ahí había intereses por hasta lo del IVA, cobraron después con el IVA, los partidos políticos y así es, pues, es una Asamblea Legislativa, no debe extrañar a nadie que en todos los países del mundo, los congresos, los parlamentos, las asambleas tienen esos forcejeos de tipo político, porque aún cuando se diga que no, la Corte Suprema de Justicia es un órgano político, basta con darse cuenta que el Presidente de la Corte es el presidente de un órgano del Estado, es un órgano político, de manera que no pueden ser ajenos a su elección todos los forcejeos políticos, así que no es nada de extrañar, lo que sí es de extrañar es el tiempo, todos esperábamos que la elección pudiera ser reñida, que pudiera ser negociada o cabildeada, un cabildero político, pero no esperábamos que la elección se prolongara tanto.

---

Fuente: Entrevistas realizadas durante el mes de mayo y junio de 1996, en la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Según la *Constitución Política de El Salvador*, en el Art.131, numeral 19, la Asamblea Legislativa está facultada para:

Elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y Miembros del Consejo Nacional de la Judicatura.

En El Salvador se deja por fuera la aprobación, por parte de la Asamblea Legislativa, del nombramiento de embajadores, cónsules, funcionarios y representantes plenipotenciarios ante organismos internacionales, del ministro de la Defensa, del presidente y los integrantes del Consejo Directivo del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR).

### **2.2.8.1 La administración pública en manos de la clase política**

En El Salvador la costumbre ha sido que cuando la Asamblea Legislativa ha elegido a los altos funcionarios públicos, por lo general aprovecha para perpetuar el continuismo y repartir entre los dirigentes de los partidos políticos que integran el órgano legislativo el "pastel" de la administración pública. De esta manera se establece una complicidad que, en muchos casos llega por lo general a encubrir la corrupción, ya que los funcionarios responden al interés partidario y a los compromisos adquiridos como consecuencia del contubernio con los otros partidos políticos para ser elegido, antes que al interés de la sociedad salvadoreña. Por ejemplo:

Se ha consumado el continuismo de un desprestigiado esquema de reparto ilegítimo de puestos (Fiscalía, Corte de Cuentas y Procuraduría General) entre ARENA, PCN y PDC, pero siempre con un control y una subordinación real de esos cargos al partido en el gobierno que se encuentra desesperado por tapar a toda costa la denuncia y enjuiciamiento de los casos de corrupción, evasión fiscal, falsificación de documentos, lavado de dólares y el narcotráfico y de otros delitos contra la hacienda pública<sup>34</sup>.

En El Salvador, es en la Comisión Política de la Asamblea donde realmente se elige a los funcionarios públicos de alto nivel, para posteriormente ratificarlos en la votación del pleno.

Los miembros de la Comisión Política le ocultan a la población civil y a los medios de comunicación los detalles de las discusiones, "arreglos o componendas", entre los partidos políticos para la elección de los funcionarios. Y cuando es discutido en plenaria lo hacen a altas horas de la noche o primeras horas de la madrugada, con el objetivo de que no haya periodistas, sociedad civil o testigo alguno y todo quede en "familia", de tal forma que: "La Asamblea Legislativa ha convertido en una tradición las plenarias nocturnas para negociar la elección de aquellos funcionarios que la Constitución le faculta"<sup>35</sup>.

Se ha llegado al extremo de que la "negociación" a puertas cerradas de las fracciones de los partidos políticos de la Asamblea sea reemplazada por la "negociación" únicamente entre los secretarios generales de los partidos políticos representados en la Asamblea para elegir a los funcionarios públicos en mención a espaldas de la sociedad civil.

Este tipo de negociaciones se convierte en alianzas vituperables entre los partidos políticos, en donde la sociedad ignora qué es lo que realmente se transa. Puede ser compra de votos, compadrazgos, reparto de funcionarios según el número de diputados que tenga cada partido, obstruir investigaciones sobre casos de corrupción en los que estén implicados altos dirigentes políticos, tráfico de influencias, etc.

Garantizar que los funcionarios que elija la Asamblea Legislativa van a ser los que el país necesita es algo prácticamente imposible, porque eso implicaría que los partidos políticos y, principalmente el partido mayoritario, vieran la elección de éstos funcionarios de cara al desarrollo del país y de la democracia, y no a sus intereses partidarios o a componendas entre partidos políticos<sup>36</sup>.

Los candidatos a ocupar los altos puesto públicos deberían ser llamados a comparecer ante la comisión legislativa correspondiente, para entrevistarlos y conocer el plan de trabajo de cada uno; de esta manera pondrían en evidencia su conocimiento e idoneidad para el cargo, en reuniones "a puertas abiertas", con la presencia de los medios de comunicación y de representantes de la sociedad civil.

Por el contrario, la Asamblea Legislativa en El Salvador no da muestras de transparencia a la nación, para elegir a las más altas autoridades de las instituciones del Estado, al encerrarse para decidir. Este procedimiento obstaculiza el proceso de participación plena y activa de la sociedad civil, y se convierte en un impedimento al buen desarrollo del proceso de democratización.

Por otra parte, la clase política frena y "prohíbe" prácticamente la participación y decisión de la sociedad civil en asuntos de su interés. La clase política de El Salvador se reserva el derecho de imponer a la población a los altos funcionarios, quienes en la mayoría de los casos son militantes políticos. La clase y sociedad política no permite que lleguen a ocupar estos cargos personas de la sociedad civil, para que éstas protejan y defiendan al pueblo de los abusos de la clase y sociedad política, así como del Estado. En este orden de cosas, se pretende



proseguir con una impunidad exclusiva de la clase económicamente dominante y de la clase política.

Al no permitir la participación de la sociedad civil en las propuestas de éstos candidatos y al impedirle el acceso a la discusión para su aprobación, se fomenta e institucionaliza un autoritarismo por parte de la clase política, particularmente impulsado por ARENA, con complicidad de la mayoría de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa<sup>37</sup>.

## **2.2.9 La aprobación del presupuesto general de la nación**

### **2.2.9.1 Tarifas de los servicios públicos e impuestos municipales**

Además del estudio, análisis, enmiendas y aprobación del presupuesto general de la nación, le corresponde también al Poder Legislativo establecer las tarifas de los servicios públicos y la fijación de tarifas o impuestos municipales presentados por el Ejecutivo o los consejos municipales. Asimismo, determina los montos de los impuestos directos o indirectos y los impuestos sobre la renta.

Sin embargo, en El Salvador le corresponde al Ejecutivo. "Los incrementos que no deberían ser de tipo administrativo sino legislativo porque se comportan más como tasas y éstas competen a la labor legislativa"<sup>38</sup>. De esta manera se evitaría cometer arbitrariedades e injusticias contra la población, como, por ejemplo: hacer pagar las tarifas a los pobres como ricos y a los ricos como pobres o cobrarles a todos los ciudadanos por igual, sin tomar en cuenta las diferencias económicas que determinan la capacidad de pago.

Una de las formas para que no se dé este tipo de situaciones es establecer el pago diferenciado, es decir, adecuar el cobro de las tarifas de acuerdo con el ingreso familiar, pero en beneficio de los sectores sociales más necesitados. Porque actualmente, existe un sistema diferenciado pero en beneficio única y exclusivamente de los sectores sociales más poderosos económicamente del país.

De tal forma que las tarifas de los impuestos y de los servicios públicos sólo contribuyen a aumentar las fortunas de unos pocos salvadoreños, por lo general de origen extranjero, que

constituyen la oligarquía "nacional", mientras que la gran mayoría de los salvadoreños, de origen cuscatleco, se empobrecen cada vez más.

Lo anterior se evidencia porque las reformas a la tabla de impuestos sobre la renta de las personas naturales, realizadas en 1989 y 1991, contenían una reducción significativa de los impuestos que tenían que pagar quienes percibían los ingresos más altos, ya que a mayor ingreso se decretó una mayor reducción del impuesto vigente en 1989. En el caso de las personas jurídicas, las formas de 1989 y de 1993 también estipularon reducciones mayores para las rentas más altas. En 1994, se abolió el impuesto al patrimonio.

Este es un esquema tributario diferenciado y económicamente inequitativo<sup>39</sup>.

**CUADRO No.11**  
**EL PODER FINANCIERO DE EL SALVADOR DEPÓSITOS**  
**EN LOS BANCOS Y FINANCIERAS SALVADOREÑAS**

| Banco o Financiera               | Accionistas o ejecutivos principales                         | Depósitos al 31-12-96 en millones de ¢ |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| 1. Bco. Agrícola Comercial       | Archi Baldocchi                                              | 8,889                                  |
| 2. Bco. Cuscatlán                | Alfredo Cristiani                                            | 7,142                                  |
| 3. Bco. Salvadoreño              | Simán y Moisés Castro Maceda                                 | 4,836                                  |
| 4. Bco. de Comercio              | José Gustavo Belismelis                                      | 3,324                                  |
| 5. Bco. de Desarrollo            | Juan Antonio Salverría                                       | 2,720                                  |
| 6. Credisa                       | José Alfredo Dutriz                                          | 2,272                                  |
| 7. Bancasa                       | Zablah Touché                                                | 2,159                                  |
| 8. Ahorromet                     | Juan Federico Salaverría                                     | 1,813                                  |
| 9. Bco. Hipotecario              | S/D*                                                         | 1,802                                  |
| 10. Atlacatl                     | S/D*                                                         | 1,153                                  |
| 11. Multivalores                 | Albino Román                                                 | 783                                    |
| 12. Bco. de Fomento Agropecuario | Raúl García Prieto                                           | 739                                    |
| 13. Financiera Credomatic        | Archie Baldocchi –<br>Roberto Murray Meza                    | 488                                    |
| 14. Bancorp                      | Roberto Hill                                                 | 485                                    |
| 15. Finsepro                     | Roberto Mathies Hill                                         | 475                                    |
| 16. Unibanco                     | Arnoldo Villafuerte                                          | 448                                    |
| 17. Bancapital                   | Ricardo Hill                                                 | 231                                    |
| 18. Promérica                    | Roberto Vilanova,<br>Eduardo Vilanova y<br>Arturo Soto Gómez | 195                                    |
| 19. Fincomer                     | Federico Guirola                                             | 146                                    |
| <b>TOTAL</b>                     |                                                              | <b>40,100</b>                          |

\* Sin/Datos

Fuente: Documento A: Comisión para la investigación de Actividades Financieras de la Asamblea Legislativa. Asunto: Preguntas a hacer al ex – Superintendente del Sistema Financiero Rafael Rodríguez Loucel, con relación a FINSEPRO, etc.

Según la *Constitución política salvadoreña* en el Art.131, numeral 6, le corresponde a la Asamblea Legislativa:

Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa; y en caso de invasión, guerra legalmente declarada o calamidad pública, decretar empréstitos forzosos en la misma relación, si no bastaren las rentas públicas ordinarias.

No obstante la letra y el espíritu del artículo constitucional, los decretos en mención han sido lesivos a la ciudadanía y en provecho y beneficio únicamente de los grandes intereses económicos, lo que significa que en El Salvador los pobres y la clase media son ciudadanos de segunda categoría y la cúpula económica de primera, a pesar de que la mayoría son de descendencia extranjera.

Según el Sr. Juan Carlos Aguirre, jefe de la Unidad jurídica del Centro de la Defensa del Consumidor (CDC):

Nosotros creemos que es importante tomar en cuenta que a la hora de hacer los incrementos es importante considerar obviamente la posición de la población al respecto, porque si no se cae en el error que van a ser desproporcionados.

Nosotros presentamos a la Corte Suprema de Justicia, el año pasado (1995) una demanda de inconstitucionalidad por el incremento a las tarifas de agua potable. En ese caso se planteaba: ¿cómo es posible que quienes consumen menos agua deben de pagar más, a más precio el valor del metro cúbico que las personas que consumen más agua. Es decir, las personas que, por ejemplo, consumen más de 300 metros cúbicos, son poquísimas en comparación con las que consumen menos agua. Entonces, esta desproporción crea inconformidad y además inestabilidad en las personas que son receptoras del servicio<sup>40</sup>.

Por otra parte, con los altos incrementos de las tarifas de los servicios públicos, no sólo se agrava más la crítica situación económica de la mayoría de los usuarios, sino que también se le niega el derecho de gozar de los servicios públicos a las familias de menores ingresos económicos, específicamente a los sectores rurales.

Al respecto, Fabio Castillo lo ilustra de la siguiente manera:

El ministro de Hacienda de Cristiani (...) actuando de la manera más insolente, autoritaria y dictatorial comenzó a manejar el presupuesto nacional y el régimen tributario de manera que produjera un rápido enriquecimiento de los sectores más poderosos, mediante las siguientes medidas impuestas también de forma dictatorial: reducción a la mitad del impuesto sobre la renta para los grandes millonarios e incremento de ese mismo impuesto al capital y del impuesto sucesoral. Y, al mismo tiempo, establecimiento de los impuestos más inequitativos en contra de los intereses de las grandes masas de población, que desde entonces han debido cargar sobre sus hombros el sostenimiento del Estado por medio del IVA<sup>41</sup>.

CUADRO No.12  
REFORMAS A LOS IMPUESTOS  
PERIÓDO 1987 - 1996

| AÑOS | Impuesto<br>al Patrimonio | Impuesto<br>a la Renta | Impuesto<br>Sucesorales | Impuesto a<br>Exportaciones |
|------|---------------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| 1987 | 150.567.622.27            | 560.548.299.69         | 8.328.926.93            | 442.879.541.78              |
| 1988 | 178.309.729.79            | 560.799.367.81         | 10.872.825.31           | 377.795.819.30              |
| 1989 | 176.656.603.43            | 581.383.847.35         | 11.769.582.07           | 132.762.532.00              |
| 1990 | 197.178.428.79            | 725.486.048.15         | 15.549.669.86           | 255.375.572.29              |
| 1991 | 266.404.023.52            | 960.838.754.35         | 17.507.774.96           | 221.771.991.27              |
| 1992 | 317.357.697.59            | 1.061.818.843.15       | 16.259.689.40           | 28.449.784.93               |
| 1993 | 255.861.406.57            | 1.257.244.511.00       | 14.119.601.36           | 8.593.517.57                |
| 1994 | 303.951.340.50            | 1.802.667.813.46       | 5.092.169.60            | 261.711.17                  |
| 1995 | 110.124.139.87            | 2.776.532.559.82       | 3.387.796.57            | 424.277.42                  |
| 1996 | 732.400.00                | 3.014.379.300.00       | 85.532.000.00           | 15.933.000.00               |

FUENTE: Elaboración propia datos obtenidos del informe de la Gestión Financiera del Estado, 1987-1996

La reducción o eliminación de los impuestos que pagaba la oligarquía se llevó a cabo en los gobiernos del partido de **ARENA**, presididos por Alfredo Cristiani y Calderón Sol, esta medida antidemocrática y anti nacional causó un gran déficit millonario, y ambos gobiernos de ARENA obligaron a todos los salvadoreños a pagarle los impuestos a la oligarquía, a través de la creación del IVA con el 10 por ciento, y como este fue insuficiente, ARENA junto con otros partidos de derecha le aumentó un tres por ciento al IVA.

### 2.2.9.2 ¿Presupuesto general de la nación al servicio de quién?

Para el caso de El Salvador, como en todos los países con Estado de derecho, la preparación del presupuesto general de la nación le corresponde al Poder Ejecutivo, y la

instancia encargada de elaborarlo, a propuesta del consejo de ministros, es el Ministerio de Hacienda, como ente rector de las finanzas públicas, a través de la Dirección General del Presupuesto.

Según el Art.167, numeral 3, de la *Constitución Política de El Salvador*, corresponde al Consejo de Ministros: "Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal".

El Ejecutivo envía el proyecto del presupuesto a la Asamblea Legislativa como iniciativa de ley para que allí sea discutido y aprobado. El trámite es similar al que se le aplica a un proyecto de ley ordinario. El proyecto de presupuesto es enviado a la Comisión de Hacienda, para que ésta dé el respectivo dictamen y posteriormente se manda al plenario para su discusión y aprobación. No obstante, el Presidente, en este caso, no puede hacer uso del veto Ejecutivo.

Cada Asamblea Legislativa tiene su propia metodología para abordar el presupuesto, por ejemplo, para estudiar, analizar, hacer propuestas, reformas, etc. Sin embargo, en buena parte de las Asambleas, el presupuesto es el que crea más debate y discusión, puesto que los diputados no sólo se limitan a reformarlo -en algunos casos- o aprobarlo, sino por la incidencia que ellos tienen en la política económica y social del país.

En la mayoría de las Constituciones precisan que si el proyecto del presupuesto no es aprobado en el tiempo establecido, el presupuesto del año anterior entrará automáticamente en vigencia, con la posibilidad de que el Parlamento lo pueda modificar en el transcurso de la ejecución<sup>42</sup>.

Es en el presupuesto donde se identifica la fuente de financiamiento, objetivos y metas del programa del partido en el gobierno, que éste pondrá en práctica en las diferentes áreas y que regulará la vida económica, política y social del país durante un año, en caso de que el presupuesto sea anual.

La función de discutir y aprobar, entre otras, el presupuesto, es uno de los mecanismos de coordinación y de control político-financiero que utiliza el Legislativo sobre la acción del Ejecutivo, a la vez que "fija unos límites financieros a la actuación del Gobierno"<sup>43</sup>.

El presupuesto es una especie de «brújula» que define el rumbo que orientará a los planes gubernamentales, es decir, son los planes gubernamentales expresados en números.

La Asamblea Legislativa en El Salvador si no se moderniza y democratiza va en camino directo hacia el total desprestigio, igualmente, por no ejercer un verdadero control sobre el presupuesto y las actuaciones del Ejecutivo. "La función de control es la sustancia de la democracia, aun en la norteamericana (*sic*) que tanto nos gusta utilizar como referencia, ella ejerce una misión de vigilancia y seguimiento del Ejecutivo"<sup>44</sup>.

### CUADRO No.13 PRINCIPIOS SUSTANTIVOS Y FORMALES PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

---

#### **PRINCIPIOS SUSTANTIVOS**

##### **PLANIFICACIÓN**

Este implica la necesidad de formular planes y programas con amplio alcance y que abarquen las fases de un programa en un período de tiempo determinado.

##### **UNIVERSALIDAD**

Indica que se deben incluir todos los elementos cualitativos y cuantitativos; todos los ingresos y egresos.

##### **UNIDAD**

Se concentra en la necesidad de que exista una unidad de documento, de cuenta y de caja.

##### **PREVISIÓN-PERIODICIDAD**

El programa debe ordenar las actividades por realizar en un plazo determinado.

#### **PRINCIPIOS FORMALES**

## CLARIDAD

Hay que especificar todas las acciones para alcanzar el objetivo propuesto inicialmente.

## ESPECIFICACIÓN-GENERALIDAD

De la adopción de uno de estos principios depende la confianza que se tenga en los órganos políticos o el deseo de controlar y supervisar las acciones.

## PUBLICIDAD

El debate público se da en los Parlamentos, es menester que la mayoría de la población se entere de lo que se está discutiendo.

## EXACTITUD

Las estimaciones que contenga el presupuesto deben ser reales y confiables.

---

FUENTE: RAMÓN MATEO, **Derecho público de la economía**, Madrid, CEURA, 1985. JOSÉ GALVÁN, **Tratado de administración general**, Panamá, EUPAN, 1976. GUILLERMO CABANELLAS, **Diccionario de derecho usual**, Buenos Aires, Libro de Edición, 1968. **APUD**, MARINA RAMÍREZ ALTAMIRANO, **Manual de procedimientos legislativos**, San José, IJSA, 1994, p.354.

Por lo general la Comisión Legislativa de Hacienda tiene la facultad de asesorarse permanentemente por el organismo especializado de la Asamblea, de técnicos funcionarios de la Corte de Cuentas, Banco Central de Reserva, del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Economía, etc.

La Comisión Legislativa de Hacienda si lo estima conveniente puede presentar modificaciones al proyecto del presupuesto, por ejemplo, mociones que reduzcan, eliminen, aumenten o incluyan nuevas partidas, reasignar fondos, es decir, pasar los fondos de una institución a otra. Puede introducir los cambios pertinentes, pero se guarda como regla general que los gastos no sobrepasen los ingresos ni crear nuevos impuestos o reducir los ingresos por la ley que aprueba el presupuesto.

La *Constitución Política de El Salvador* establece en el Art.131, que corresponde a la Asamblea Legislativa:

Numeral 8. Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas.

Numeral 9. Crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de Servicio Civil.

Numeral 10. Aprobar su presupuesto y sistema de salarios, así como sus reformas, consultándolos previamente con el Presidente de la República para el solo efecto de garantizar que existan los fondos necesarios para su cumplimiento. Una vez aprobado dicho presupuesto se incorporará al Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública.

No obstante lo establecido en el numeral 10, del Art.131, el Poder Ejecutivo violó una vez más la *Constitución* como es ya casi una práctica consuetudinaria del gobierno, al elaborarle el Ministerio de Hacienda el presupuesto correspondiente a 1997 a la Asamblea Legislativa, de igual modo, constituye una violación e interferencia en la autonomía funcional y financiera del Poder Legislativo.

Por otra parte, el financiamiento del presupuesto se obtiene de la recolección de impuestos y servicios estatales. De acuerdo con la estimación de los ingresos que percibe el Estado son contemplados los gastos o egresos que el sector público efectuará para llevar a cabo de una forma coordinada la política económica y social del Ejecutivo.

En algunos países democráticos se contempla de manera fija el presupuesto de la Corte Suprema de Justicia y el del Tribunal Supremo de Elecciones, el presupuesto de ambas instituciones es establecido por un porcentaje fijo en relación con el presupuesto general de la nación, con el propósito de garantizar su independencia con el Legislativo y el Ejecutivo. En El Salvador únicamente se fija para el Poder Judicial.

La *Constitución Política* salvadoreña en el Art.172, dice: "El Órgano Judicial dispondrá anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado".

Por otra parte, la Asamblea Legislativa, a través de la Comisión Legislativa de Hacienda, apoyada por especialistas en la materia, le da seguimiento a la verificación de la ejecución. Asimismo, realiza una constante evaluación durante el correspondiente año fiscal.



Sin embargo, en El Salvador los diputados no participan en el control de la ejecución ni establecen evaluaciones periódicas ni son informados por el Ministerio de Hacienda acerca de la ejecución del presupuesto, a pesar de que el Ministro de Hacienda del gobierno de Calderón Sol se haya comprometido a hacerlo cada tres meses. Por otra parte:

"La Presidencia de la Asamblea Legislativa actúa dictatorialmente sobre el conjunto de la misma, limita sus funciones fiscalizadoras, obstaculiza la iniciativa de los Diputados y reduce los alcances y la autoridad del paradójicamente llamado «primer poder»"<sup>45</sup>.

El seguimiento y evaluación le permite a los diputados poseer una mayor visión de la viabilidad, reformas o reestructuración que puedan ser necesarias en el presupuesto, a la vez, que el próximo presupuesto general de la nación no constituya una sorpresa que envíe al Ejecutivo al Legislativo siempre que está por finalizar el año, para que de una forma improvisada y apresurada lo aprueben.

#### CUADRO No.14 ¿EN QUÉ MOMENTO Y QUÉ MECANISMOS DE CONTROL Y EVALUACIÓN UTILIZA LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO?

---

##### **Ernesto Antonio Velázquez Pineda**

Diputado por el partido ARENA, Subjefe de Fracción, Presidente de la Comisión de Protección al Medio Ambiente y Salud Pública y miembro de la Comisión Política

R/ Es iniciativa de cada diputado o partido político, que todos los funcionarios cada año vienen a entregar las memorias de su trabajo en la gestión de cada año, entonces allí tiene la facultad el diputado de comenzar a comparar el presupuesto con la memoria y ver si verdaderamente, dice la memoria con el presupuesto, si en el terreno está lo presupuestado, generalmente ningún diputado anda supervisando, esto lo más fácil decir que en el pleno o no ha cumplido el funcionario con el requisito pero verdaderamente que le den un seguimiento es mentira, se ve que no existe el control político.

##### **Rosa Mérida Villatoro Benítez**

Diputada por el PDC, Jefa de Fracción, Presidenta de la Comisión de la Familia, la Mujer y el Niño y miembro de las Comisiones Política y de Gracias y Excusas

R/ No, no ha habido ninguno, ese es uno de los problemas que más hemos sentido en la Asamblea.

Nosotros aprobamos el presupuesto millonario, pero a todos nos hace falta de todo: educación, y nosotros vemos cuando vamos al campo y a los Departamentos y a los pueblos, pero bueno, pues si hubo presupuesto ¿en qué se gastó?

Hemos ido viendo que hay bastantes deficiencias y anomalías, se hace el presupuesto, lo vienen aquí a presentar, lo discuten, lo defienden, aquí se aprueba, al final de mucha discusión, el año pasado, se discutió mucho, pero bueno ¿y después qué pasa?, y siempre sigue haciendo falta presupuesto, después nos enteramos que hemos dado mucho a tal ministerio, y que se quedó corto el otro, tiene que ser una cosa más estudiada.

### **Manuel Orlando Quinteros (Gerson Martínez)**

Diputado del FMLN, Jefe de Fracción, miembro de las Comisiones Política, de Hacienda y Especial del Presupuesto y de Legislación y Puntos Constitucionales

R/ Mire, control no hay, porque no hay voluntad, lo que hay es una ratificación, prácticamente, del presupuesto que viene del gobierno; porque sencillamente tampoco hay voluntad de modificar el presupuesto.

Facultades de control, sí tiene la Asamblea Legislativa, pero no las ejerce. Este año, para este presupuesto, nosotros le incorporamos varias condiciones al dictamen. Una de las condiciones, es que el Ministerio de Hacienda dicte el mecanismo. El Ministro de Hacienda tenía que presentar un informe trimestral sobre cómo se había gastado el presupuesto y cuál era la previsión de gasto, cuál es el comportamiento; y hasta ahora el Ministro de Hacienda -vamos al mes de agosto- no ha presentado un informe. O sea, que está violando la legalidad; pero así se manejan las cosas aquí todavía, lamentable.

---

Fuente: Entrevistas realizadas durante el año 1995, en el local de la Fracción política correspondiente en la Asamblea Legislativa.

### **2.9.9.3 El presupuesto del Ministerio de Defensa**

Aunque históricamente se ha hablado de que El Salvador ha sido una República, es cuestionable, cuando la población no ha ejercido el derecho soberano de elegir libremente a sus gobernantes, cuando el poder político ha estado detentado en un reducido grupo económicamente dominante y, en la persona del "presidente" de turno se han concentrado los tres poderes del Estado: El Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Debido a que los dictadores que han gobernado a El Salvador se han autodeclarado presidentes, se tiende a confundir el autoritarismo con presidencialismo, al situarlos en el mismo plano, incluso hasta emplear a ambos como sinónimos.

Se ha dicho que la Fuerza Armada vivirá mientras viva la República y, si en El Salvador no ha habido República, entonces no ha tenido razón de ser la existencia de la Fuerza Armada en el país. Y si la oligarquía y los militares le han llamado a la dictadura República, quiere decir que hoy que se ha iniciado el proceso de democratización en El Salvador, si se camina supuestamente hacia la democracia y éste término es antónimo de dictadura, la fuerza Armada ya no es necesario que exista para guardar y mantener en pie la dictadura, porque el país se enrumba hacia la democracia.

Si en El Salvador, se habla de Estado de derecho democrático, se debe de comenzar con el "respeto de todos, a la autoridad de la ley", tal y como la afirman los ministros de la defensa de Guatemala, El Salvador y el comandante en jefe de la fuerzas armadas de Honduras<sup>46</sup>. Pero los principales transgresores de la ley y que han impedido sangrientamente la existencia de la democracia en el país han sido los militares, al mismo tiempo, se han autoexcluido de la aplicación del derecho al gozar históricamente de impunidad. Al respecto, John Kenneth Galbraith, premio nobel de Economía, nos dice que:

El sector militar, lamentablemente, se ha convertido en núcleo de poder. Decide el tipo de armas y el número de fuerzas que debe tener y cuenta con el suficiente poder político para asegurarse los fondos necesarios. Otra vez estamos aquí ante una democracia imperfecta<sup>47</sup>.

En El Salvador el Ministerio de la Defensa es un súper poder que se impone, no solamente sobre el Ejecutivo, sino incluso sobre el Legislativo. Se supone que todas las instituciones del Estado están obligadas a presentar un presupuesto desglosado y detallado en el que se especifique claramente en qué invertirán los recursos, con el fin de que la solicitud y aplicación del presupuesto sea transparente. No obstante, el desglose y el detalle del presupuesto de los militares en El Salvador es un *top secret*, así como tal se envía, y en lugar de que el

presupuesto se disminuya, cada vez tiene aumentos significativos, sin saber realmente para qué se hacen y en qué lo van a despilfarrar.

A pesar de que es la población la que paga con sus impuestos el astronómico presupuesto a la fuerza armada, ésta le oculta a los contribuyentes en qué derrocha los millones que reciben cada año.

CUADRO No.15  
CRECIMIENTO DEL PRESUPUESTO DE LA FUERZA ARMADA  
DE EL SALVADOR (EN MILLONES)

| AÑO  | COLONES<br>ES | DÓLARES<br>USA |
|------|---------------|----------------|
| 1981 | 179.444.270   | 71.777.708*    |
| 1993 | 866.483.700   | 99.595.827**   |
| 1996 | 885.623.435   | 101.214.106*** |

FUENTE: **Diario Oficial**, San Salvador, Tom.269, No.242, 23 de diciembre de 1980, p.4.

**Diario Oficial**, San Salvador, Tom.317, No.237, 23 de diciembre de 1992, p.3.

**Diario Oficial**, San Salvador, Tom.329, No.238, 22 de diciembre de 1995, p.4.

\* \$US cotizado en ₡2.50. \*\* \$US cotizado en ₡8.70. \*\*\* \$US cotizado en ₡8.75

Es de hacer notar que actualmente la fuerza armada tiene un presupuesto mucho mayor que el que tenía cuando había guerra en el país y que ésta estaba constituida, entre otros, por la extinta Guardia Nacional, de Hacienda y Policía Nacional, además de contar con sesenta mil hombres y ahora tiene supuestamente treinta mil efectivos, aunque esto no es seguro, ya que, como es secreto el desglose del presupuesto se desconocen las planillas de salario del personal así como su respectivo salario, por lo tanto, ni siquiera el presidente del país que es el comandante general de la fuerza armada, puede dar fe o afirmar que realmente son treinta mil y

que no hay plazas fantasmas, asimismo, que no existe malversación ni desfalcos al interior de la institución militar por parte de los oficiales de alto rango, es decir, de los herederos de la tandoná.

La fuerza armada de El Salvador no tiene un presupuesto de paz sino de guerra. Además de ser un obstáculo al desarrollo del país, es incongruente en el contexto internacional, en los países industrializados tienden a disminuir el presupuesto militar; a nivel centroamericano, el istmo dejó de estar en crisis y, además El Salvador, al igual que los demás países de Centro América, toman medidas concretas para profundizar la integración centroamericana y las líneas fronterizas se desdibujan cada vez más.

En un estudio elaborado por el Centro para la Paz, de la Fundación Arias, creado por el ex presidente de Costa Rica, Oscar Arias. Premio Nobel de la Paz en 1987, plantea, entre otros, que: "el país de mayor crecimiento del presupuesto -de la fuerza armada- a nivel centroamericano es El Salvador, a pesar de la disminución de efectivos militares, como parte de los Acuerdos de Paz de 1992"<sup>48</sup>.

El ex ministro de defensa de El salvador, General Humberto Corado, justificó el presupuesto militar cuando él comandaba la fuerza armada con el siguiente argumento:

La Defensa Nacional es el servicio primordial para que las demás actividades del país funcionen adecuadamente. Lo que se invierte en defensa nacional es necesario y justo para el bien del país, independientemente de las circunstancias en que se encuentre la nación<sup>49</sup>

Lo primordial en este país es que todos los salvadoreños tengan salarios justos y decorosos, trabajo, seguridad pública, educación, vivienda, salud, etc. La fuerza armada es únicamente primordial para mantener la injusticia social y económica impuesta al pueblo cuscatleco por el poder económico y obviamente para los militares mismos que parasitan y que constituyen un atentado potencial a la seguridad nacional.

El presupuesto del ministerio de defensa mejor serviría si se destinara a satisfacer las urgentes necesidades de la población, es decir, en algo útil y beneficioso como es impulsar el desarrollo económico y social.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- 1-GOBIERNO DE EL SALVADOR, "Mensaje del Señor Presidente de la República Doctor Armando Calderón Sol con motivo del CLXXIV aniversario de nuestra independencia patria 15 de septiembre de 1995", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 19-09-1995, p.9B.
- 2-ROBERTO E. VIERA, "Interpelación, mecanismo de control político parlamentario", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 25-09-1995, p.10A.
- 3-Entrevista realizada a Eugenio Chicas Martínez, diputado del FMLN, Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, el día 14-08-1995, a las 9:45 A.M., en el local de la fracción del FMLN en la Asamblea Legislativa.
- 4-ALVARO LÓPEZ, "Partidos de oposición piden renuncia de gabinete", **Co-Latino**, (San Salvador), 12-12-1995, p.1.
- 5-VIDE, CARLOS MATEO BALMELLI, "Anotaciones sobre una teoría de la gobernabilidad", **Revista Paraguaya de Sociología**, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, No.90, mayo-agosto 1994, p.266.
- 6-MANUEL OSSORIO, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Buenos Aires, Editorial Eliasta, 1984, p.393.
- 7-JORGE ALBERTO VILLACORTA, "Resumen Ing. Jorge Alberto Villacorta Diputado Partido CD", **Boletín Informativo Seminario "El rol de la nueva Asamblea Legislativa en la división y equilibrio de poderes**, San Salvador, Centros de Estudios Democráticos (CEDEM), enero de 1994, p.4.
- 8-MICHAEL L. MEZEY, "El Congreso en el marco del sistema presidencial norteamericano", **La democracia dividida**, Buenos Aires, Editorial Heliastas, 1995, p.45.
- 9-ALAN BRONFMAN VARGAS, **Las funciones del Estado en un sistema democrático participativo**, Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica del Valparaíso (CEAL), 1991, p.265.
- 10-JUAN ONTZA, **La política**, Madrid, Ediciones Mensajero, 1983, p.467.
- 11-ROBERTO E. VIERA, "Interpelación, mecanismo de control político parlamentario", **Op. cit.**, p.10A.
- 12-EMILIO PFEFFER URQUIAGA, **Manual de Derecho Constitucional**, Santiago de Chile, EDIAR, Tom.II, 1990, p.143.

13-CHARLES ROUSSEAU, **Précis de Droit international public**, Paris, Dalloz, Sixième Édition, 1971, p.21.

14-**IBIDEM**.

**VIDE**, EDMUNDO VARGAS CARREÑO, **Introducción al derecho internacional**, San José, Editorial Juricentro, Vol.I, 1979, p.87.

15-CESAR SEPULVEDA, **Derecho internacional**, México, Editorial Porrúa, Decimocuarta edición, 1984, p.127.

16-CLAUDE-ALBERT COLLIARD, **Instituciones de relaciones internacionales**, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1978, p.255.

17-JACK C. PLANO y ROY OLTON, **Diccionario de relaciones internacionales**, México, Limusa, Segunda reimpresión, 1980, p.311.

L. ONIKOV y N. SHISHLIN, **Breve diccionario político**, Moscú, Editorial Progreso, 1983, p.371.

CHARLES ROUSSEAU, **Derecho internacional público**, Barcelona, ARIEL, Tercera edición, 1966, p.34.

18-**Convención de Viena sobre el derecho de los tratados**, Viena, 23 de mayo de 1969, p.6.

19-CLAUDE-ALBERT COLLIARD, **Op. cit.**, p.258.

20-**Convención de Viena sobre el derecho de los tratados**, **Ed. cit.**, p.2.

21-**IBIDEM**, p.7.

22-IVO D. DUCHACEK, **Op. cit.**, p.264.

23-GARCÍA COTARELO, RAMÓN y GUERRERO, ANDRES DE BLAS, **Ed. cit.**, p.49.

24-MARINA RAMÍREZ ALTAMIRANO, **Manual de procedimientos legislativos**, San José, IUSA, 1994, pp.258-259

25-JULIETA VOLIO, **La organización de la Asamblea Legislativa**, San José, Tesis de grado, 1988, **passim**. **Apud**, Marina Ramírez Altamirano, **Op. cit.**, p.333.

26-MANUEL OSSORIO, **Op. cit.**, p.420.

27-HUGO ALFONSO MUÑOZ, **La Asamblea Legislativa en Costa Rica**, San José, Editorial Costa Rica, 1981, p.168.

28-ROGER GÉRARD SCHWARTZENBERG, "Le citoyenisme", **Revue l'Express**, Paris, No.1143-4-10, juin 1973, p.79. **Apud**, Hugo Alfonso Muñoz, **Op. cit.**, pp.274-275.

- 29-WALTER J. OLESZEK, **Congressional procedures and the policy process**, Washington, D.C., CQ Press, 1978, p.201. **Apud**, Jorge Anaya Roa (trad.), **El Congreso de los Estados Unidos**, México, Limusa y Noriega Editores, 1992, p.102.
- 30-MAURICE DUVERGER, **Instituciones políticas y derecho constitucional**, Barcelona, Ariel, Quinta edición, 1970, p.186.
- 31-No permitir más politiqueros y expulsar a los que están desempeñando cargos de magistrados, fiscales, presidentes, directores y gerentes en las siguientes instituciones:  
Tribunal Supremo Electoral (depurarlo del sistema de claves)  
Corte de Cuentas  
Fiscalía General de la República  
Corte Suprema de Justicia
- 32-PROGRAMA DE LAS MUJERES DE IEJES, COORDINACION DE ORGANISMOS DE MUJERES, **et al**, "A los señores del Partido Demócrata Cristiano, a los señores diputados de la Asamblea Legislativa, a la opinión pública nacional e internacional", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 14-07-1993, p.58.
- 33-FIDEL CHÁVEZ, "IEJES pide a la Asamblea participar en elección de funcionarios", (San Salvador), **Co-Latino**, 10-10-1996, p.5.
- 34-REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA DEL FMLN, **Elecciones de Segundo Grado: continuismo, encubrimiento e impunidad**, San Salvador, 10 de julio de 1996.
- VIDE**, FRENTE FARABUNDO MARTI PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL, **Comunicado de Prensa**, San Salvador, 10 de julio de 1996.
- 35-"Faltan «tres votos de oro»: Retardan elección de funcionarios", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 06-07-1996, p.2A.
- 36-"Cortos: Perfil del nuevo presidente de la Corte de Cuentas", **Co-Latino**, (San Salvador), 13-06-1996, p.2.
- 37-(N. del E.), Esta parte el autor lo publicó en:
- "La elección del Procurador de los Derechos Humanos", **Realidad Nacional**, San Salvador, Semanario de Análisis Coyuntural de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), segunda época, año 2, No.134. Publicado en el, **Latino**, (San Salvador), 03-03-1995, p.15.
- "La elección del Procurador de los Derechos Humanos", **El Salvador proceso**, San Salvador, Centro Universitario de Documentación e información de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), Año 15, No.651, marzo 1 de 1995, pp.6-7.
- 38-"Regalo de mal gusto, dicen diputados", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 17-12-1994, p.3A.



- 39-DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, "¿Que modelo económico y qué modelo de sociedad queremos?", **ECA Estudios Centroamericanos**, Ed. cit., No.555-556, enero-febrero 1995, p.35.
- 40-Entrevista realizada al Lic. Juan Carlos Aguirre, jefe de la Unidad Jurídica del Centro de la Defensa del Consumidor (CDC), el día 02-05-1996, a las 11:45 A.M., en el local del CDC.
- 41-FABIO CASTILLO, "La falsa democracia", **Tendencias**, San Salvador, COOPEX, No.51, mayo de 1996, p.30.
- 42-JACQUES LAMBERT y ALAIN GANDOLFI, **Le système politique de l'Amérique Latine**, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, p.411.
- 43-MAURICE DUVERGER, **Op. cit.**, p.186.
- 44-ROBERTO MEZA, "La Asamblea Legislativa camino al desprestigio", **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 20-04-1995, p.10.
- 45-FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL, **El plan del Frente para lograr una economía productiva con desarrollo humano**, Ed. cit., p.5.
- VIDE**, NORMA GUEVARA, "Presupuesto general de la nación 95: ¿El último de su género?", (San Salvador), **Alternativa**, diciembre de 1994, p.8.
- 46-MARIO RENÉ ENRÍQUEZ, HUMBERTO CORADO y LUIS ALONSO DISCUA, "Declaración por la paz, la democracia, el desarrollo y la integración de Centroamérica", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 03-07-1995, p.33A.
- 47-"Incrementátase gasto militar en la región C.A.", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 05-04-1995, p.53A.
- 48-JOHN KENNETH GALBRAITH, "El nuevo orden económico", **Co-Latino**, (San Salvador), 04-07-1995, p.13.
- 49-FIDEL CHÁVEZ, "Corado insiste en presupuesto", **Latino**, (San Salvador), 06-10-1995, p.4.

## **CAPITULO III**

### **LOS DIPUTADOS SALVADOREÑOS: CONDICIONES Y OBLIGACIONES**

#### **3.1 Criterios para seleccionar a los candidatos a diputados**

##### **3.1.1 Período de elección de los diputados**

En varios países el período para la elección de diputados, se realiza al final de cada legislatura, o sea cuando está por terminarse el tiempo durante el cual los diputados ejercen el rol de legisladores.

La determinación del período de cada elección se torna tan controversial como la estipulación de la representación proporcional de los diputados en relación con las circunscripciones y el número del cuerpo electoral.

En términos generales, en el sistema de gobierno presidencialista las elecciones de diputados se realiza en dos circunstancias: primero, las que coinciden con la elección presidencial; segundo, las que se efectúan durante el período presidencial.

La ventaja de ésta última es que el cuerpo electoral a través de las elecciones, puede o no dar el respaldo determinadas políticas que lleva a cabo el gobierno. Las elecciones a mediados del período presidencial se convierten en una consulta popular a nivel nacional.

Además se permite que la Asamblea Legislativa se remoce o renueve a corto plazo, con lo cual se logra darle mayor fuerza y energía a la legislatura para abordar con mayor eficiencia y capacidad el trabajo parlamentario.

La desventaja es que si los países la realizan cada dos o tres años, se vivirá en elecciones permanentes, y el costo es muy elevado. Asimismo, los dos o tres años son insuficientes para que el diputado comprenda y desarrolle un trabajo legislativo satisfactorio. Esta situación implica que si son dos o tres años el diputado ocupará un año o dos dedicado al Poder Legislativo y el otro para hacer campaña electoral con vistas a la siguiente legislatura.

Existe una posición intermedia entre las dos formas mencionadas del período para elegir a los diputados, y consiste en una renovación parcial de los parlamentarios; es decir, que cada diputado permanece en su cargo seis años, pero cada tres años se elige nada más que a la mitad del total de los diputados. Con esta posición la nación se beneficia al contar en el recinto parlamentario con diputados ya instruidos y con experiencia en la función legislativa; la renovación de la mitad, además de oxigenar a la institución le permite dar continuidad al trabajo parlamentario.

De acuerdo con Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, la continuidad: "...asegura la transmisión de todo el bagaje de hábitos, convenciones, reglas no escritas que tienen una parte importante en la determinación del carácter de un Parlamento"<sup>1</sup>.

Según la *Constitución Política de El Salvador*, en el Art.124, estipula que los ochenta y cuatro diputados propietarios e igual número de suplentes, elegidos popularmente a través de los partidos políticos para integrar la Asamblea Legislativa: "(...) se renovarán cada tres años y podrán ser reelegidos. El período de sus funciones comenzará el primero de mayo del año de su elección".

### **3.1.2 Carrera parlamentaria**

La carrera parlamentaria permite que los diputados adquieran experiencia en asuntos del Estado, lo que les puede ayudar a tratar de desempeñar lo mejor posible su rol de representante, a la vez, demostrar con el trabajo legislativo su compromiso de proteger y defender el interés de la nación. Esto les permite convertirse en líderes no sólo de sus partidos políticos sino que pueden desarrollar su liderazgo a nivel nacional.

Con el buen desempeño parlamentario, el diputado aumenta las posibilidades para su reelección, la cual, en el caso de que se produzca, se puede interpretar como una recompensa y reconocimiento a sus buenos servicios por parte del cuerpo electoral<sup>2</sup>.

**CUADRO No.16**  
**DIPUTADOS REELEGIDOS PARA TRES O MÁS**  
**LEGISLATURAS CONSECUTIVAS DE 1982-1985 A LA DE 1997-2000**

| NOMBRE/AÑOS                          | 82-85 | 85-88 | 88-91 | 91-94 | 94-97 | 97-2000 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Ricardo Alberto Alvarenga Valdivieso |       | X     | X     | X     |       |         |
| Luis Roberto Angulo Samayoa          |       | X     | X     | X     |       |         |
| Jin Medel Umaña                      |       | X     | X     | X     |       |         |
| Hugo Roberto Carrillo Corleto        | X     | X     | X     |       |       |         |
| Roberto D'Aubuisson Arrieta          | X     | X     | X     |       |       |         |
| Mauricio Armando Mezier Andino       | X     | X     | X     |       |       |         |
| Rafael Morán Castaneda               | X     | X     | X     |       |       |         |
| Mercedes Gloria Salguero Gross       | X     | X     | X     | X     | X     | X       |
| Guillermo Antonio Guevara Lacayo     | X     | X     | X     | X     |       |         |
| Alfonso Arístides Alvarenga          | X     | X     | X     | X     | X     | X       |
| Macla Judith Romero de Torres        | X     | X     | X     |       |       |         |
| Carlos Alberto Funes                 | X     | X     | X     |       |       |         |
| Mario Enrique Amaya Rosa             | X     | X     | X     | X     |       |         |
| Raúl Antonio Peña Flores             |       | X     | X     | X     |       |         |
| Raúl Manuel Somoza Alfaro            |       | X     | X     | X     |       |         |
| Mauricio Zablah                      |       | X     | X     | X     |       |         |
| Renato Antonio Pérez                 |       |       | X     | X     | X     | X       |
| Jorge Alberto Villacorta             |       |       |       | X     | X     | X       |
| José Rafael Machuca Zelaya           |       |       | X     | X     | X     | X       |

Fuente: Elaboración propia

En El Salvador, la reelegibilidad de los diputados durante el conflicto armado mantuvo cierta estabilidad legislativa, la cual no se tradujo en tranquilidad ni paz para el país. La simple reelección de los diputados no garantiza automáticamente la cualificación del quehacer legislativo ni la fiel representación del interés de la nación.

Precisamente durante este período los partidos PCN, PDC, ARENA y la Fuerza Armada "Salvadoreña" cometieron las peores barbaries contra el pueblo salvadoreño, de igual forma, la intervención de los EE.UU., en las áreas militar, política, diplomática, económica, etc., alcanzó proporciones inigualables en los anales de la historia de El Salvador, mientras los diputados jugaban a la "rueda de caballitos" en la Asamblea Legislativa.

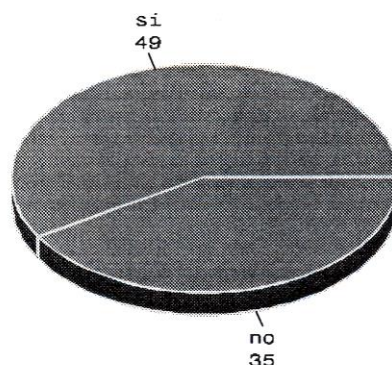
En sistemas políticos democráticos la reelegibilidad puede contribuir a la cualificación del trabajo legislativo, gracias a la experticia acumulada por los diputados en la(s) legislatura(s) anterior(es). La antigüedad en este caso se convierte en uno de los factores importantes para alcanzar eficiencia, capacidad y calidad en el trabajo que requiere el Poder Legislativo.

Por otro lado, desempeñar el rol de diputado por largo tiempo podría conducir a que el parlamentarista debilite o rompa el vínculo con la sociedad civil y se olvide del cumplimiento de sus labores legislativas, como consecuencia de considerar el puesto de diputado como un *modo de vida* y no como un medio para hacer cumplir el compromiso adquirido con sus conciudadanos y la nación. Al darse esta situación se crea un diputado que actúa en función de intereses ajenos al beneficio de la nación, y la corrupción podría ser su norma de vida. Este escenario es una característica fundamental de un sistema político dictatorial o autoritario.

### **3.1.3 Cualidades que deben cumplir los candidatos a diputados**

Una de las medidas de salvaguarda de los sistemas políticos democráticos, para consolidar y cualificar el sistema, es el establecimiento de requisitos o criterios que deben de llenar los candidatos a diputados.

GRAFICO No. 3  
SE LE PREGUNTO A LOS DIPUTADOS  
SI TIENEN SUSCRIPCION DE ALGUNA REVISTA



Encuesta realizada a los 84 diputados, entre el 21 de enero al 25 de febrero de 1998.

La exigencia de requisitos es una de las medidas para garantizar la eficiencia y calidad del trabajo de los parlamentarios, a fin de que se elaboren leyes justas, adecuadas y modernas para impulsar el crecimiento y desarrollo que la nación necesita.

En los sistemas políticos dictatoriales o autoritarios, el requisito que se les exige a los candidatos a diputados es que sean fieles y de confianza, en lo general a la dirigencia del partido político y, en lo particular, al dirigente o caudillo del partido, por lo que no importa que sean: inmorales; corruptos; incapaces; etc. Sin embargo, los hacen aparecer ante la población como personas capaces, honradas, intachables, incorruptibles, eficientes y seguros defensores y protectores del interés de la nación.



Edificio administrativo de la Asamblea Legislativa, 1997.

Para el buen funcionamiento de una institución como el Poder Legislativo se establecen condiciones mínimas que debe de poseer el candidato a diputado, entre ellas encontramos las siguientes: saber leer y escribir; tener un mínimo de edad; pleno ejercicio de los derechos políticos; no haber sufrido condena por sentencia judicial con pena de presidio, excepto por razones políticas; no haber sido amnistiado por crímenes políticos o de lesa humanidad; poseer la nacionalidad; tener residencia por lo menos los últimos cinco años sin interrupción en el Departamento o circunscripción electoral que lo elija, asimismo, mantenerla durante el ejercicio del cargo; etc.

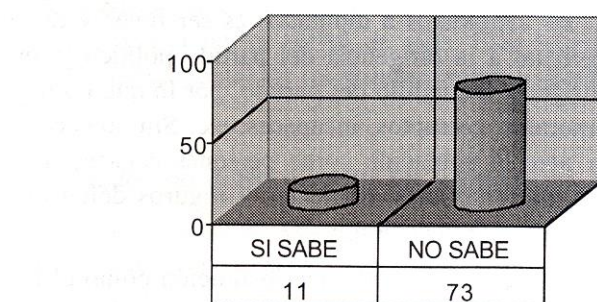
### **3.1.4 Nivel de estudios de los diputados**

En un país subdesarrollado como El Salvador, pretender que todos los diputados posean excelente nivel académico sería, además de antidemocrático, surrealista, e ignorar la alta tasa de analfabetismo, el deficiente sistema educativo nacional, la enorme cantidad de profesionales que

se gradúan cada año a diestra y siniestra sin un eficiente control de calidad de las aproximadas cincuenta universidades privadas que tiene el país, sin embargo, al tomar en cuenta las sucursales que éstas tienen en ciudades y pueblos, el número de estos negocios universitarios puede llegar incluso a más de cien.

En El Salvador, desear sólo diputados de alto nivel académico es una utopía, además de ser antidemocrático, puesto que la Asamblea es un Poder que no sólo representa las ideologías sino también los estratos socio-económicos del país.

GRAFICA No. 4  
SE LE PREGUNTOA LOS DIPUTADOS SI CONOCIAN  
EL NOMBRE DEL DIARIO QUE PUBLICABA  
DON ALBERTO MASFERRER  
—La respuesta es PATRIA—



Encuesta realizada a los 84 diputados,  
entre el 21 de enero al 25 de febrero de 1998

Para contrarrestar las incompetencias de algunos diputados, por la deficiente "instrucción notoria" y la falta de obtención de grados académicos y de post-grado, se debería formar un equipo legislativo compuesto de técnicos, analistas e investigadores de alto nivel, para brindarle asesoría a los parlamentarios en las diferentes especialidades que requieran.

De esta manera no hay pretexto para que se excluya o discrimine a los campesinos, obreros y habitantes de zonas marginales<sup>3</sup>, para que lleguen a ser diputados y puedan realizar el



trabajo legislativo. No obstante, los diputados que no son especialistas ni tienen grado académico desarrollarán la dependencia casi por completo de la burocracia especializada.

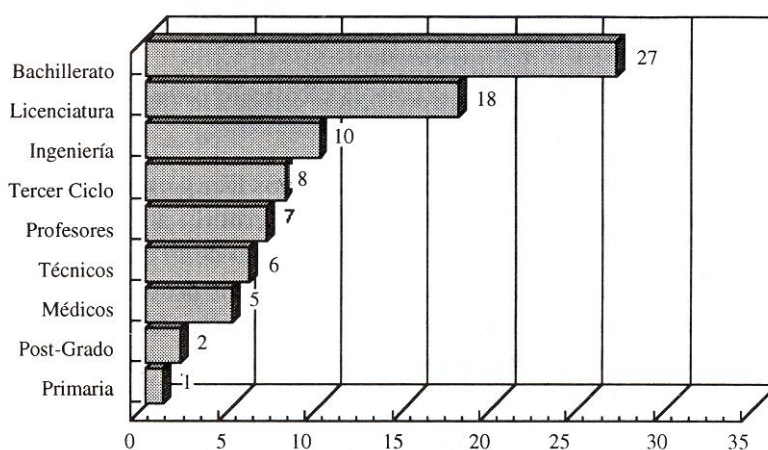
Arturo Argumedo h. diputado (1994-1997, 1997-2000) de la Circunscripción Nacional por el Partido Demócrata Cristiano y miembro de las siguientes comisiones legislativas, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y de la Comisión Política, nos explica lo que sucede al interior del Poder Legislativo, en los siguientes términos:

Aquí a puras penas los diputados sabemos leer y escribir tenemos apoyo para que nos pongan ahí el escritorio donde firmar, pero aquí muchos no tenemos ni remota idea de lo que estamos haciendo aquí llegamos porque el partido nos propuso y a puras penas sabemos; hay quienes no sabemos ni leer; es más, nos ponen a leer y después nos quitan la lectura porque ni eso hemos aprendido.

Y algunos diputados alegan que porque necesitan anteojos, a veces hasta con anteojos tampoco, es decir, algunos saben firmar, verdad, pero eso no es instrucción notoria, eso es saber leer y escribir.

Por supuesto, ni capacidad tenemos individualmente considerados para hacer un trabajo de cara a las exigencias de los ciudadanos<sup>4</sup>.

GRAFICO No. 5  
NIVEL ACADEMICO DE LOS DIPUTADOS  
LEGISLATURA 1994-1997

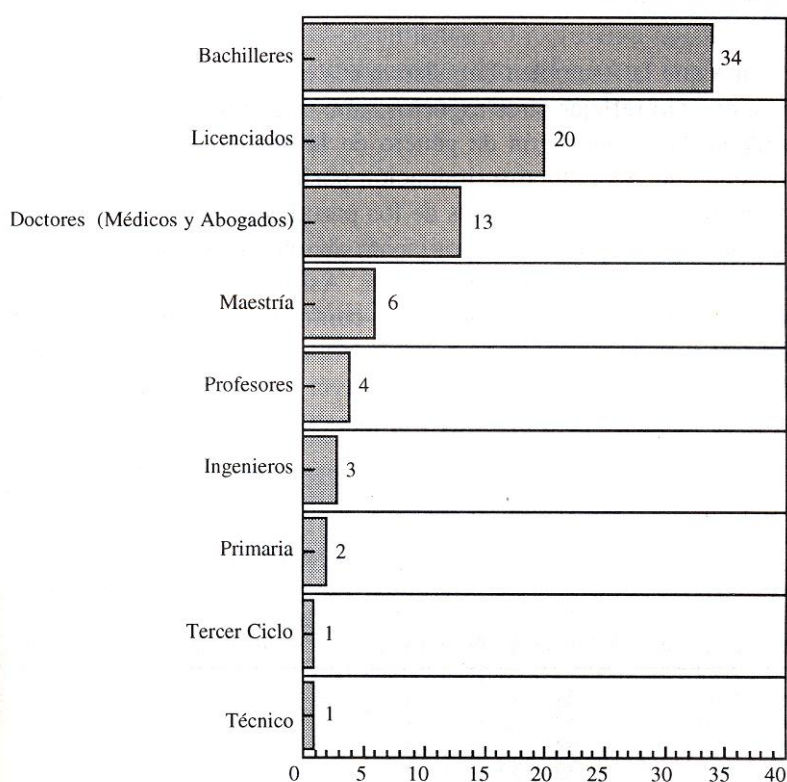


FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos en el mes de noviembre de 1985.

El inglés John Stuart Mill, argumentó en el siglo pasado que se debería de elegir a personas más sensatas y con un intelecto superior al de los representados<sup>5</sup>. Dentro de ésta corriente de pensamiento podemos circunscribir las afirmaciones de que: "los problemas de las legislaturas del Tercer Mundo han sido a veces atribuidos a la falta de profesionalismo y al oportunismo de sus integrantes"<sup>6</sup>.

El Salvador, al igual en que la mayoría de los países de América Latina, sus Parlamentos han estado históricamente plagados también y, sobre todo, por la injerencia y dominación de los sectores oligárquicos y militares. Por lo que el común denominador ha sido falta de profesionalismo, oportunismo político, ineficiencia y carencia de una burocracia especializada, suficiente y capaz.

GRAFICA No. 6  
NIVEL ACADEMICO DE LOS DIPUTADOS



FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos en el mes de febrero de 1998.

### 3.1.5 Aspectos de género

La Asamblea Legislativa está integrada en su mayoría por hombres, sin embargo, en los datos del V censo de población y IV de vivienda, realizado en 1992, El Salvador tiene una población constituida por 2,632,986 mujeres, o sea, el sector femenino forma el 52% del total de los habitantes en el país<sup>7</sup>.

El Poder Legislativo es una de las instituciones del Estado en donde se puede observar meridianamente la discriminación de la mujer, producto de la cultura machista que prevalece en la sociedad.

Para que la Asamblea Legislativa sea en realidad representativa debe no sólo reflejar otros aspectos, sino que también y fundamentalmente la composición de género de la nación. Por lo tanto, se propone que haya una discriminación positiva a favor de las mujeres, y que se contemple en los estatutos de los partidos políticos y lo regule el código electoral, para determinar un porcentaje de 45% de mujeres candidatas a puestos de elección popular. Asimismo hacemos extensiva esta discriminación positiva a la conformación de los poderes Judicial y Ejecutivo. Aunque reconocemos que esta propuesta es todavía machista e injusta, no obstante sería un paso para disminuir el atraso cultural, porque lo justo y lógico sería un 52%.

CUADRO No.17  
DIPUTADAS EN LAS LEGISLATURAS DE 1961 A 2000

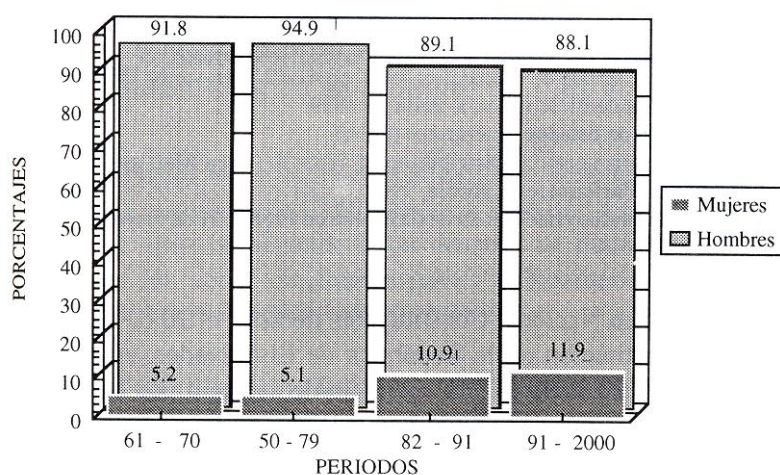
| LEGISLATURA  | NUMERO DE<br>DIPUTADOS | DIPUTADAS<br>PROPIETARIAS | PORCENTAJE<br>DE MUJERES | PORCENTAJE<br>DE HOMBRES |
|--------------|------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1961 - 1964  | 54                     | 2                         | 3.7                      | 96.3                     |
| 1964 - 1966  | 52                     | 1                         | 1.9                      | 98.1                     |
| 1966 - 1968  | 52                     | 6                         | 11.5                     | 88.5                     |
| 1968 - 1970  | 52                     | 2                         | 3.8                      | 96.2                     |
| 1970 - 1972  | 52                     | 2                         | 3.8                      | 96.2                     |
| 1972 - 1974  | 52                     | 2                         | 3.8                      | 96.2                     |
| 1974 - 1976  | 52                     | 3                         | 5.8                      | 94.2                     |
| 1976 - 1978  | 54                     | 3                         | 5.5                      | 94.5                     |
| 1978 - 1979* | 60                     | 4                         | 6.7                      | 93.3                     |
| 1982 - 1983  | 60                     | 8                         | 13.3                     | 86.7                     |
| 1983 - 1985  | 60                     | 7                         | 11.7                     | 88.3                     |
| 1985 - 1988  | 60                     | 4                         | 6.7                      | 93.3                     |
| 1988 - 1991  | 60                     | 7                         | 11.7                     | 88.3                     |
| 1991 - 1994  | 84                     | 7                         | 8.3                      | 91.7                     |
| 1994 - 1997  | 84                     | 9                         | 10.7                     | 89.3                     |
| 1997 - 2000  | 84                     | 14 **                     | 16.7                     | 83.3                     |

\* Legislatura interrumpida por el golpe de Estado del 15 octubre de 1979.

\*\* De este total, nueve diputadas son del FMLN, cuatro de ARENA y una del Partido Liberal Democrático (PLD).

En el cuadro se aprecia que no se ha progresado en los términos deseados y adecuados con nuestra composición de género de la población salvadoreña en el Poder Legislativo, lo que significa que en lugar de progresar se ha involucionado, puesto que el crecimiento no representa una democratización en cuanto a la representatividad del género femenino, es decir, la mujer está subrepresentada en el Poder Legislativo salvadoreño.

GRAFICO No. 7  
REPRESENTACION DE LAS MUJERES Y DE LOS HOMBRES  
EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA  
A PARTIR DE 1961 HASTA EL AÑO 2000



Por esta razón se explica la casi nula elaboración de leyes que protejan verdaderamente a la mujer, al niño y a la familia. Es necesario remarcar que la Asamblea Legislativa no será democrática si es el machismo el que reina en ella, a pesar de que nombren de presidenta a una mujer, simplemente por paliar las apariencias.

CUADRO No.18  
RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A VOTO Y  
PRIMERA MUJER PARLAMENTARIA EN CENTRO AMÉRICA

| PAÍS        | AÑO DEL DERECHO<br>AL VOTO* | AÑO PRIMERA<br>PARLAMENTARIA ** | DIFERENCIA<br>AÑOS |
|-------------|-----------------------------|---------------------------------|--------------------|
| PANAMÁ      | 1945                        | 1946                            | 1                  |
| NICARAGUA   | 1955                        | 1958                            | 3                  |
| COSTA RICA  | 1949                        | 1953                            | 4                  |
| GUATEMALA   | 1945                        | 1954                            | 9                  |
| HONDURAS    | 1957                        | 1967                            | 10                 |
| EL SALVADOR | 1939                        | 1978                            | 39                 |

FUENTES: Datos obtenidos en TIRZA RIVERA-CIRA, **et al, Las mujeres en los Parlamentos**  
Centro de Estudios y Asistencia Legislativa - Universidad Católica de Valparaíso, 1993, pp.41-42

**Latinoamericanos**, Valparaíso,

\* Organización de Estados Americanos (OEA).

\*\* Unión Interparlamentaria, *Distribution of Seats between Men and Women in National Parliaments*, Ginebra, 1991.

La Asamblea Nacional Constituyente decretó el 20 de enero de 1939, la *Constitución Política de la República de El Salvador*, en la cual estipuló en el Art.21: "el ejercicio de sufragio por las mujeres<sup>8</sup>, y fue normado en la Ley reglamentaria de Elecciones, de la siguiente forma:

Si la persona que pida ser calificada fuere del sexo femenino, además de presentar su respectiva Cédula de Vecindad, deberá comprobar: si fuere casada, su estado civil con la partida de matrimonio correspondiente y ser mayor de veinticinco años de edad; debiendo además, en ambos casos, haber cursado, por lo menos, los grados de la enseñanza primaria. Estas circunstancias deberán comprobarse documentadamente<sup>9</sup>.

Es necesario subrayar que el derecho al voto de las mujeres no fue universal sino que restringido y discriminatorio.

Por otro lado, la diferencia entre el año en que las mujeres tuvieron derecho al voto y en el que por primera vez llegaron a ocupar curules en la Asamblea Legislativa, es el más largo de Centro América, 39 años.



Vista panorámica del Salón Azul, Asamblea Legislativa, 1997.

Sin embargo, El Salvador no es solamente el país que tiene los partidos políticos más machistas de América Central sino que de toda América Latina, pues de 19 países latinoamericanos investigados por la OEA y la Unión Interparlamentaria, El Salvador se tardó casi cuatro décadas, en darle la oportunidad a la mujer de tener acceso al Poder Legislativo.

### **3.1.6 ¿Pueden ser diputados los delincuentes políticos y comunes?**

Por otra parte, en El Salvador así como no existe ningún control estricto de calidad para elegir a los altos funcionarios públicos (*vid. Supra*), de igual forma, cualquier delincuente común



o político no sólo puede ser elegido funcionario público sino que hasta diputado, ésta es una de las razones del por qué el descrédito de los diputados y de la Asamblea Legislativa en el país.

*La Constitución Política de El Salvador* en el Art.126, solamente expresa:

Para ser elegido Diputado se requiere ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a las elecciones.



Ciudadanos presencian una plenaria, donde los diputados afectarán negativamente a las radios comunitarias, 1997

Este artículo es tan general que rima con la vaguedad, pero entre menos particular sean las restricciones o requisitos para ser diputado, será una ventaja para que prolifere de forma institucional la corrupción en el gobierno y en sus respectivas instituciones públicas.

Sin embargo los impedimentos se encuentran estipulados en el Art.127 de la *Constitución Política*. Si se contraviniera cualquiera de los numerales del Art. en mención la elección sería nula, por lo que la persona electa estaría impedida automáticamente para desempeñar el rol como diputado(a).

El Art.127, se queda corto al dejar por fuera los alcaldes, los miembros del Consejo Directivo del Banco Central de Reserva y a los Rectores de Universidades Privadas. Igualmente al no establecer que al momento de la inscripción como candidato a diputado propietario y suplente ante el Tribunal Supremo Electoral debe de presentar pruebas de su honestidad y honorabilidad.

Asimismo, el artículo recién mencionado se omite y se debería de contemplar la exigencia de que en el momento de inscribirse como candidato a diputado propietario y suplente, presente los requisitos siguientes:

- Realización de la prueba antidoping para detectar adictos a la droga, para no tener como diputados a consumidores y distribuidores de la misma.
- Evaluación psicológica realizada profesionalmente para determinar las capacidades mentales y, prevenir que lleguen a ser diputados personas psicóticas y con series deficiencias psicológicas.
- Solvencia de pagos y constancia de que no tienen demanda pendiente y que nunca han tenido por paternidad y por la cancelación de las cuotas alimenticias en la Procuraduría General de la República<sup>10</sup>, para evitar elegir como diputados a padres irresponsables e inmorales, que no cumplen con sus deberes familiares. Solamente para mostrar uno de los ejemplos, podemos señalar el caso del diputado de ARENA, Walter Araujo (1994-97, 1997-2000), que tenía tres años de no pagar las cuotas alimenticias, con el agravante que esta irresponsabilidad la cometió en los tres años que fungió como diputado en la legislatura 1994-1997, donde además de haber sido directivo del Consejo Ejecutivo de



ARENA (COENA), fue miembro de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, presidente de la comisión legislativa de Legislación y Puntos Constitucionales y miembro de la comisión política de la Asamblea.

El expediente con el cual está registrado Walter Araujo en la Procuraduría General de la República es el número 189-AR-93, y "según las Mujeres y Madres Demandantes se había dado por perdido"<sup>11</sup>, a pesar de esa conducta fue reelegido como padre de la patria para el período 1997-2000. Los dirigentes de ARENA en lugar de expulsarlo del partido o al menos imponerle una sanción ejemplar hicieron todo lo contrario, "le dieron muestras de apoyo a su colega"<sup>12</sup>. Ante esta situación la diputada Salguero Gross presidenta de la Asamblea Legislativa y al mismo tiempo del partido ARENA, "se pronunció ayer (12-04-97) en defensa del diputado arenero... dijo además tener la impresión de que el diputado es víctima de algún tipo de acción política que trata de eliminarlo"<sup>13</sup>. Y por último los dirigentes de ARENA tomaron la decisión de reconfirmarlo como miembro directivo del COENA el día lunes 14 de abril de 1997.

- Los civiles o militares que cometieron hechos de violencia y/o estén implicados directa e indirectamente en su perpetración descritos en el *Informe de la Comisión de la Verdad*, para impedir que violadores de los derechos humanos, tanto de izquierda como de derecha, sean diputados<sup>14</sup>.

En este mismo orden de cosas, sería saludable al país que se especificaran las restricciones, requisitos, así como también los impedimentos, para ser candidato a diputado, con el objetivo de garantizar la honradez en la función pública. Se hace indispensable que haya diputados honestos y comprometidos con el interés de la nación salvadoreña. Sin embargo, para cambiar esta situación, si se tiene en cuenta la calidad de los actuales diputados y clase política que existe en El Salvador eso sería prácticamente imposible, es más probable que se eliminen o se flexibilicen los requisitos que existen.

En la elección para diputados y alcaldes de 1997, los parlamentarios del partido ARENA y otros partidos de derecha en lugar de hacer más rigurosos los requisitos, ablandaron las exigencias para inscribir a los candidatos a diputados, ya que, modificaron los Arts. 214 y 215 del *Código Electoral*, los cuales exigía, presentar los documentos para la respectiva inscripción de los candidatos.

Esta modificación tardía del *Código Electoral* fue con el objetivo de anular la presentación de documentos como requisitos previos e indispensables para poderse inscribir como candidatos. La modificación consistió en que los documentos fueran presentados al Tribunal Supremo Electoral, después de las elecciones, o sea, veinticinco días antes de la toma de posesión y luego de ser electos como diputados. Los documentos son los siguientes: solvencia de impuestos de Renta, Patrimonio y municipales del domicilio del candidato; finiquito de la Corte de Cuentas de la República en caso de haber administrado o manejado fondos públicos<sup>15</sup>.

### **3.1.7 Lugar del domicilio del diputado**

El hecho de que el candidato a diputado haya residido los últimos cinco años de manera ininterrumpida en el Departamento o Circunscripción electoral, le ha permitido conocer a parte de la población, también tener conocimiento de los principales problemas que más afectan a los habitantes de esa determinada área geográfica.

Aquí se produce una interrelación recíproca e inherente entre la población y el candidato, porque los problemas de sus conciudadanos son también sus problemas, la solución beneficiará a la población, y por extensión a sus amigos, correligionarios, familiares y obviamente a él mismo.

Cuando se le exige constitucionalmente al candidato a diputado, que si es electo, él deberá mantener su domicilio en el lugar donde fue elegido, es con el objetivo de que no se

divorcie o distancie de la población que lo eligió y, para darle continuidad al vínculo de representante-representados. "La relación cercana y directa entre el elector y el representante hace que éste se preocupe más por las personas y por las comunidades que lo llevaron al Parlamento"<sup>16</sup>.

### **3.1.8 Primarias para elegir a los diputados**

La elección de diputados que realmente representen a la población y sean honestos, pasa necesariamente, entre otros, por la democratización de los partidos políticos y, en estos momentos, en El Salvador, el autoritarismo es la norma que rige al interior de los institutos políticos, son autoritarios por dentro y democráticos por fuera.

Para democratizar el sistema de partidos salvadoreño, primero hay que democratizar el sistema de elecciones y el Tribunal Supremo Electoral. Posteriormente se debería reglamentar la existencia de primarias al interior de todos los partidos políticos para la elección de candidatos a munícipes, diputados y presidente.

La Asamblea Legislativa de El Salvador está constituida en su mayoría por diputados que fueron electos más por lealtad que por capacidad y compromiso con los intereses de la población. Es decir, sólo para que levanten la mano a la hora de votar en sesión de comisiones o de la plenarias legislativas, por lo que no importa ni interesa que los diputados conozcan sobre lo que votan, ya sea a favor o en contra.

De esta manera, la clase política le cobra el favor de haberlos propuesto como diputados, ya que aunado al prestigio que supuestamente adquieren con ese nuevo rol, devengan un salario que es elevado si se tiene en cuenta la deficiente preparación, carencia de moral y ética que en muchos casos tienen.

El jurisconsulto Salvador Nelson García, presidente de la Asociación de Abogados de El Salvador y nominado abogado del año 1993, afirma: "los criterios de selección de los candidatos

a diputados son orientados más por razones electoreras que por razones de capacidad y moralidad"<sup>17</sup>.

Sin embargo, al establecer la realización de elecciones primarias en todos los partidos políticos de El Salvador, para elegir a los candidatos a alcaldes, diputados y presidente; se reduciría sensiblemente el autoritarismo de los dirigentes y de las cúpulas, conocidas popularmente en El Salvador con el nombre de "argollas políticas".

Si en estos momentos se realizara una encuesta entre la clase política salvadoreña y se le planteara a cada uno de sus miembros la siguiente pregunta: ¿Su partido elige democráticamente a los candidatos a ediles, parlamentarios y presidente? La respuesta que darían todos los miembros de la clase política sería al 100%, que "sí se eligen democráticamente".

Pero una cosa es lo que dicen y otra muy diferente es lo que sucede al interior de sus propios partidos, aunque hay que destacar que la clase política realiza un camuflaje al autoritarismo partidario, con ropajes democráticos al llamar a sus correligionarios a convenciones o asambleas generales para ratificar las decisiones que la clase política ha tomando previamente. Estas acciones las hacen aparecer como la máxima expresión de la democracia al interior de sus partidos, porque ellos hacen creer que la base social es la que democráticamente elige a sus dirigentes partidarios y a los candidatos.

Con la realización de elecciones preliminares o primarias, todos los miembros del partido político estarían en las mismas condiciones para ser elegidos por sus propios compañeros de partido, de tal forma que, en tales circunstancias, sería realmente la base social la que decidiría y elegiría quienes serán sus dirigentes y candidatos, a los que apoyarían en los comicios nacionales. Esto significa que la denominación como candidato a diputado dependería única y exclusivamente del cuerpo electoral de su Departamento o circunscripción electoral y no de la cúpula o jefe del partido.

Con la democratización del sistema de partidos, mediante el establecimiento de las primarias, los parámetros que determinarían la postulación o elección de los candidatos se cualificarían, puesto que prevalecería, por ejemplo, la honestidad, capacidad, liderazgo e identificación con los habitantes de su área geográfica respectiva. Se pasaría de los mediocres y malos diputados a la excelencia y mejores representantes de la población.

Al llevar personas honradas y honorables como diputados se disiparía paulatinamente la falta de credibilidad en los partidos, dirigentes políticos y en la Asamblea Legislativa; disminuiría de la misma forma el abstencionismo electoral y se acrecentaría la participación de la sociedad civil en las decisiones políticas de trascendencia.

Se está planteando la democratización del proceso eleccionario que va desde la postulación de los candidatos al interior de los partidos políticos, hasta la elección de ellos a través del voto popular. Al pasar estos partidos de la actual demagogia de que son democráticos a realmente serlo, se da un paso hacia adelante, pues, con este elemento se iniciaría la posibilidad de abordar la democratización hacia el interior de los partidos. "Un país es considerado democrático -observa Duverger- cuando sus gobernantes son elegidos por elecciones lo más libre y sinceras posibles"<sup>18</sup>.

Si los partidos son autoritarios al interior, quiere decir por extensión que la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo no serán democráticos, y en cuanto al Poder Judicial, en estas condiciones es difícil concebir que aplicará la ley de forma equitativa e imparcial.

De esta manera, la democracia, como técnica de elección y modo de participación y como estilo de vida, resulta ser el primer y fundamental presupuesto de la república. Sin democracia no existe soberanía del pueblo y, en consecuencia, la única base formal de legitimación del poder y su control desaparecen... no habrá igualdad de oportunidades ni división de poderes. En fin, no habrá república.

Advertimos, a esta altura de nuestro planteo, que existe una simbiosis entre república y democracia, de forma tal que una presupone la otra, sin que pueda existir la una sin la otra. No hay república sin democracia y la democracia se da exclusivamente en la república<sup>19</sup>.

En El Salvador, las elecciones democráticas al interior de los partidos políticos, así como las nacionales para elegir alcaldes, diputados y presidente, son la excepción y no la regla. La base social y el cuerpo electoral son instrumentalizados, a tal grado que los utilizan como a un rebaño de ovejas, a las que dirigen para un lado o para otro. A eso le llama la clase política y los altos funcionarios públicos "participación ciudadana".

Si en El Salvador se establece que los partidos políticos realicen elecciones primarias - *primary elections*-, en cada uno de los 14 Departamentos (Provincias) para nominar a sus candidatos a diputados y, a nivel nacional, para denominar candidatos a diputados por la circunscripción nacional, y a presidente y vicepresidente, es muy probable que casi todos o todos los partidos se opondrían, puesto que eso significaría, por ejemplo, destruir las "argollas" constituidas por la clase política; asimismo, terminar con el autoritarismo, corrupción, impunidad y tráfico de influencias.

Los partidos que se opondrían más ferozmente sin lugar a dudas serían los de la derecha y en particular ARENA. Sin embargo, sería bueno que los derechistas echaran una mirada hacia los Estados Unidos, para que se dieran cuenta que en ese país:

Los candidatos congresionales de cada partido por lo general se escogen en una elección preliminar o comicio. En la mayoría de los Estados, cualquier persona pueda aparecer en la papeleta de su partido en los comicios, si puede demostrar algún apoyo de los miembros de dicho partido. El que gana la elección preliminar se vuelve candidato del partido, aunque los líderes locales o estatales del partido hubieran preferido a otro. Además, la mayoría de los Estados permite votar en las elecciones preliminares del partido a quienquiera que diga que es miembro del mismo. Los partidos políticos de los Estados Unidos no tienen ningún requisito o procedimiento formal para inscribir miembros. Cualquier elector pueda ser "miembro" del partido demócrata o republicano, simplemente con declarar su preferencia. En algunos Estados, los electores aún pueden votar en cualquiera de las dos elecciones preliminares"<sup>20</sup>.

Por otra parte, en El Salvador la Asamblea Legislativa tiene el agravante de que el reducido equipo de alrededor de una decena de "técnicos" y "analistas" legislativos son de muy

bajo nivel. En la mayoría o en todos los casos estos "especialistas" ocupan esos puestos, más por compadrazgo político que por eficiencia, capacidad y calidad académica.

En suma, las deficiencias del diputado más la pobre preparación de los "técnicos" y "analistas" con que cuenta la Asamblea Legislativa, nos da como resultado una Asamblea Legislativa de bajísimo nivel.

## **3.2 Las fracciones legislativas**

### **3.2.1 ¿En qué consisten?**

Las fracciones legislativas, conocidas también con los nombres de grupos políticos, bloques o fracciones políticas o parlamentarias, son constituidas por los diputados que son electos por medio de un partido político determinado -composición partidista-. Igualmente, están integradas por legisladores de partidos que tienen parecida ideología o afinidades comunes, aunque pertenezcan a partidos políticos diferentes o coaliciones -composición por afinidad-.

En la práctica parlamentaria se observa que un diputado no puede pertenecer a más de una fracción legislativa ni los partidos pueden constituir más de una fracción. En algunos casos cuando un diputado no está inscrito en una fracción, automáticamente queda incorporado en una fracción legislativa denominada mixta.

La mixta no puede tipificarse como partidista o por afinidad, la mixta puede estar constituida por diputados que durante la legislatura se declaran en algún momento como independientes y no presentan su adhesión a alguna fracción legislativa. Para el caso del Perú, el reglamento interior del Senado, en el Art.115, expresa que:

Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la Legislatura a un número inferior al mínimo exigido

para su constitución, el Grupo quedará disuelto, y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquél<sup>21</sup>.

Las fracciones legislativas son frentes políticos, que juegan un rol muy importante dentro del Poder Legislativo, para establecer negociaciones, alianzas, así como antagonismos sobre algún asunto de Estado en el cual no haya consenso sobre su viabilidad, funcionalidad o beneficio nacional, etc.



Jardín al lado este del Monumento a José Simeón Cañas,  
Asamblea Legislativa, 1997.

A las fracciones legislativas se les asigna sus propios locales de reunión y cubículos para sus miembros, igualmente personal técnico, secretarial, de servicio, equipo y elementos materiales necesarios para desempeñar satisfactoriamente sus labores correspondientes. A la



vez, se les ubica sus curules en la misma área de acuerdo con la fracción a la que pertenezcan, para facilitarles la comunicación entre ellos durante las plenarias.

Su composición está normada por lo general en los reglamentos internos de los Poderes Legislativos, y hace referencia, entre otros, al reglamento interno de cada fracción -que es aprobado por la Asamblea-, a su organización, atribuciones, funcionamiento, al número mínimo para su constitución, al uso de la palabra de los miembros de la fracción legislativa, al tiempo de que disponen y los turnos correspondientes para el uso de la palabra en los debates, etc.

En El Salvador, no existe reglamentación al respecto, incluso han existido fracciones parlamentarias unipersonales, por ejemplo, en la legislatura de 1994-1997, existió la fracción legislativa de la Convergencia Democrática y la del Partido Movimiento de Unidad, constituida cada una con un sólo diputado propietario.

En este mismo orden, a falta de reglamentación, en El Salvador altos directivos, secretarios generales o presidentes de un partido político son, la vez, diputados, lo cual es un fraude a la nación puesto que el parlamentario, por estar inmerso en las cuestiones partidarias, deja en el abandono y no se dedica exclusiva e integralmente a cumplir con el mandato legislativo para el cual fue elegido por la población. Incluso se llegó al extremo en la legislatura de 1994-1997, de que la presidenta de la Asamblea Legislativa Gloria Salguero Gross, era al mismo tiempo presidenta del Consejo Ejecutivo Nacional de ARENA (COENA).

La justificación ante tales adefesios o aberraciones legislativas, es que son legales, pues no los cohibe o prohíbe ninguna norma jurídica.

### **3.2.2 Autonomía de las fracciones legislativas**

En el sistema de gobierno presidencialista, cuando a los diputados se les impone la obediencia por parte de la dirigencia o del jefe de su partido, les anula por consecuencia el poder

soberano de decisión y de crítica, en este caso significa que el partido es antidemocrático y que la unidad en la acción de los diputados del partido oficial con el Ejecutivo y la unidad orgánica que se manifiesta dentro de su fracción en la Asamblea Legislativa, no es más que el resultado del autoritarismo que prevalece en el partido, para ofrecer la imagen de partido fuerte, por mostrar disciplina rígida, ya que ésta encubre o esconde la sumisión incondicional a la autoridad de la cúpula o del jefe del partido.

Si las decisiones no las toman soberanamente las diferentes fracciones políticas sino que las imponen sus directivas o jefes de partidos políticos, entonces no tiene lógica la elección de diputados, porque éstos no son realmente representantes de la población sino de las élites partidarias, entonces en este escenario lo que procede es la elección de las cúpulas de los partidos para que formen el Poder Legislativo.

Una Asamblea Legislativa es democrática y fuerte cuando las fracciones legislativas son independientes de las directivas de los partidos políticos y responden únicamente al interés de la nación, de lo contrario entra en conflicto la legitimidad y la representatividad, entonces a quién representa el diputado, a la cúpula de su partido o a sus electores. Asimismo se establece el conflicto entre legitimidad e ilegitimidad del rol del diputado.

En general, si los partidos políticos son democráticos y, en particular, el partido oficial, entonces se tendrá una Asamblea Legislativa democrática, de lo contrario será autoritaria.

Según el diputado Gerson Martínez (1994-97, 1997-2000), jefe de la fracción legislativa del FMLN durante la legislatura de 1994-1997:

Si aquí las fracciones parlamentarias tuvieran autonomía -todas- aquí habría más democracia parlamentaria. Lamentablemente la fracción del partido ARENA, es pretoriana, o sea verticalmente subordinada a la decisión del partido. Para ellos es inconcebible el voto diferenciado en su fracción. Ellos son unos soldados que reciben una orden y votan unánimes como una plancha. Entonces no hay posibilidades entre ellos de que generen opiniones distintas. Hay muchos ejemplos de eso.

Por ejemplo.

Cuando se estaba discutiendo sobre la industria del café, el jefe de la fracción de ARENA, Juan Duch, estuvo en el debate con posiciones parecidas a las nuestras: defendía una visión del sector cafetalero mientras el partido ARENA tenía otra posición, que era la oficial. Entonces el debate se dio y dimos el debate: incluso Juan Duch dio el debate. A mí me sorprendió. Pero cuando dijeron "bueno, ahora se somete a votación", él votó igual que todos los demás miembros de ARENA, en contra de sus propios argumentos. Porque a la hora de votar ahí se aplica la espada de Damocles; a todos por igual.

Por eso yo creo que en la medida en que sean las fracciones pretorianas, o sea que reciban órdenes de arriba, entonces no va a haber verdadero parlamentarismo democrático en este país<sup>22</sup>.

Este planteamiento puede ser refutado por los jefes de fracción de los demás partidos políticos, incluso por el de ARENA. Para comenzar, todos los institutos políticos en la Asamblea se autodenominan democráticos y de vocación popular, pero para todos está claro que se trata de demagogia, porque una cosa es la que dicen y otra la que hacen. Por ejemplo, como indicador podemos tomar las votaciones en las plenarias y en las sesiones de las comisiones legislativas durante la legislatura de 1994-1997, donde ARENA tenía la mayoría de diputados. Aprovechando de esta ventaja, ARENA votó por leyes antipopulares y pro oligárquicas. A la vez, se puede identificar a los otros demagogos al observar qué fracciones políticas votaron con ARENA para la aprobación de las siguientes leyes:

- *La ley de apoyo a la reactivación del sector agropecuario (decreto 698) y por la ley de reestructuración de la deuda agraria (decreto 699)*, las cuales consisten prácticamente en conducir al campesino a vender no sólo una parte de sus tierras, sino que a largo plazo lo condiciona a que venda todas sus tierras debido al ciclo del endeudamiento: con esta ley lo que se pretende es seguir favoreciendo al sector financiero del país.
- Para aumentarle tres puntos al Impuesto del Valor Agregado (IVA), con el cual se empobreció más al pueblo salvadoreño y produjo una recesión económica en el país, cada día más grave.

- Por la *ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales y comunitarias campesinas y beneficiarias de la reforma agraria (decreto 719)*, con la cual, prácticamente liquida y hace desaparecer los escasos beneficios obtenidos de la llamada reforma agraria que surgió en 1980, puesto que fomenta el desaparecimiento de las cooperativas y la tenencia de las tierras, impulsada por esa reforma.
- Por el *decreto 707*, con el cual los alcaldes gozarán de privilegios procesales, que no es otra cosa que otorgarle impunidad a la corrupción cometida por los alcaldes de ARENA.
- Por la *ley temporal de compensación económica por servicios prestados al Estado*, conocida bajo el nombre de (*decreto 471*), con la cual se dejó desempleados a alrededor de 15 mil trabajadores del sector público, a la vez fue un decreto para tratar de desarticular y "descabezar" al movimiento sindical.
- Por la *ley transitoria de emergencia contra la delincuencia y el crimen organizado*, la cual no sólo representa un retraso en los acuerdos de paz, sino que transgrede la *Constitución Política de El Salvador*, el ordenamiento jurídico interamericano y el derecho internacional público.
- Por la *ley que regulará las telecomunicaciones y la radiodifusión salvadoreña*, que sólo beneficia a los medios de comunicación que se identifican con la comercialización y el mercado. Esta ley atenta contra la libertad de expresión y contra el derecho que tiene la población a ser informada. Asimismo, es un instrumento jurídico para eliminar a los medios de comunicación comunitarios, que se identifican con el beneficio de la comunidad y el servicio a la sociedad.
- Por la *ley de privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones - ANTEL-* (*decreto 894*), con la que se garantiza que las telecomunicaciones estén bajo el control y dominio del sector económico poderoso que reside en el país y de las

multinacionales, de tal forma que se da prioridad al interés económico de un reducido grupo de oligarcas "salvadoreños" de origen foráneo y del capital extranjero en perjuicio de los salvadoreños de origen cuscatleco.

- Por la *ley de pensiones*, con la finalidad de incrementar el bienestar y beneficio del sector financiero en perjuicio de los trabajadores.

En este mismo orden, los campesinos y obreros del campo miembros del Foro Nacional para la Defensa y Recuperación del Sector Agropecuario, se preguntan: "¿Hasta cuándo esta Asamblea Legislativa dejará de producir tantas leyes inconstitucionales? ¿Hasta cuándo los diputados asumirán un papel consecuente con su discurso y defenderán la Constitución y constituirán un Estado de derecho?"<sup>23</sup>.

- Con el *decreto 922*, el cual contiene las reformas al Art.215 del *Código Electoral*, que elimina como requisito previo la presentación del finiquito como condición a los candidatos a alcaldes y diputados, lo que permite legalmente que corruptos puedan ser elegidos. De tal forma, que abre las puertas a los funcionarios de ARENA involucrados en desfalcos, malversación de fondos, venta ilegal de partidas de nacimientos, cédulas, negociaciones ilícitas, falsedad ideológica, usurpación de funciones, etc.
- Con el *decreto 291*, mediante el cual se derogó la disposición que regulaba los tiempos de transmisión a franjas en los medios de comunicación para la propaganda electoral. Lo que constituye un atentado a la salud mental de la población, asimismo, imponerle a la nación el partido político que más millones de colones invierta en la campaña electoral durante 24horas/24horas. De igual forma, con este decreto se afirma más el poder de las corporaciones y grandes empresas de comunicación en perjuicio, entre otros, de no llevar a cabo el proceso de democratización en El Salvador, porque *business are business*.

- El decreto legislativo aprobado el 17 de febrero de 1997, con el cual se alargó el período de inscripción de candidatos, del 31 de enero hasta el 25 de febrero, para favorecer exclusivamente a Ronald Umaña y a Mélida Villatoro miembros ambos del PDC, para que inscribieran su candidatura para diputados.



Diputadas y diputados levantan la mano para aprobar un decreto, 1997

**CUADRO No.19**  
**ALGUNAS DE LAS LEYES ANTIPOPULARES**  
**Y ANTICONSTICIONALES EMITIDAS**  
**POR LA LEGISLATURA DE 1994-1997**

| No DL. | Nombre de la Ley o de Decreto Legislativo (D.L.)                                                                                                                                                                                                                                                       | Partidos a favor                             | Total votos | Fecha Emisión |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------|---------------|
| 471    | Ley de compensación económica por servicios prestados en el sector público                                                                                                                                                                                                                             | ARENA, P.D., P.DC., PCN, Indp.*              | 61          | 12-10-1995    |
| 668    | Ley transitoria de emergencia contra la delincuencia y el crimen organizado                                                                                                                                                                                                                            | ARENA, P.DC., PCN, Indp., P.RS.C., MU., C.D. | 63          | 19-03-1996    |
| 698    | Ley de reactivación del sector agropecuario                                                                                                                                                                                                                                                            | ARENA, P.D., P.DC., PCN, MU., CD             | 62          | 09-05-1996    |
| 699    | Ley de restructuración de la deuda agraria                                                                                                                                                                                                                                                             | ARENA, P.D., P.DC., PCN, Indp., M.U., CD     | 64          | 09-05-1996    |
| 707    | Los miembros de Consejos Municipales que fueren denunciados o acusados, por delitos oficiales, responderán ante los jueces de Primera Instancia correspondientes, pero para ello deberá previamente declarar la Corte Suprema de Justicia que hay lugar a formación de causa (Fuero para los alcaldes) | ARENA, PCN, Indp.                            | 48          | 16-05-1996    |
| 719    | Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas campesinas y beneficiarios de la Reforma Agraria                                                                                                                                                                   | ARENA, Indp.                                 | 45          | 30-05-1996    |
| 796    | Prórroga hasta el 25 de febrero de 1997 para la inscripción de candidatos a diputados y alcaldes                                                                                                                                                                                                       | ARENA, P.D., P.DC.                           | 50          | 19-02-1997    |
| 807    | Ley de telecomunicaciones                                                                                                                                                                                                                                                                              | ARENA, Indp.                                 | 43          | 12-09-1996    |
| 900    | Ley de privatización de ANTEL                                                                                                                                                                                                                                                                          | ARENA, Indp.                                 | 47          | 28-11-1996    |
| 921    | Derógase el inciso 4to del Art 229 del Código Electoral. (Horario para realizar propaganda electoral en los medios de comunicación)                                                                                                                                                                    | ARENA, P.DC., PCN, ?**                       | 57          | 12-12-1996    |
| 927    | Ley de sistema de ahorro para pensiones                                                                                                                                                                                                                                                                | ARENA, P.DC.                                 | 49          | 20-12-1996    |
| 950    | Derógase el Decreto Legislativo de fecha 12-12-1996, que contiene reformas a los Artículos 215 y 220 del Código Electoral, (se elimina como requisito previo la presentación de Fianquito para alcaldes y diputados)                                                                                   | ARENA, P.D., P.DC., PCN, Indp.               | 60          | 22-11-1996    |

\* Diputados Independientes

\*\* No se logró obtener el nombre de los otros partidos políticos

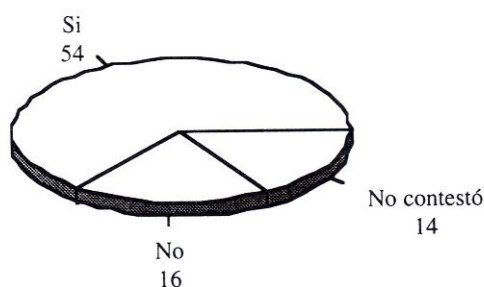
Fuente: Datos obtenidos en las leyes respectivas.

Ante estas leyes demagógicas y anticonstitucionales, los jefes de fracción esgrimirán que sus partidos son democráticos porque dejan en libertad a sus diputados para que voten como ellos lo consideren conveniente, pero esto ocurre únicamente en aspectos intrascendentes para la población. Al respecto el diputado Alejandro Dagoberto Marroquín (1994-1997, 1997-2000), jefe de fracción legislativa del Partido de Conciliación Nacional (PCN) durante la legislatura de 1994-1997, asegura que:

En cuestiones trascendentales en las que viene la línea del partido, ahí no nos podemos mover; pero en cuestiones, vaya, en correspondencia, hay 30 piezas de correspondencia (*sic*) ¡hombre!, hay 30 oportunidades, alguien no va a estar de acuerdo con alguien, ¿verdad?, entonces no vota; pero no trasciende<sup>24</sup>.

Esta situación autoritaria no se planteara si el partido fuera democrático y, por consiguiente, si la línea político-partidaria dentro de la fracción legislativa fuera general o abierta y no específica o cerrada, de tal forma que al diputado no lo condicionara a votar, incluso hasta en contra de sus electores y de su propia voluntad. El autoritarismo de los partidos políticos es una limitante para el desarrollo cualitativo del mismo diputado y un obstáculo a la construcción de la democracia en el país. "El ser independiente de los partidos políticos y del presidente les permite a los legisladores procurar beneficios para sus propios votantes y servir a intereses sectoriales"<sup>25</sup>.

GRAFICO 8  
SE LE PREGUNTO A LOS DIPUTADOS  
SI LA ASAMBLEA LEGISLATIVA ES DEMOCRATICA



Encuesta realizada a los 84 diputados, entre el 21 de enero al 25 de febrero de 1998.

Ante el carácter autoritario de los partidos políticos, además está plantearse la necesidad de realizar audiencias de la sociedad civil, para escuchar y analizar sus puntos de vista sobre determinados proyectos de ley, debido a que al diputado ya se le ha impuesto *a priori* la decisión por qué o por quién votar o no, independientemente del grado en que le afecte y opine la



población, a través de sus asociaciones, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), fundaciones, sindicatos, gremios, comunidades, etc.

Sin embargo, el presidente Armando Calderón Sol, en su discurso pronunciado en la Asamblea Legislativa, en ocasión de celebrar el segundo año de su gestión presidencial, expresó que la Asamblea es un lugar donde: " ... la democracia plural y representativa cobra su máxima expresión, porque la democracia consiste, fundamentalmente, en respetar y escuchar a los amigos y a los adversarios"<sup>26</sup>.

En países donde los partidos son democráticos, los diputados llaman a los organismos, asociaciones, colegios profesionales, etc., de la sociedad civil, para escuchar sus puntos de vista y tomarlos en cuenta al momento de elaborar el proyecto de ley, el dictamen y efectuar la votación en las comisiones o en el plenario. Asimismo, los diputados pueden votar en contra de la opinión de la dirigencia partidaria respectiva y coincidir en la votación incluso con los rivales partidarios e ideológicos<sup>27</sup>.

### **3.2.3 Estructura orgánica de las fracciones legislativas**

La estructura de las fracciones legislativas cambia de país en país, pero por lo general están compuestas por un jefe de fracción, un vocero, un secretario, un encargado de finanzas de fracción y sus suplentes correspondientes, el resto son vocales.

En El Salvador, el sistema político autoritario impuesto por el partido ARENA incide y determina el funcionamiento interno de los partidos llamados o autodenominados democráticos. Al interior de la Asamblea Legislativa existen las fracciones legislativas, pero éstas son satélites de las cúpulas partidarias, y los jefes de fracción son simplemente ejecutores de las decisiones, voluntades y deseos de la directiva o jefe del partido.

Por ello una estructura interna y un reglamento de funcionamiento de la fracción legislativa se vuelven innecesarios; ya que el jefe de fracción se concentran todas las responsabilidades, poderes y roles. Algunos jefes de fracción de la legislatura de 1994-1997 encubren o legitiman la ausencia de una estructura orgánica y el autoritarismo que prevalece al interior de sus respectivas fracciones con los argumentos siguientes:

- FMLN: "Somos un equipo colegiado"<sup>28</sup>.
- PCN: "Somos pequeños"<sup>29</sup>.
- PD: "Lo que tenemos es la división que está dentro de la Asamblea"<sup>30</sup>.
- ARENA: "Tenemos la jefatura de fracción y dos subjefes"<sup>31</sup>.

Rosa Mélida Villatoro, jefa de la fracción del PDC (1994-1997) al preguntarle si su grupo legislativo tenía una estructura orgánica respondió que sí. "Tenemos una jefa, un sub-jefe, un secretario, un encargado de finanzas, un encargado de relaciones públicas, un secretario de actas y los vocales"<sup>32</sup>. No obstante, el PDC es un partido que antes y ahora se ha caracterizado por ser autoritario y violador de los derechos humanos. La forma de ocultar su autoritarismo es con una estructura de apariencia democrática.

Por otra parte, se preguntó a los jefes de fracción (1994-1997), cuál era el procedimiento o mecanismo para realizar su elección. La respuesta obtenida es todo lo contrario de lo que realmente sucede en la práctica partidaria y legislativa, pues todos afirmaron que era democrática.

CUADRO No.20  
CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO QUE SE UTILIZA PARA  
ELEGIR AL JEFE DE FRACCIÓN  
(1994-1997)

---

ERNESTO ANTONIO VELÁZQUEZ (ARENA)\*

El partido.

ALEJANDRO DAGOBERTO MARROQUIN (PCN)

El partido lo elige.

ROSA MELIDA VILLATORO (PDC)

El partido lo elige.

JUAN RAMÓN MEDRANO (PD)

El procedimiento es una discusión, escuchar opiniones, la dirección del partido y luego hacer la reunión de la fracción del partido y allí tomar la decisión de quién va a ser el nuevo jefe (**sic**).

GERSON MARTÍNEZ (FMLN)

La fracción lo nombra, y es ratificado por el partido.

---

Fuente: entrevistas realizadas en la Asamblea Legislativa durante 1995.

\* Subjefe de la fracción legislativa del partido ARENA

En El Salvador, tanto en el *Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa* como en la *Constitución Política*, las funciones del presidente de la fracción legislativa no se encuentran reglamentadas, al igual que no se encuentran normadas la estructura orgánica de las fracciones, la elección del jefe de la fracción ni el reglamento de funcionamiento de las fracciones. Se preguntó a algunos jefes de fracción de la legislatura de 1994-97, cuáles eran sus funciones, y ni ellos mismos pudieron enunciarlas o por lo menos enumerarlas, ejemplo:

- Gerson Martínez (FMLN): "Los diputados se coordinan solos, ya son personas adultas"<sup>33</sup>.
- Juan Ramón Medrano (PD): "Estar siempre al tanto de cuál es la agenda que va a entrar a la Asamblea Legislativa"<sup>34</sup>.
- Rosa Mélida Villatoro (PDC): "En la medida que se va desarrollando se va aprendiendo"<sup>35</sup>.

- Julio César Regalado (PRSC): "Pelear por los intereses del pueblo, por que por eso nosotros nos salimos del PDC, porque el PDC está negociando con el partido de gobierno veá"<sup>36</sup>.

Entre las funciones de los jefes de fracción a partir de la experiencia de parlamentos de países democráticos, podemos citar a grandes líneas las siguientes:

a)- Mantener la disciplina al interior de la fracción, se refiere fundamentalmente a que los miembros de la fracción tengan una observancia de los ordenamientos contemplados en el reglamento interno de la fracción. La disciplina parece ser un pretexto para mantener o desarrollar el autoritarismo al interior de la fracción, tal y como lo hacen en la fracción legislativa de ARENA, que más que autoritaria es dictatorial, por ejemplo, el subjefe de la fracción de ARENA afirma que:

Somos, así, una línea vertical, pero eso nos da la pauta para ser disciplinados, y cuando aquí se toma una decisión, le guste o no al diputado, se cumple porque es una línea del partido. Si la dirigencia del partido dice esto es verde aunque sea azul, por conveniencia política se tiene que respetar, por eso es muy importante y es lo fundamental para nosotros; aquí nadie se sale de la disciplina. Si aquí uno le dice: "tienes que ir a tal parte a hacer una casa", eso tiene que ir a hacer él. El significado de las sanciones se respeta y el diputado respeta, por eso el partido nunca se ha dividido.

Hay mecanismos, el diputado sabe que puede haber una suspensión total como diputado y como miembro de la fracción, aunque la ley dice que se puede declarar independiente un diputado, pero ante nuestro partido, él sabe que no puede hacerlo, porque existe un compromiso serio entre nosotros; como miembros hay una disciplina total; entonces nadie puede declararse independiente de nuestro partido<sup>37</sup>.

b)- Comprobar la puntualidad y asistencia de los diputados a las sesiones de la fracción, comisiones, subcomisiones y sesiones plenarias. En caso de impuntualidad e inasistencia, el jefe de fracción lo reportará a las autoridades administrativas para que se le haga la respectiva deducción de la dieta correspondiente.

c)- Velar por el cumplimiento del reglamento interno de la fracción, así como la aplicación de las sanciones estipuladas en él, a los miembros de la fracción que lo transgredan. Esto coadyuvaría para mejorar la imagen del diputado ante la población, puesto que la *vox populus*,

considera que la Asamblea Legislativa es comparable a un circo o a un mercado, donde se compran voluntades -votos- para aprobar leyes muchas veces antipopulares e inconstitucionales o para elegir a funcionarios públicos de alto nivel de reputación dudosa o corrupta confirmada, promovidos y patrocinados por el partido gubernamental. Esta es una táctica del partido ARENA, en la que se aprovechan dos situaciones; una, corrompe a los diputados de otras fracciones, dos, atomiza a las fracciones.

De acuerdo con un periodista que cubre diariamente a la Asamblea Legislativa, cuyo nombre y medio de comunicación para el cual trabaja omitimos, con el fin de evitar represalias laborales o algún atentado contra su integridad física o moral: "ARENA es un bloque que trata de dispersar a la oposición en pequeñas fracciones, este bloque juega a dispersar al otro para mantener la hegemonía política, mantener el sistema económico y el *status quo*"<sup>38</sup>.

CUADRO No.21  
DISIDENCIAS EN LA LEGISLATURA DE 1994-1997

| FRACCIONES<br>LEGISLATIVAS | DIPUTADOS<br>1 DE MAYO<br>DE 1994 | DIPUTADOS<br>31 DE MAYO<br>DE 1997 | DIPUTADOS<br>1 DE MAYO<br>DE 1997 |
|----------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| ARENA                      | 39                                | 42 *                               | 28                                |
| FMLN                       | 21                                | 14                                 | 27                                |
| PDC                        | 18                                | 8                                  | 7                                 |
| PCN                        | 4                                 | 3                                  | 11                                |
| CD                         | 1                                 | 1                                  | 2                                 |
| MU                         | 1                                 | 1                                  | 1                                 |
| PLD                        |                                   |                                    | 2                                 |
| PRSC                       |                                   |                                    | 3                                 |
| PDC/PD                     |                                   |                                    | 3                                 |
| TOTAL                      | 84                                | 69* *                              | 84                                |

\* Tres diputados que se declararon independientes se pasaron a la fracción de ARENA

\*\* De los otros 15 diputados restantes unos formaron su propio partido y otros se declararon independientes

- d)- Proponer los puntos de agenda en las sesiones semanales y extraordinarias de la fracción.
- e)- Establecer, junto con los demás miembros de la fracción, quiénes integrarán las comisiones y subcomisiones legislativas.

- f)- Asistir a las reuniones de los jefes de fracción y servir de vaso comunicante o de enlace entre la fracción y la Comisión Política de la Asamblea Legislativa, quiere decir que el jefe de fracción no tiene un rol de representante de la fracción ante éste organismo, que le permita tomar decisiones unilaterales en nombre de la fracción; las decisiones se deberían tomar al interior de la fracción y el jefe en este caso sería el portavoz.
- g)- Coordinar la revisión, evaluación, toma de posición, uso de la palabra y el mecanismo estratégico a utilizar en relación con la correspondencia y los dictámenes que formarán la agenda de cada sesión plenaria. Igualmente en lo que respecta a los puntos de agenda de cada comisión o subcomisión legislativa.
- h)- Establecer junto con los otros miembros de la fracción el o los temas de la conferencia y el boletín de prensa semanal o extraordinario.
- i)- Hacer cumplir el plan de trabajo legislativo propuesto a la población durante la campaña electoral.
- j)- Buscar el apoyo de otros jefes de fracciones legislativas para lograr los objetivos ideológicos y programáticos de su respectiva fracción.
- k)- Planificar con los demás miembros de la fracción el trabajo legislativo.
- l)- Coordinar la elaboración de la agenda legislativa, igualmente la preparación de la estrategia y tácticas en relación con el contenido de la misma.

### **3.3 Atribuciones de los diputados**

Mencionaremos a nivel general algunas de las atribuciones o facultades de los diputados observados en sistemas políticos democráticos:

- Asistir y trabajar lo mejor posible en las sesiones de las comisiones y subcomisiones de las cuales forma parte, lo mismo que en las sesiones plenarias.

- Presentar iniciativas de ley y apoyar las que sean presentadas por los diferentes sectores de la sociedad y que beneficien al país.
- Abstenerse o dar el voto en las comisiones, subcomisiones y en plenaria para modificar, aprobar, rechazar leyes, decretos, acuerdos, resoluciones o elecciones de altos funcionarios públicos.
- Pedir la palabra.
- Presentar mociones de forma, de fondo y de orden.
- Permanecer en su curul durante el transcurso de las sesiones y para retirarse de la cual debe solicitar por escrito el debido permiso del presidente de la comisión, subcomisión o de la Asamblea.

Las atribuciones de los diputados en El Salvador, según la Asamblea Legislativa<sup>39</sup> son las siguientes:

- Recibir a las personas y organizaciones representantes de los diversos sectores del país, para conocer de sus peticiones.
- Participar en las comisiones de trabajo a las que pertenece, para conocer y dictaminar sobre los asuntos que son sometidos a su consideración.
- Asistir a todas las sesiones plenarias que constituyen la instancia superior en grado, donde se conocen los distintos dictámenes de cada comisión, para ser discutidos y aprobados o denegados.
- Realizar un trabajo político diverso a nivel nacional y local, para buscar un mejor y mayor acercamiento entre diputados y pueblo.

Por la otra parte, los deberes del diputado en El Salvador, según la Asamblea Legislativa<sup>40</sup> son los siguientes:

- Observar y desempeñar con decoro su representación.
- Guardarse el debido respeto entre sí.

- Desempeñar fielmente los trabajos de las comisiones y encargos que le encomiende la Asamblea o la Junta Directiva.
- Asistir puntualmente a las sesiones.
- Asistir a las comisiones.
- Asistir a los actos protocolarios en representación del primer órgano del Estado.

El diputado al cumplir con sus atribuciones, facultades y deberes que le son inherentes a su investidura, en esa medida también cumple el rol de legislador, el de mediador entre los ciudadanos y la administración pública y el de contralor de las acciones del gobierno.

No obstante, en El Salvador, las atribuciones, facultades y deberes de los parlamentarios son letra muerta. Los mayores violadores de las leyes y principalmente de la *Constitución Política* durante la legislatura de 1994-97, fueron los diputados de los partidos políticos de derecha, a la cabeza de los cuales actuaba el partido ARENA.

### **3.3.1 Los diputados suplentes**

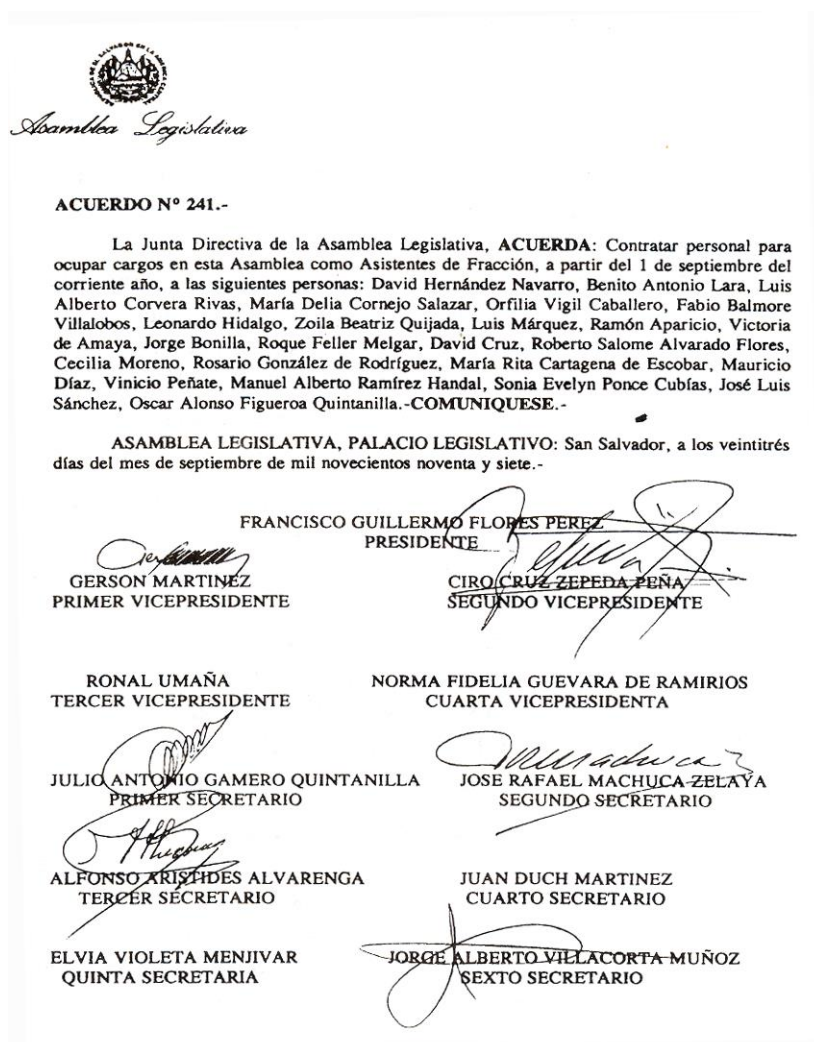
En cuanto al diputado suplente en El Salvador, se supone -porque no está reglamentado- que cuando reemplaza temporalmente al diputado propietario tiene la obligación de cumplir con todos los deberes, atribuciones y facultades parlamentarias. También se supone que el suplente es retribuido en igual término que el diputado propietario por el día o los días que ocupe el curul, tiene derecho a gastos de representación, honorarios, combustible, seguro de vida, seguro médico hospitalario, goza de los privilegios e inmunidades parlamentarias.

Sin embargo, en la práctica casi nada de lo antes recién mencionado se cumple, se les retribuye por lo general entre ₡250.00 (\$28.57) y ₡300.00 (\$34.28) colones, en algunos casos particulares se les asigna ₡1000.00 (\$114.28) por cada sesión plenaria a la que asisten en sustitución del diputado propietario. En conclusión, el suplente no tiene un salario establecido en



caso de suplir las ausencias del diputado propietario. En este país el diputado suplente es nada más que un "sujeto" de relleno en las planillas departamentales o de la circunscripción nacional.

Sin embargo, como era de esperar, los padres de los diputados salvadoreños dispusieron contratar de forma permanente, a 24 diputados suplentes en calidad de “asistentes” de fracción.



Según este Acuerdo No.241, la Junta Directiva contrató a 24 diputados suplentes, en calidad de asistentes de fracción, la distribución es la siguiente:

| FRACCIONES POLÍTICAS | DIPUTADOS SUPLENTE |
|----------------------|--------------------|
| FMLN                 | 8                  |
| PCN                  | 4                  |
| PDC                  | 5                  |
| PRSC                 | 2                  |
| CD                   | 2                  |
| PLD                  | 2                  |
| MU                   | 1                  |
| TOTAL                | 24                 |

La *Constitución Política de El Salvador*, en el Art.130, numeral 4, se limita a señalar, lo siguiente: "Llamar a los diputados suplentes en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de los propietarios".

### 3.3.2 Dietas de los diputados

El concepto jurídico varía bastante: cuando se retribuye la asistencia a sesión se trata realmente de *dietas* en que se atiende a la presencia cotidiana (sistema conservado en Suiza...); cabe estimar que lo procedente es compensar al parlamentario los gastos y sacrificios exigidos por su instalación, desplazamiento, correspondencia y abandono de negocios, y entonces la figura jurídica es la *indemnización pura* (que prevalece en Bélgica, Italia, etc. ...); si lo que se hace es pagar al parlamentario por el servicio que al Estado presta, se trata verdaderamente de un *sueldo* (y así se entiende en Estados Unidos, Inglaterra y Francia); finalmente, en Alemania predomina un criterio híbrido, consistente en *indemnización reducible* por falta de asistencia<sup>41</sup>.

Por nuestra parte, no retomaremos la discusión del término apropiado ni el que más se ajusta para el caso de El Salvador, sólo pretendemos no pasar por alto las distintas acepciones en relación con la retribución que se les da a los diputados.

En términos generales la remuneración de un diputado es decorosa, debido a la responsabilidad, capacidad y dedicación que requiere la función de parlamentario. Otra de las

razones, es porque se debe asegurar la independencia económica y eliminar la posibilidad de corrupción por compra de votos, ya sea por otro partido político o por algún grupo de presión.

Los aumentos de salario los efectúa la misma Asamblea Legislativa sin la interferencia o intervención del Poder Ejecutivo y, por lo general, se lleva a cabo al inicio de cada legislatura, para evitar hacerlo periódicamente y en forma desordenada.

Los aumentos son considerables, no sólo para retribuir de forma justa a los diputados por los servicios prestados, sino para hacer competitivos los salarios de tan alta investidura, porque de esta manera, además, se incentiva a que participen como candidatos a diputados a personas de alto nivel académico, empresarios e intelectuales, entre otros; con esto se busca reducir al mínimo la cantidad de ineptos que viven de la política; éstos últimos en su mayoría forman aquí en El Salvador la denominada clase política.

El salario que reciben cada mes los diputados es objeto de deducciones por inasistencias a las sesiones, en las comisiones, subcomisiones o plenaria, asimismo se les descuenta por inasistencia a las actividades relacionadas con el trabajo legislativo.

CUADRO No.22  
COMPARACIÓN DE SALARIOS MENSUALES DURANTE 1997 ENTRE  
LOS TRES PODERES DEL ESTADO -EN MILES DE COLONES SALVADOREÑOS-  
(CONVERTIDOS A DÓLARES ESTADOUNIDENSES\*)

| CARGOS PÚBLICOS   | PODER LEGISLATIVO | PODER EJECUTIVO  | PODER JUDICIAL   |
|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| PRESIDENTE        | 31,600 (\$3,611)  | 42,000 (\$4,800) | 40,400 (\$4,617) |
| VICEPRESIDENTE(S) | 26,520 (\$3,030)  | 30,000 (\$3,428) | N/A**            |
| MINISTROS         | N/A**             | 26,600 (\$3,040) | N/A**            |
| VICEMINISTROS     | N/A**             | 21,200 (\$2,422) | N/A**            |

|               |                  |       |                  |
|---------------|------------------|-------|------------------|
| MAGISTRADOS   | N/A**            | N/A** | 31,575 (\$3,608) |
| SECRETARIO(S) | 23,360 (\$2,669) | N/A** | 17,825 (\$2,037) |
| DIPUTADOS     | 21,200 (\$2,422) | N/A** | N/A**            |

Fuente: Asamblea Legislativa, "Ley de salarios", **Diario Oficial**, San Salvador, Imprenta Nacional, diciembre de 1996.

No.243, Tom.No.333, lunes 23 de

\* \$US cotizado en ₡8.75

\*\* No se Aplica

En El Salvador, los diputados son mal remunerados, si tomamos en cuenta la cantidad, responsabilidad, complejidad y clase de trabajo, igualmente los numerosos compromisos que realizan y cumplen en el Poder Legislativo. "El salario de los diputados salvadoreños se encuentra por debajo del salario de la mayoría de los países centroamericanos"<sup>42</sup>.

Hay que tomar en cuenta que los diputados, al igual que el vicepresidente y presidente del país, son los únicos elegidos a través del sufragio popular. Los ministros del Poder Ejecutivo son nombrados personalmente por el presidente del país y cada uno de ellos, a diferencia de los diputados, tiene una asignación presupuestaria por ministerio; Los magistrados del Poder Judicial son elegidos en última instancia por los parlamentarios y, reciben un sueldo que sobrepasa al de los diputados, lo cual no debería de ser así por no ser equitativo con la investidura, la representación que ostentan y porque son elegidos directamente por el pueblo.

Para tratar de solventar esta situación, la junta directiva de la Asamblea Legislativa (1994-1997) presentó al plenario el 17 de octubre de 1996, una iniciativa en el presupuesto y ley de salarios del Poder Legislativo, para aumentar el salario a los diputados en un monto de ₡5000,00 (\$571.42). Sin embargo esta iniciativa encontró una oposición férrea de parte de los partidos FMLN, PRSC y PD, quienes esgrimieron argumentos y sustentaron posiciones populistas. Por esta situación la iniciativa fue retirada de la discusión del plenario y se le dio una

semana más a la comisión legislativa de hacienda para que prosiguiera el estudio de si el aumento procedía o no.

Los argumentos de "mayor peso" y de "más lucidez" de los diputados que se opusieron al aumento fueron los siguientes:

Roberto Edmundo Viera (PRSC): "Es una actitud ganguerista de algunos diputados, que buscan únicamente el bienestar individual y no ven la crisis de pobreza en la que se debate cada día el ciudadano común"<sup>43</sup>.

Oscar Samuel Ortiz (FMLN): "En las actuales condiciones de crisis económica en la que se debate el país, no pueden aprobarse incrementos económicos"<sup>44</sup>.

Los diputados que se opusieron al aumento del salario, si no lo "necesitaban" o no querían: para llevar a cabo de forma eficiente la gestión legislativa ante la ciudadanía, pudieron contratar con ese excedente investigaciones especializadas con universidades, ONG`s, empresa privada, etc., para fundamentar de forma científica y académica el trabajo parlamentario; coadyuvar con ciertas actividades del movimiento social y realizar trabajo con los habitantes de sus respectivos Departamentos y municipios, entre otros. Y como no lo "necesitaban" o simplemente no lo querían, o en el último de los casos fueron honestos porque consideraron que si aceptaban el aumento salarial lo iban a utilizar con fines particulares y no legislativos. En fin, los diputados del FMLN terminaron dándole el apoyo la propuesta de ARENA de aprobar el aumento pero a la vez renunciar a él por parte de los diputados y que se destinara el monto total de ¢5 millones 4000 mil colones (\$571,474,28), para engrosar el presupuesto anual de la Procuraduría General de la República.

CUADRO No. 23  
CUADRO COMPARATIVO DE LOS SALARIOS  
DE LOS DIPUTADOS

| CARGO      | No. de Plazas | 1994-1997<br>Sueldo Mensual* | 1997-2000<br>Sueldo Mensual** | Aumento |
|------------|---------------|------------------------------|-------------------------------|---------|
| Presidente | 1             | 31,600                       | 40,000                        | 8,400   |
| Vice.Pte   | 4             | 26,520                       | 37,000                        | 10,480  |
| Secretario | 6             | 23,360                       | 35,000                        | 11,640  |
| Diputado   | 73            | 21,200                       | 30,000                        | 8,800   |

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos en:

\* Asamblea Legislativa, "Ley de salarios", **Diario Oficial**, San Salvador, Imprenta Nacional, No.243, Tom.No.333, lunes 23 de diciembre de 1996.

\*\* Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, **Decreto No.12**, San Salvador, Salón Azul del Palacio Legislativo, 06-06-1997.

### 3.4 Privilegios e inmunidades parlamentarias

El fin último de los privilegios y las inmunidades de los que gozan los diputados, es para protegerlos de las acciones judiciales que en su contra se puedan entablar, lo que no significa que la Asamblea Legislativa pueda desencadenar o activar las atribuciones jurisdiccionales que le son propias. A la vez, son para garantizar la independencia, que la composición de la Asamblea Legislativa no sea alterada y que el funcionamiento parlamentario no sea obstaculizado o sabotado por particulares, miembros del gobierno o del Poder Judicial.

Los privilegios y las inmunidades que se otorgan al diputado son en función exclusiva y fundamentalmente para favorecer a la buena marcha del trabajo legislativo y del sistema político.

Los privilegios constituyen la irresponsabilidad en las áreas civil, penal y político. La inmunidad se refiere a que se exime a los diputados de responsabilidad, *e.g.*; por las manifestaciones de opiniones y juicios expresados en forma oral o escrita, igualmente por la emisión de informes, dictámenes, iniciativas de ley, interpelaciones, resoluciones y votos que él diputado produzcan durante el desempeño de su cargo, o sea en el transcurso de su(s)

respectiva(s) legislatura(s), ya sea adentro como afuera del recinto parlamentario. "...Quedan cubiertos todavía *después del cese* en el cargo, o sea que lo expresado en el desempeño del mismo goza de indemnidad *vitalicia* (también cuando ya el legislador ha dejado de serlo)"<sup>45</sup>.

Para el caso de El Salvador, los diputados gozan de indemnidad vitalicia o permanente, pues no se extingue con la expiración del mandato. Según la *Constitución Política*, Art.125: "...Son inviolables, y no tendrán responsabilidad en tiempo alguno por las opiniones o votos que emitan".

Por ejemplo:

- El hecho de que un diputado señale y condene al presidente del país como corrupto porque se está enriqueciendo ilícitamente él y un pequeño grupo de sus amigos del sector financiero de la oligarquía a costa de la miseria, desempleo, desnutrición, etc., de la mayoría de los salvadoreños.
- Condenar y denunciar que el presidente del país fue un escuadronero, por lo tanto asesino de estudiantes, obreros y campesinos, entre otros, y que ahora está permitiendo y fomentando la existencia de los escuadrones de la muerte, etc.

Así, podríamos continuar con muchos ejemplos, pero lo que queremos destacar también es que el diputado que señale éstos hechos no sea objeto de amenazas, medidas de intimidación o persecución judicial, durante o después de la legislatura en la que hizo éstas afirmaciones, con el fin de silenciar los señalamientos y para no investigar la veracidad de las denuncias. Igualmente, que el diputado no sea víctima de persecución, arresto, encarcelamiento o privado de su libertad personal o domiciliaria para hacerlo desaparecer de la vista pública.

Es necesario aclarar que en El Salvador se irrespetan los privilegios e inmunidades parlamentarias por parte de la Policía Nacional Civil, tal vez por ignorancia, a consecuencia de la apresurada formación de los policías; mala calidad en la preparación profesional que reciben en la Academia Nacional de Seguridad Pública; por mala intención, por la incapacidad e ineficiencia del Inspector General de la PNC o por los resabios que existen al interior de la PNC,

de efectivos de los antiguos cuerpos de "seguridad", tales como la Guardia Nacional, Policía Nacional, Policía de Hacienda y Fuerza Armada "Salvadoreña".

#### CUADRO No.24 LAS INMUNIDADES EN ALGUNAS CONSTITUCIONES

| PAÍS        | INMUNIDAD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ITALIA      | Sin autorización de la Cámara correspondiente ningún miembro del Parlamento puede ser sometido a procedimiento penal, ni arrestado o privado de libertad, o sometido a requisa personal o domiciliaria, salvo que sea cogido en el acto de cometer un delito para el cual sea obligatoria la orden de captura. Igual autorización es indispensable para arrestar o mantener detenido a un miembro del Parlamento en ejecución de una sentencia irrevocable. Art.68.                                        |
| ESPAÑA      | Durante el período de su mandato, los diputados y senadores gozarán así mismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva. Art.71.                                                                                                                                                                                                                                                     |
| COLOMBIA    | Ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio criminal sin permiso de la Cámara a que pertenezca, durante el período de sesiones, cuarenta días y veinte después de estas. En caso flagrante delito, podrá ser detenido el delincuente y será puesto inmediatamente a disposición de la Cámara respectiva. Art.107.                                                                                                                                                                |
| COSTA RICA  | Desde que sea declarado electo hasta que termine su período legal, no podrá ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente haya sido suspendido por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el Diputado la renuncie. Sin embargo, el Diputado que haya sido detenido por flagrante delito, será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare. Art.110.                                                                                 |
| EL SALVADOR | No podrán ser juzgados por delitos graves que cometan desde el día de su elección hasta el fin del período para el que fueron elegidos, sin que la Asamblea Legislativa declare previamente que hay lugar a formación de causa... Si fuere sorprendido en flagrante delito, desde el día de su elección hasta el fin del período para el que fueron elegidos podrán ser detenidos por cualquier persona o autoridad, quien estará obligado a ponerlo inmediatamente a disposición de la Asamblea. Art.238. |

Fuente: Datos tomados de, Carlos Alberto Olano, **Derecho constitucional e instituciones políticas**, Bogotá, Temis, Segunda edición, 1987, p.160. Asamblea Legislativa de Costa Rica, **Constitución Política de la República de Costa Rica**, San José, Asamblea Nacional Constituyente, 1980, p.30. Asamblea Constituyente, **Constitución de la República 1983: Reformas de 1991/1992**, San Salvador, Publicación de la Corte Suprema de Justicia, 1992, p.127.



En El Salvador, los diputados particularmente antes de los acuerdos de paz, traducían en la práctica legislativa, a los privilegios como sinónimo de corrupción y a las inmunidades como sinónimo de impunidad. Sin embargo, los privilegios e inmunidades no quieren decir que sean para beneficio personal o para que el diputado cometa hechos delictivos, sino que, al contrario, son en beneficio del interés de la nación y son precisamente para combatir el autoritarismo, la corrupción, las violaciones al ordenamiento jurídico y a los derechos humanos.

En los sistemas políticos democráticos, en el momento que el parlamentario abuse de los privilegios e inmunidades se encienden dispositivos legislativos en donde no sólo se corre el inminente riesgo de perderlos sino de recibir el merecido castigo, de acuerdo con las leyes del país.

En este mismo orden, el diputado salvadoreño tiene derecho a privilegios cuando viaje en misión oficial o para desempeñar una misión particular al interior del país o al extranjero, de acuerdo con el reglamento general de viáticos<sup>46</sup>. Se entiende por viático, la cuota diaria que el Estado reconoce para sufragar gastos de alojamiento y de alimentación, además se le reconoce:

- Cuotas adicionales en concepto de representación, gastos terminales y gastos de viaje.
- Reconocimiento del valor del transporte.

**CUADRO No.25**  
**CUOTA DIARIA DE VIÁTICOS Y GASTOS DE REPRESENTACIÓN PARA LOS**  
**DIPUTADOS CUANDO VIAJEN AL EXTRANJERO EN MISIÓN OFICIAL**  
**(EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES)**

| PAÍSES                                                                             | PRESIDENTE(A) |                | DIPUTADOS |                |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------|-----------|----------------|
|                                                                                    | VIÁTICOS      | REPRESENTACIÓN | VIÁTICOS  | REPRESENTACIÓN |
| Europa, Asia, África,<br>Oceanía, Canadá,<br>EE.UU., Islas del Caribe y<br>Panamá. | 140           | 100            | 120       | 80             |

|                        |     |     |     |    |
|------------------------|-----|-----|-----|----|
| Países de América      | 120 | 100 | 100 | 80 |
| Centroamérica y Belice | 100 | 100 | 90  | 80 |

FUENTE: Datos tomados del **Decreto No.67: Reglamento general de viáticos**, San Salvador, Casa Presidencial, 21-12.1990

El reglamento que norma los viáticos y gastos adicionales para el funcionamiento del Poder Legislativo en general y de los diputados en particular sería bueno actualizarlo, con el fin de que haya una complementariedad institucional que respalde y promueva el trabajo parlamentario.

Esperamos que ante la actualización de los viáticos y gastos de representación, la izquierda representada en el FMLN no caiga otra vez en los discursos populistas, para demostrar austeridad ante la población. No es con la continuación y generalización de salarios inadecuados y falta de recursos, en otras palabras, no es con el empobrecimiento y la proletarización de las instituciones, de hombres y mujeres del país, que se va a sacar adelante El Salvador. Pero más que una cuestión ideológica desfasada del FMLN es ignorancia técnica del rol que debe jugar el Poder Legislativo.

Para promover el trabajo legislativo, en algunos países los diputados cuentan con otros beneficios gratuitos, y su uso o empleo está vinculado estrictamente en relación directa, única y exclusivamente con la actividad legislativa -para asuntos oficiales-, tales como: teléfonos celulares, servicio telefónico y telegráfico, correo electrónico, servicio de internet, pasaje en líneas aéreas, marítimas y ferroviarias del país, cuota mensual de gasolina, franquicia aduanera<sup>47</sup> y postal, reparación de vehículos, capacitaciones<sup>48</sup>, uso de locales en edificios gubernamentales en el Departamento que representa el diputado, papelería de oficina y servicios de impresión.

También hay otros servicios que constituyen privilegios, por el hecho de pagar tarifas especiales o por ser gratuitos, por ejemplo: los servicios gubernamentales de estudios de

fotografías y para grabación y transmisión de programas de radio y televisión, seguro médico-hospitalario y de vida, servicios de restaurante para diputados y visitantes.

Con los diputados del FMLN los privilegios e inmunidades parlamentarias corren peligro de que sean suprimidas o eliminadas en nombre de la proletarización y la austeridad, por considerarlos prebendas y ganguerías de los políticos tradicionales; sin importarles o ignorar el real y verdadero papel del Poder Legislativo, en el actual proceso de tratar de democratizar el país. La fracción legislativa del FMLN, inmediatamente después de haber abolido la franquicia aduanera declaró que: "La batalla contra las prebendas seguirá en pie"<sup>49</sup>.

Este adefesio de derecho parlamentario liderado por el FMLN fue respaldado por el Sínodo Luterano Salvadoreño, el cual, además les incitó a proseguir con la eliminación de los otros privilegios legislativos, en los siguientes términos: "Consideramos este gesto como un signo que da esperanza al pueblo, así es posible construir una democracia con parlamentarios que dan un ejemplo renunciando a sus privilegios"<sup>50</sup>.

### **3.5 Incompatibilidades y sanciones legislativas**

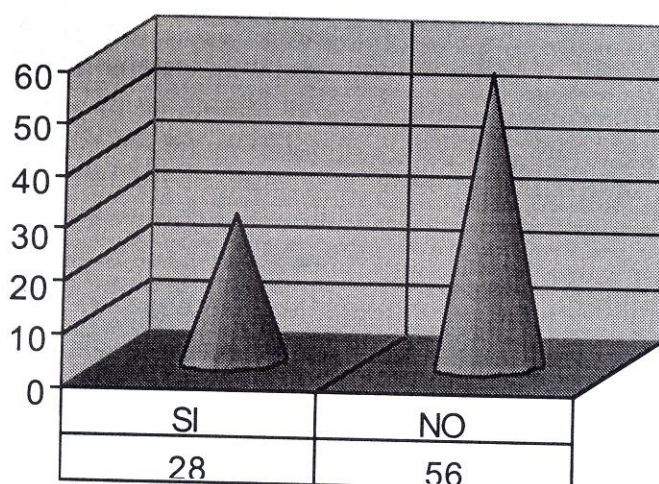
Las incompatibilidades parlamentarias son los roles o funciones que al diputado le está prohibido ejercer durante el período que de su mandato.

Las incompatibilidades se encuentran debidamente estipuladas en la *Constitución Política* o en el *Reglamento Interno del Poder Legislativo*. Los motivos son por razones de tiempo y por el primado del interés público sobre el privado, de igual forma, por garantizar la independencia del diputado.

Entre las incompatibilidades más comunes en el sistema de gobierno presidencialista podemos mencionar las siguientes: cargos de dirección partidaria y empresarial, realizar estudios para la obtención de grado académico, ejercicio de profesiones, igualmente llevar a cabo actividades mercantiles e industriales, funciones públicas, funciones militares y de seguridad pública, los diputados "no pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación,

contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que impliquen privilegio"<sup>51</sup>. De igual forma, "ni intervenir como directores, administradores o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios"<sup>52</sup>.

GRÁFICO No.9  
SE LE PREGUNTO A LOS DIPUTADOS,  
SI EJERCIAN SU PROFESION U OFOCIO



Encuesta realizada a los 84 diputados, entre el 21 de enero al 25 de febrero de 1998.

Para el caso de El Salvador, las inhabilidades del diputado se encuentran contenidas únicamente y de manera muy breve en el Art.128, de la *Constitución política*.

### 3.5.1 Acerca de las sanciones

Las sanciones constituyen las normas disciplinarias que se le aplican al diputado cuando éste las irrespete, de esta manera se garantiza que él cumpla a cabalidad las funciones legislativas. Las sanciones se aplican sin menoscabo de las inmunidades parlamentarias.

Entre las sanciones encontramos la expulsión de un diputado como miembro de la Asamblea Legislativa, la cual debe de ser tomada en plenario con la aprobación de las dos

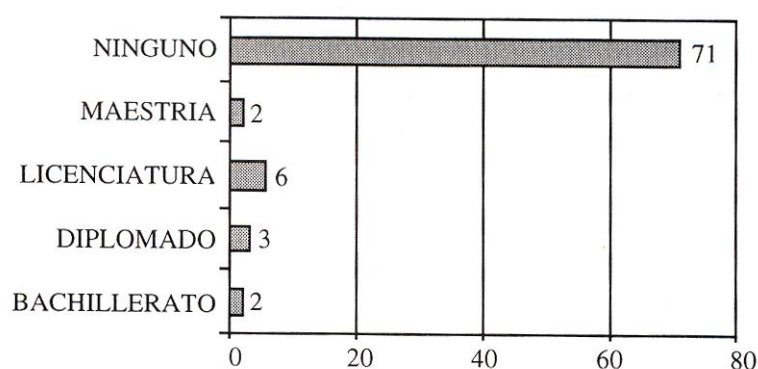
terceras partes de los diputados, las causales de tal medida son por motivos graves, por ejemplo, corrupción, ausentarse del país por más de quince días sin permiso de la instancia respectiva, tráfico de influencias, por no tomar posesión del cargo después de cinco días de la fecha establecida salvo por razones de fuerza mayor.

También tenemos las sanciones por causas menos graves, las cuales son igualmente menos graves, así como amonestaciones verbales y por escrito y descuento de la dieta o salario, por la impuntualidad e inasistencia a las sesiones de las comisiones, subcomisiones y plenarias, incumplimiento de las responsabilidades del trabajo parlamentario, conducta impropia; rompimiento del quórum; abandono de las sesiones sin haber éstas terminado, sin autorización o permiso de la instancia respectiva, y por faltar al respeto en el uso de la palabra.

En el caso de El Salvador, las razones del por qué los diputados cesarán en su cargo se encuentran contenidas en el Art.130 de la *Constitución* y en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, en el Art.24. Sin embargo, éste es mucho más vago aún que en la *Constitución*, con lo que se promueve y alienta la impunidad de los diputados.

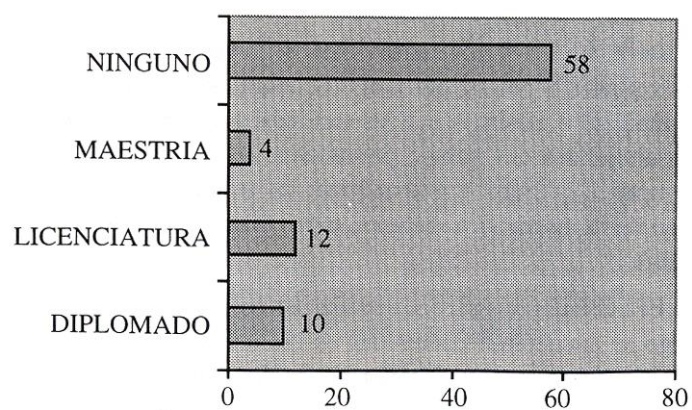
En El Salvador prácticamente no ha existido ni existe la aplicación de sanciones por las causas arriba mencionadas, lo cual incide en el funcionamiento interno del Poder Legislativo y en el cumplimiento del control político que se supone debe de cumplir el Poder legislativo.

GRÁFICO No.10  
SE LE PREGUNTO A CADA DIPUTADO QUE TITULOS A  
CADEMICOS HA OBTENIDO DESDE QUE FUE ELECTO



Encuesta realizada a los 84 diputados, entre el 21 de enero al 25 de febrero de 1998.

GRÁFICO No.11  
SE LE PREGUNTO A LOS DIPUTADOS  
SI ESTUDIAN ACTUALMENTE



Encuesta realizada a los 84 diputados, entre el 21 de enero al 25 de febrero de 1998.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- 1- NORBERTO BOBBIO y NICOLA MATTEUCCI, **Diccionario Político**, Madrid, Siglo XXI, Vol.2, 1983, p.1172.
- 2- **Cfr.** RAMÓN SALAS, **Lecciones de derecho público constitucional**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p.100.
- 3- Entrevista realizada al diputado Arturo Argumedo h., diputado del PDC, Secretario de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, el día 17-10-1996, a las 5:00 P.M., en el Salón Azul de la Asamblea Legislativa.
- 4- Estos sectores mayoritarios de El Salvador han estado históricamente excluidos y privados de educación, vivienda, salud, servicios básicos, etc.
- 5- JOHN STUART MILL, **Consideraciones sobre el gobierno representativo**, México, Gernika, 1991, p.268.
- 6- MICHAEL L. MEZEY, "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", **La democracia dividida**, Ed. cit., p.122.
- 7- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, **Censos nacionales V de población y IV de vivienda 1992**, San Salvador, Ministerio de Economía, To.General El Salvador, 1995, p.20.
- 8- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, **Constitución Política de la República de El Salvador**, San Salvador, Asamblea Nacional Constituyente, 20-01-1939, p.10.
- 9- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, **Ley reglamentaria de elecciones**, San Salvador, Asamblea Nacional Constituyente, 31-01-1939, p.122.
- 10- La Asociación de Madres Demandantes, promovieron ante algunos diputados, para que le dieran iniciativa de ley, a la "Obligación de todo candidato a diputado a presentar al Tribunal Supremo a más tardar quince días antes de tomar posesión del cargo, solvencia extendida por la Procuraduría General de la República, en la que se haga constar que no tiene ninguna demanda por cuota alimenticia o que asegure que está al día con las cuotas" (Art.1, Decreto 954).  
Con este decreto lo único que se logra es que el padre irresponsable e inmoral se ponga al día con las cuotas después de ser electo y como requisito para tomar posición como

diputado, lo que no significa que no volverá a cometer la misma indecencia. Aquí lo que hubiera sido correcto sería evitar que personas corruptas y padres desnaturalizados lleguen a ser padres de la patria. ¿Cómo una persona con insolvencia moral y con tales características va aprobar leyes que verdaderamente protejan a la familia, a la mujer y a los niños?.

- 11- "Juventud ARENA cuestiona a Araujo", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 11-04-1997, p.8A.
  - 12- BERNARDO VALIENTE y VICTOR PINO, **et al**, "ARENA intenta reagruparse", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 12-04-1997, p.4A.
  - 13- "Salguero G. defiende a Araujo", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 13-04-1997, p.5A.
  - 14- **Cfr. COMISIÓN DE LA VERDAD, De la locura a la esperanza: Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador (1992-1993)**, San Salvador, Naciones Unidas, 1993, **passim**.
  - 15- **Vid. VÍCTOR PINO**, "Ablandan exigencias para inscribir a candidatos", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 14-12-1996, p.7A.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, **Recordatorio a los partidos políticos y coaliciones contendientes**, San Salvador, 5 de abril de 1997, tomado del **Co-Latino**, (San Salvador), 05-03-1997, p.5.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, **Código Electoral**, San Salvador, Asamblea Legislativa, 1993, p.77.
- 16- WALTER COTO MOLINA, "Cambiar el sistema de elección de diputados: un desafío urgente", **Revista Parlamentaria**, San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica, Vol.2, No.2, diciembre 1994, p.191.
  - 17- NELSON GARCÍA CORDOVA, "Resumen de la exposición", **Boletín Informativo Seminario «El rol de la nueva Asamblea Legislativa en la división y equilibrio de poderes»**, Ed. cit., p.5.
  - 18- MAURICE DUVERGER, **cit. pos.**, AGUSTÍN BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, **Teoría del Estado: fundamentos de filosofía Política**, México, JUS, 1985, p.272.
  - 19- LUNA, EDUARDO FERNANDO, "El juicio político", **Atribuciones del Congreso Argentino**, Bueno Aires, Depalma, 1986, p.529.



- 20- STANLEY BACH, **El servicio de investigaciones del Congreso y el proceso legislativo norteamericano**, Washington, Congressional Research Service, 1990, p.9.  
  
**Cfr.**, GUILLERMO MONELLI, "Diseños institucionales y Parlamentos fuertes", **Documentos y conclusiones del primer congreso internacional de modernización parlamentaria**, Buenos Aires, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1990, 237.
- 21- SENADO DE LA REPÚBLICA, **Reglamento interior del senado**, Lima, Oficina General de Comunicación y Coordinación del Senado de la República, 1988, p.56.
- 22- Entrevista realizada al diputado Gerson Martínez, jefe de fracción del FMLN, el día 25-07-1995, a las 11:15 A.M., en la oficina del jefe de fracción en la Asamblea Legislativa.
- 23- FORO NACIONAL PARA LA DEFENSA Y RECUPERACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO, "Tribuna Agropecuaria", **Co-Latino**, (San Salvador), 20-06-1996, p.8.
- 24- Entrevista realizada al diputado Alejandro Dagoberto Marroquín, jefe de fracción del PCN, el día 20-07-1995, a las 10:04 A.M., en el local de la fracción del PCN en la Asamblea Legislativa.
- 25- JAMES A. THURBER, "Introducción: las raíces de la democracia dividida", **La democracia dividida**, Ed. cit., p.17.  
  
**Vide.** DANIEL MONTERO ZENDEJAS, **Estado, democracia y partido**, México, Costa-Amic, 1979, p.73.
- 26- ARMANDO CALDERÓN SOL, "Discurso pronunciado por el señor presidente de la República doctor Armando Calderón Sol, en ocasión de celebrar el segundo año de su gestión presidencial", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 03-06-1996, p.38A.
- 27- RAMÓN GARCÍA COTARELO y ANDRÉS DE BLAS GUERRERO, **Op. cit.**, p.47.
- 28- Entrevista realizada al diputado Gerson Martínez, **Loc. cit.**.
- 29- Entrevista realizada al diputado Alejandro Dagoberto Marroquín, **Loc. cit.**
- 30- Entrevista realizada al diputado Juan Ramón Medrano, **Loc. cit.**.
- 31- Entrevista realizada al diputado Ernesto Antonio Velázquez, **Loc. cit.**
- 32- Entrevista realizada a la diputada Rosa Mélida Villatoro Benitez, **Loc. cit.**

- 33- Entrevista realizada al diputado Gerson Martínez, **Loc. cit.**.
- 34- Entrevista realizada al diputado Juan Ramón Medrano, **Loc. cit.**.
- 35- Entrevista realizada a la diputada Rosa Mélida Villatoro Benitez, **Loc. cit.**
- 36- Entrevista realizada al diputado Julio César Reynaldo Cuéllar, jefe de la fracción del PRSC, el día 17-07-1995, a las 12:00 M., en el local de la biblioteca de la Asamblea Legislativa.
- 37- Entrevista realizada al diputado Ernesto Antonio Velázquez, **Loc. cit.**
- 38- Entrevista realizada a un periodista anónimo que cubre diariamente la Asamblea Legislativa, el día 07-11-1995, lugar de la entrevista en el local del medio de comunicación donde él trabaja.
- 39- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR, "La Asamblea Legislativa informa", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 28-02-1995, p.65A.
- 40- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR, **Manual del diputado**, S.I.i., S.p.i., S.f., p.5.
- 41- NICOLÁS PÉREZ SERRANO, **Op. cit.**, p.783.
- 42- Entrevista realizada a José Orlando Arévalo Pineda, diputado independiente, Presidente de la Comisión Legislativa de Economía y Agricultura, el día 21-08-1995, a las 10:00 A.M., en el local de la Confederación Nacional Campesina.
- 43- MAYRA GARCÍA, "Diputados FMLN y otros opositores rechazan aumento salarial", **Co-Latino**, (San Salvador), 24-10-1996, p.3.
- 44- **Ibid.**
- 45- GERMAN J. BIDART CAMPOS, **Tratado elemental de derecho constitucional argentino**, Buenos Aires, EDIAR, Tom.II, 1988, p.93.
- 46- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, **Decreto No.67: Reglamento general de viáticos**, San Salvador, Casa presidencial, 21-12-1990, **passim**.

- 47- «El FMLN celebró hoy y se adjudicó la abolición de las franquicias para los diputados, a partir de mayo del próximo año -1997-». "Eliminan franquicias para los diputados", **Co-Latino**, (San Salvador), 16-10-1996, p.1.

La franquicia aduanera consistía en el derecho de los diputados de poder importar libre de impuestos un vehículo de hasta un valor de \$25 mil dólares.

- 48- Los diputados recibieron capacitación en el área parlamentaria y los técnicos en el proceso de formación de leyes. No se encontró más información disponible, aunque se supo que muchas de las capacitaciones, en especial para diputados, técnicos y asesores, han sido impartidas por personal del AID, a través de un órgano legislativo, pero las capacitaciones no han sido completas ya que hay formación y actualización para el componente político de la asamblea, y ha habido formación para el personal técnico como archivo, informática, biblioteca, etc., pero no lo suficiente. Esta información no fue proporcionada por las diversas fuentes consultadas en el mes de octubre de 1995, quienes han manifestado que no pueden proporcionarla, por miedo a revelar el costo monetario de las mismas. Se conoce también que existieron y existen intercambios entre técnicos de las asambleas nacionales centroamericanas. Esta información estaba centralizada en uno de los vice presidentes del congreso, el diputado por el partido ARENA, Julio Gamero Quintanilla.
- 49- REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA DEL FMLN, **La representación legislativa del FMLN al pueblo salvadoreño informa**, San Salvador, FMLN, octubre de 1996.
- 50- SÍNODO LUTERANO SALVADOREÑO, **Comentarios de los hechos de la semana del 15 al 20 de octubre**, San Salvador, Oficina de Proyección Cultural del Obispado Luterano Salvadoreño, 21 de octubre de 1996.
- 51- Asamblea Nacional Constituyente, **Constitución Política de la República de Costa Rica**, San José, Asamblea Legislativa, 1980, p.30.
- 52- **Ibid.**

IV  
FUNCIONES Y DISFUNCIONES  
DE LAS COMISIONES

**4.1 La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa**

**4.1.1 La traición y el autoritarismo**

La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa de El Salvador —conocida en otros países como Mesa o Directorio— es una autoridad colegiada que deberá estar integrada por una representación proporcional de diputados pertenecientes a todas las fracciones políticas, es decir, que refleje la voluntad popular. Al partido que obtuviere el mayor porcentaje de diputados automáticamente se le concedería la presidencia de la Junta Directiva, previa presentación de una terna y, de la cual se elegirá al presidente.

En la legislatura de 1994-1997, la Junta Directiva tuvo tres puestos vacantes, una vicepresidencia y dos secretarías, debido a que el PDC se abstuvo de ocuparlos. Además, sólo estuvieron representados los partidos de derecha-, el FMLN no formó parte de ella, a pesar de haberle asistido el derecho.

El FMLN condicionó su participación a cambio de la modernización del Poder Legislativo. Entre las condiciones esgrimidas por el Frente, se pueden mencionar las reformas al *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*, la revisión de la integración y el mejoramiento del funcionamiento de las comisiones legislativas, así como el aumento en el número de éstas.

Por otra parte, el FMLN no participó debido a que ARENA puso en ejercicio una medida política para imponer más miembros de su partido en la Junta Directiva. ARENA obtuvo en las elecciones de 1994, 39 diputados, lo cual representaba el 46.4 por ciento del total de 84 legisladores; el FMLN logró 21 diputados, es decir, el 25 por ciento. No obstante, ARENA se agenció, sin tener derecho a ello, el 50 por ciento + 1 no sólo en la composición de la Junta Directiva sino también en las comisiones legislativas. ARENA le atribuyó al FMLN únicamente el 20 por ciento<sup>1</sup>.

CUADRO No.26  
REFORMAS A LA COMPOSICIÓN DE LA JUNTA  
DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA  
DE EL SALVADOR DE 1984 A 1997

| CARGOS              | FECHA DE LAS REFORMAS |                   |                   |                   |
|---------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                     | 1984 <sup>1</sup>     | 1991 <sup>2</sup> | 1994 <sup>3</sup> | 1997 <sup>4</sup> |
| Presidente(a)       | 1                     | 1                 | 1                 | 1                 |
| Vicepresidentes(as) | 2                     | 4                 | 4                 | 4                 |
| Secretarios(as)     | 6                     | 7                 | 5                 | 6                 |
| Total               | 9                     | 12                | 10                | 11                |

FUENTE: 1 **Diario Oficial**, San Salvador, No.15, Tom.282, viernes 20 de enero de 1984, p.2.

2 **Ibid.** No.95, Tom.311, lunes 27 de mayo de 1991, p.3.

3 **Ibid.** No.102, Tom.323, jueves 2 de junio de 1994, p.3.

4 La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, **Decreto No.2**, San Salvador, Salón Azul del Palacio Legislativo, lunes 5 de mayo de 1997.

#### 4.1.2 Partido Demócrata fue producto del oportunismo

La posición del FMLN fue aprovechada por dos de sus fuerzas políticas integrantes; el ex Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), más tarde conocido como Expresión Revolucionaria del Pueblo, y la Resistencia Nacional (RN). Ambas se ofrecieron para ocupar los dos asientos que ARENA

le otorgaba al FMLN en la Junta Directiva. De tal forma que ambas organizaciones decidieron formar parte de la Junta Directiva sin ningún tipo de cuestionamiento, lo cual condujo a la separación de éstas fuerzas como miembros del FMLN. Con esta acción, de los 21 diputados que tenía la izquierda sólo le quedaron 14, pues 7 decidieron cambiar de posición ideológica y se pasaron a la derecha. Dentro de este orden, le cedieron a la diputada Ana Guadalupe Martínez el cargo de vicepresidenta y a Eduardo Sancho el de secretario de la Junta Directiva<sup>2</sup>.

Posteriormente, el Ejército Revolucionario del Pueblo cambió de nombre y se autodenominó Expresión Renovadora del Pueblo, lo que les permitió conservar la misma sigla -ERP.

El ERP, la Resistencia Nacional y el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR)<sup>3</sup> formaron el Partido Demócrata (PD). La primera acción que realizaron, como partido político en formación en aquella época, fue la retribución del favor a ARENA por haberle cedido los dos asientos en la Junta Directiva. Casi de inmediato le brindaron, públicamente y con despliegue propagandístico, el apoyo al proyecto económico y político de ARENA, con la firma del llamado *Pacto de San Andrés*, y dentro de este contexto, también su respaldo para que este partido aumentara tres puntos al Impuesto al Valor Agregado (IVA).

#### **4.1.3 La izquierda no se dividió, se autodepuró**

Estas escisiones o atomizaciones tanto de la derecha como de la izquierda son consuetudinarias en el régimen de partidos políticos salvadoreños y se deben, entre otras razones, a la falta de mecanismos que permitan la práctica real de la democracia en el exterior e interior de los partidos

políticos, igualmente a la ausencia de cohesión ideológica y la deficiente unidad orgánica. Según Edelberto Torres Rivas: "La tradición -de partidos políticos es aún deficiente, porque no tienen fuerzas orgánico-ideológicas para trascender las tendencias al fraccionalismo, al personalismo, al oportunismo de la coyuntura"<sup>4</sup>.



Juramentación de los diputados suplentes de la legislatura 1997-2000, 1997

En este mismo orden, en El Salvador, la Junta Directiva se elige al inicio de cada legislatura, el día primero de mayo. Se supone que la elección es una decisión soberana de los diputados, sin interferencias externas, por ejemplo, del Poder Ejecutivo o de las cúpulas de los partidos políticos. Pero, debido a que el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador* apenas está constituido por 10 cuartillas mecanografiadas en ambos lados, en papel bond tamaño carta, cuyo reducido texto contiene sólo sesenta y nueve artículos de generalidades y vaguedades, se permiten, toleran y fomentan las arbitrariedades e injusticias. La excusa o argumento de los partidos de derecha, particularmente de ARENA, es que como el reglamento no lo contiene o no lo

prohíbe, entonces, dentro de esta lógica, cualquier hecho injusto o despótico es legal y está apegado al derecho.

Es importante hacer notar que la elección de la Junta Directiva de la legislatura 1997-2000, puso fin al reinado de la imposición y del autoritarismo que había instaurado el partido ARENA. A pesar del inconsistente *Reglamento Interno de la Asamblea*, los partidos políticos de oposición obligaron a ARENA a establecer consenso, de tal forma que la Junta Directiva esta vez se eligió democráticamente.

La conformación de la Junta Directiva de la legislatura 1997-2000 surgió a través de un acta de compromiso firmada por todos los partidos políticos representados en la Asaea<sup>5</sup>.

CUADRO No. 27  
ELECCION DE LA JUNTA DIRECTIVA POR RESIDUOS DE  
ACUERDO CON LOS DATOS OBTENIDOS  
EN LAS ELECCIONES DE 1997

| Partido político | Diputados | %     | %x11/100 | 1/11 | (%x11/100)/(0.09)*10 | No. de<br>diputados |
|------------------|-----------|-------|----------|------|----------------------|---------------------|
| ARENA            | 28        | 33.33 | 3.67     | 0.09 | 4.03                 | 4                   |
| FMLN             | 27        | 32.14 | 3.54     | 0.09 | 3.89                 | 4                   |
| PCN              | 11        | 13    | 1.44     | 0.09 | 1.58                 | 2                   |
| PDC              | 7         | 8.33  | 0.92     | 0.09 | 1.01                 | 1                   |
| PRSC             | 3         | 3.57  | 0.39     | 0.09 | 0.43                 |                     |
| PDC-PD           | 3         | 3.57  | 0.39     | 0.09 | 0.43                 |                     |
| CD               | 2         | 2.38  | 0.26     | 0.09 | 0.29                 |                     |
| PLD              | 2         | 2.38  | 0.26     | 0.09 | 0.29                 |                     |
| MU               | 1         | 1.19  | 0.13     | 0.09 | 0.14                 |                     |
| Totales          | 84        | 100   | 11       |      | 12                   | 11                  |



La elección de la Junta Directiva ha causado problemas para su conformación, por lo que se advierte la necesidad de una normativa que sea contemplada en el *Reglamento Interno* a fin de evitar contratiempos y disputas para constituir la. En el cuadro anterior se expone su integración a partir del residuo que cada partido tenga, de acuerdo con el número de diputados que conformen cada fracción política, para lo cual se toma como base el número de miembros que la conforman, en este caso sería de once miembros.

Con esta fórmula se obligaría a los partidos políticos pequeños a unirse para formar fracciones políticas que les permitan obtener o aumentar diputados en la integración de la Junta Directiva. Asimismo, contribuiría a lograr una mejor representación, coordinación y coherencia en el trabajo legislativo.

CUADRO No.28  
PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN  
DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA  
LEGISLATIVA DE EL SALVADOR

| MIEMBROS                                 | COMISIONES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>COMISIÓN PREPARATORIA</b>             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 5 Diputados<br>al menos                  | Podrá celebrar previamente reuniones preparatorias con la finalidad de tomar las providencias necesarias para la instalación de la Asamblea. Las reuniones preparatorias podrán celebrarse dentro de los ocho días anteriores al primero de mayo y deberán hacerse del conocimiento de la Presidencia de la Asamblea Legislativa en funciones, por escrito, acompañándose certificaciones de las actas correspondientes. Reunidos los Diputados y las Diputadas electos en el número requerido para deliberar y presididos por la Comisión Preparatoria, elegirán por mayoría de votos de los presentes, la Comisión de Debates. |
| <b>COMISIÓN DE DEBATES</b>               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 1 Director(ra)<br>2 Secretarios(as)      | Una vez electos presidirán la sesión en lugar de la Comisión Preparatoria. Esta Comisión de Debates se constituirá en Comisión Revisora de Credenciales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>COMISIÓN REVISORA DE CREDENCIALES</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Los mismos<br>miembros                   | Recibirá las Credenciales de los Diputados y las Diputadas presentes, de la Comisión anterior examinando y aceptando en su caso, dichas credenciales. Para tal revisión, el Director o la Directora de Debates suspenderá la sesión, la cual se reanudará al concluir el examen de las Credenciales; a continuación se dará a conocer el informe de la Comisión Revisora de Credenciales. Aprobado por el Pleno el informe de la Comisión Revisora de Credenciales, se procederá a elegir, por mayoría de votos en forma nominal y pública, a los Diputados y las Diputadas que integrarán la Junta Directiva.                   |

FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos en reglamento interior de la Asamblea legislativa de El Salvador.

#### 4.1.4 Funciones de la Junta Directiva

Las funciones de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa de El Salvador se encuentran establecidas en el Art.7, del *Reglamento Interior de la Asamblea*. La Junta Directiva se puede tipificar como el máximo organismo administrativo de la Asamblea, que tiene atribuciones inherentes a su naturaleza, es decir, eminentemente administrativas.

A nivel general, las funciones de la Junta Directiva en El Salvador, según el *Reglamento Interior*, son entre otras, llevar el presupuesto de la Asamblea; seleccionar y

reclutar al personal técnico, secretarial, etc.; mantener y desarrollar la infraestructura, proponer la agenda de la sesión plenaria; etc.

Entre las principales atribuciones de la Junta Directiva de El Salvador se pueden mencionar las siguientes:

- a) Cumplir y hacer cumplir el presente reglamento;
- b) Fijar, a su juicio, a las comisiones -legislativas- un plazo prudencial para la emisión de los dictámenes;
- c) Llamar al orden a los Diputados y las Diputadas, cuando durante sus intervenciones falten a lo establecido; cuando profieran palabras mal sonantes u ofensivas al decoro de la Asamblea o a los miembros de ésta, a los otros Órganos del Estado o de sus miembros, al de personas extrañas y cuando, en cualquier forma, alteren el orden de los debates;
- d) Conceder licencia a los Diputados y las Diputadas que necesiten ausentarse por más de cinco días;
- e) Nombrar, remover, aceptar renunciaciones y conceder licencias a los empleados de la oficina (sic).

Por tanto, la "función principal de La Junta Directiva es dirigir la actividad administrativa y legislativa"<sup>6</sup>, lo que significa que no está por encima de las comisiones legislativas permanentes o especiales ni sobre los diputados, ni mucho menos tiene funciones legislativas.

#### **4.1.4.1 Funciones del presidente de la Junta Directiva**

Entre las funciones del presidente de la Junta Directiva estipuladas en el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador*, no se encuentran especificadas las siguientes: presidir las sesiones plenarias; conducir los debates parlamentarios; indicar a la Asamblea el punto o los puntos que deben discutirse; recibir

las votaciones corrientes y declarar la aprobación o rechazo de un asunto, declarar el resultado de las votaciones; dar a conocer los proyectos de ley presentados e indicar su naturaleza; la no obligación del presidente de formar parte de una comisión legislativa permanente; la libertad de asistir a las sesiones de las comisiones con derecho a voz pero no a voto; asistir como simple diputado a las sesiones de su respectiva fracción legislativa<sup>7</sup>; ser miembro de asociaciones parlamentarias latinoamericanas e internacionales; representar a la Asamblea Legislativa en el extranjero; la descentralización de los poderes administrativos; el doble voto y la tipificación de los casos en que debe usarse.

CUADRO No.29  
ATRIBUCIONES DE LA PRESIDENCIA  
Y DE LAS VICEPRESIDENCIAS DE LA JUNTA DIRECTIVA  
DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR

| DE LA PRESIDENCIA Y DE LAS VICEPRESIDENCIAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Abrir, suspender, reanudar y cerrar las sesiones.</li> <li>b) Convocar a sesión ordinaria, extraordinaria o solemne, así como a sesiones de trabajo de las Comisiones y de la Junta Directiva.</li> <li>c) Dirigir la discusión de los temas por tratar durante las sesiones y hacer las observaciones pertinentes.</li> <li>ch) (sic) Determinar la Comisión o las Comisiones que deben dictaminar sobre los asuntos sometidos al conocimiento de la Asamblea.</li> <li>d) Conceder la palabra a los Diputados y las Diputadas según el orden en que la soliciten.</li> <li>e) Conceder licencias a los Diputados y las Diputadas por motivos justificados y urgentes, hasta por cinco días consecutivos.</li> <li>f) Suspender una sesión en caso de grave perturbación.</li> <li>g) Hacer que los espectadores abandonen el Salón Azul en caso de cualquier perturbación.</li> </ul> <p>En ausencia del Presidente o de la Presidenta le sustituirá el Vicepresidente o la Vicepresidenta que designe la Junta Directiva, y en ausencia de estos, el Secretario o la Secretaria designado por la misma Junta Directiva.</p> |

FUENTE: Datos obtenidos del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador, Ed. cit., Art.8 y 9.

#### 4.2 Estructura de las comisiones o comités legislativos

Las comisiones o comités legislativos por lo general pueden clasificarse en:

- A. Comisiones permanentes *—standing committees—*
- B. Comisiones especiales *—select committees—*
- C. Comisiones mixtas, interparlamentarias o intercamerales *—joint committees—*
- D. Comisiones mixtas paritarias *—conférence committees —*
- E. Comisión general, comisión plenaria o comité del pleno *—commission plénière—*

Tanto la clasificación como la estructura y el funcionamiento se encuentran establecidos en el respectivo *Reglamento Interno de la Asamblea* —y — éste varía de Parlamento en Parlamento.

##### A. Comisiones permanentes *—standing committees—*

Estas comisiones surgieron en algunos Parlamentos en la segunda mitad del siglo pasado (Inglaterra, Estados Unidos, etc.), sin embargo, su institucionalización generalizada se produjo casi inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial. Su factor causal radica en que el comité del pleno mostraba insuficiencia e incapacidad para atender problemas y proyectos de ley cada vez más complicados, voluminosos y de diferentes tópicos, y paralelamente a esta situación el Estado asumía nuevas funciones.

Las comisiones permanentes están conformadas por subgrupos y en cada uno los diputados se dividen las tareas legislativas; éstas no tienen una existencia definida y sesionan regularmente todas las semanas. Por el trabajo y las funciones que cumplen se puede afirmar que son la médula espinal del Poder Legislativo. En El Salvador son 14 y cada

una está integrada con un promedio de 11 diputados, lo que significa que el 83 por ciento de los diputados pertenecen a más de una comisión.

B. Comisiones especiales o *ad hoc* -*select committees*-

Son comisiones que se crean para abordar problemas muy específicos y leyes de carácter técnico, por lo general requieren de la colaboración de varias comisiones permanentes.

C. Comisiones mixtas, interparlamentarias o intercamerales -*joint committees*-

Se llaman comisiones mixtas porque están formadas por igual número de diputados y senadores y tratan proyectos de interés común a ambas cámaras. Sólo pueden existir en Asambleas Legislativas bicamerales. La designación de sus miembros y las funciones están regidas por los mismos procedimientos de las comisiones permanentes. Estas comisiones no tienen competencias legislativas, no obstante, desempeñan un papel importante en el funcionamiento de la Asamblea<sup>8</sup>.

D. Comisiones mixtas paritarias -*conférence committees*-

Estas comisiones son similares a las comisiones mixtas, la diferencia estriba en que las comisiones mixtas se crean con el objetivo de resolver diferencias relacionadas con la redacción de algún texto o, simplemente, para cumplir el mandato de elaborar un texto común sobre algún

tópico que se encuentre en discusión. Estas se disuelven automáticamente cuando la comisión se ha puesto de acuerdo en la redacción definitiva del texto y es aprobado por una de las cámaras en sesión plenaria.

E. Comisión general, comisión plenaria o comité del pleno -*commission plénière*-

Esta fue la comisión originaria y la forma de

funcionamiento de la génesis del Poder Legislativo, es decir, el plenario era una sola comisión en donde se abordaban diferentes problemas de naturaleza distinta. En algunas Asambleas Legislativas se crea la comisión general interparlamentaria, la cual es una variante de la comisión general con la diferencia de que es constituida por todos los diputados y senadores del Poder Legislativo.

En la actualidad, ya no es la norma de trabajo sino la excepción. El plenario de la Asamblea Legislativa se convierte en comité del pleno o comisión general, en casos o situaciones que ameriten su formación.



Ciudadanos presencian sesión plenaria sobre la privatización de las instituciones del Estado, 1997

#### **4.2.1 Otras clasificaciones de las comisiones**

En forma general, las comisiones legislativas pueden clasificar también en permanentes y especiales o selectas. Las permanentes están integradas por los diputados de las diferentes fracciones políticas y son consideradas como el eje fundamental del proceso legislativo. Las especiales son establecidas por la Asamblea Legislativa para abordar asuntos

específicos, igualmente determina quiénes serán sus miembros, su mandato y tiempo. La existencia de ésta termina en el momento de presentar su informe.

Las comisiones se pueden clasificar en dos tipos: legislativas, que intervienen en el procedimiento legislativo, y las no legislativas, que no intervienen en el proceso de la elaboración de la ley, sino que, por lo general, cumplen funciones de carácter administrativo. Por otro lado, también se tipifican como horizontales cuando:

Estas comisiones, además de conocer sobre ciertos asuntos específicos, deben emitir su dictamen sobre materia correspondiente a otras comisiones desde el punto de vista en el que están especializadas: la Comisión de asuntos constitucionales para todas las cuestiones de este orden y la comisión de presupuestos en lo que afecta a los problemas de cobertura financiera<sup>9</sup>.

Las comisiones legislativas se clasifican, de igual manera, por la similitud o el acercamiento que puedan tener con las que existen en el Poder Legislativo de Inglaterra y Francia. Por ejemplo, en el Parlamento inglés no existen comisiones permanentes, éstas se crean de acuerdo con el proyecto de ley que abordarán<sup>10</sup>. En Francia, en cambio, sí existen comisiones permanentes. Las comisiones legislativas salvadoreñas son del tipo francés.

#### **4.3 Funciones de las comisiones permanentes**

Entre las funciones de las comisiones legislativas permanentes está por ejemplo, la elaboración de proyectos de ley, el estudio y la discusión de aquellos que le son remitidos, con el propósito de sancionarlos con la emisión de



un dictamen, a fin de que posteriormente se presenten a la plenaria para su respectivo debate. El mismo procedimiento se realiza con las piezas de correspondencia aunque, en algunos casos, éstas no pasen al plenario para su discusión, sino que sean enviadas directamente a las oficinas gubernamentales idóneas y pertinentes a la problemática que contenga cada una.

Entre sus funciones también se puede mencionar la realización de audiencias a personas y grupos sociales interesados en algún proyecto de ley o en alguna pieza de correspondencia, para permitir la participación a la ciudadanía y tomarla en cuenta a la hora en que la comisión tome alguna determinación. Todo este proceso se efectúa de cara a la sociedad no a sus espaldas, por tanto, las reuniones de las comisiones no pueden ser secretas, clandestinas o privadas, ni tampoco se debe prohibir a los medios de comunicación su presencia en las sesiones.

Asimismo, les corresponde estudiar detalladamente y pronunciarse en un plazo determinado, sobre las memorias de labores anuales de los ministerios que les corresponda por afinidad de especialidad o materia a cada comisión. Crear subcomisiones y darles el mandato para la realización de la tarea por efectuar; controlar y supervisar la forma en que el Ejecutivo elabora y ejecuta los reglamentos que se crean a raíz de la aprobación de las leyes; solicitar informes a determinadas personas e instituciones; llamar a los ministros para que brinden información; interpelar e interrogar a los funcionarios públicos. Llevar a cabo estudios de investigación sobre asuntos de interés nacional que tengan que ver con su competencia; racionalizar la jurisdiccionalidad y agilizar el trabajo de acuerdo con la especialidad de cada comisión y

cumplir el rol de intermediario o árbitro en los conflictos sociales.

La mediación del Ejecutivo es obvia en caso de conflicto; cuando la misma falla, la situación no queda rota, sino que tiene en la comisión respectiva una nueva instancia de más alto nivel para la resolución del conflicto<sup>11</sup>.

Las comisiones constituyen el medio por excelencia para cumplir y hacer cumplir la función de legislación y control del Poder Legislativo. En El Salvador, la única función que se exige a las comisiones, según el Artículo 15 del *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*, es la siguiente:

Las comisiones emitirán dictámenes razonando sus acuerdos y propuestas. Darán cuenta del desarrollo de su trabajo a la Junta Directiva, y sus decisiones se tomarán por mayoría de votos de sus miembros.

CUADRO No.30  
CORRESPONDENCIA ENTRE LAS COMISIONES  
LEGISLATIVAS Y LOS MINISTERIOS DEL GOBIERNO

| COMISIONES                                          | MINISTERIOS                       |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Legislación y Puntos Constitucionales               |                                   |
| Relaciones Exteriores e Integración Centroamericana | Relaciones Exteriores             |
| Justicia y Derechos Humanos                         | Justicia                          |
| Cultura y Educación                                 | Educación                         |
| Obras Públicas                                      | Obras Públicas                    |
| Asuntos Municipales                                 | Interior                          |
| Seguridad Pública                                   | Seguridad Pública                 |
| Economía y Agricultura                              | Economía/Agricultura Y Ganadería  |
| Hacienda y Especial del Presupuesto                 | Hacienda                          |
| Defensa                                             | Defensa Nacional                  |
| Política                                            |                                   |
| Protección al Medio Ambiente y Salud Pública        | Salud Pública y Asistencia Social |
| La Familia, la Mujer y el Niño                      |                                   |
| Trabajo y Previsión Social                          | Trabajo y Previsión Social        |

Por otra parte, a nivel general existe coincidencia entre las comisiones legislativas permanentes y los ministerios en que se divide el gobierno, con el fin de garantizar la función de un efectivo control y supervisión del Ejecutivo sin que ésta signifique menoscabo de la independencia de poderes. Esta coincidencia propicia un mayor acercamiento y desarrollo de relaciones y vínculos entre los legisladores y funcionarios públicos, lo cual favorece la coordinación y colaboración entre los dos Poderes del Estado.

En El Salvador, el control y la supervisión del Poder Legislativo es prácticamente nulo, así como la existencia de mecanismos que aseguren una coordinación entre la Asamblea Legislativa y el Gobierno, aunque exista cierto paralelismo entre las comisiones y los ministerios. Esta situación se ha debido, primero a causa de la historia de dictaduras que han "gobernado" el país y, segundo, porque los partidos oficiales de derecha han tenido la mayoría de diputados en la Asamblea y han tomado decisiones y creado leyes de forma autoritaria, de tal forma que han actuado en calidad de "aplanadora", aplastando los intereses del pueblo salvadoreño.

#### **4.4 División del trabajo en las Comisiones**

##### **4.4.1 Elección de los miembros de las comisiones**

En algunos países, la elección de los diputados que conforman las comisiones tiene como base el mantenimiento de la proporcionalidad que posee cada fracción política en la Asamblea Legislativa, es decir, que las comisiones reflejan la composición numérica, política e ideológica del Poder Legislativo. Por

consiguiente, los partidos políticos que tienen menos diputados obtienen un número reducido de miembros en las comisiones, de esta manera, quienes tienen más curules obviamente alcanzan más en ellas; por otro lado, algunas fracciones políticas no pueden tener miembros en todas las comisiones.

La elección de los miembros de las comisiones se realiza, por regla general, al principio de cada legislatura y permanecen en ellas el tiempo que dura la legislatura, ésta es una decisión que corresponde al plenario legislativo. En este mismo sentido, una vez establecido el número de diputados por comisión, cada fracción legislativa procede a la selección de diputados y a la elaboración de una lista de acuerdo con la profesión, oficio, capacidad, especialidad, experiencia previa o conocimientos que cada parlamentario posea. Posteriormente ésta será sometida a la votación de la sesión plenaria en la que son electos.

En El Salvador no existen criterios ni parámetros establecidos para seleccionar los diputados que integrarán las comisiones, por tanto, esta situación puede dar cabida a contubernios entre las distintas fracciones y en el interior de ellas. Según el diputado Arturo Argumedo h., esta selección se realiza de la manera siguiente: "el criterio es que si alguien tiene cara de policía lo mandan a la comisión de seguridad pública, si alguien tiene carro o ha sido cobrador de un bus, entonces se va a la de transporte"; además agrega, que "son criterios artesanales, criterios miserables, no hay un criterio para eso"<sup>12</sup>. En este mismo sentido, se le preguntó al diputado Walter René Araujo Morales cómo se constituyen las comisiones legislativas? él respondió que "por acuerdos políticos"<sup>13</sup>. Carmen Elena

Calderón de Escalón, diputada de ARENA (1991-1994, 1994-1997), nos relató cómo fue asignada a la Comisión de Hacienda, en los términos siguientes:

Ustedes se podrán preguntar qué anda haciendo una especialista en hematología en la hacienda pública, y esta fue la misma pregunta que yo le hice al mayor Roberto D'Aubuisson, cuando me dijo: "tú te vas hacer cargo de la comisión de hacienda". Mi primera pregunta fue ¿cómo vas a creer que me voy hacer cargo de eso, si he estado nada más en la parte puramente de investigación? "No", me respondió, "sos política, la lógica política te va a ayudar, el que no sabe aprende", me dijo"<sup>14</sup>.

En la legislatura salvadoreña de 1994-1997, ARENA impuso el mismo modelo de "representación" de la Junta Directiva a las comisiones. ARENA tuvo en ellas cinco diputados, el FMLN 2, el PDC 2, el PCN 1. No obstante, esta configuración sufrió modificaciones durante la legislatura debido a las razones siguientes: escisiones entre los diputados que tuvieron algunas fracciones; sentimiento de incompetencia por parte del diputado para integrar dos o tres comisiones simultáneamente por lo que decide permanecer en una o dos, o por la interferencia en los horarios de reunión de las comisiones.

En la legislatura de 1997-2000, a pesar de los vacíos que tiene el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, la Junta Directiva ya no decidió cómo se estructurarían las comisiones, sino que fueron los jefes de fracción los que se reunieron con ella y le entregaron las propuestas de los diputados que la conformarían; además, esta vez prevaleció el principio de la proporcionalidad y se tomaron en cuenta las profesiones, oficios, vocaciones, etc. de los diputados. Las comisiones fueron formadas de la

manera siguiente: una comisión por diez diputados y siete suplentes (comisión política), y trece comisiones por doce diputados. Por lo general, éstas fueron constituidas así: tres diputados de ARENA, tres del FMLN, dos del PCN, dos del PDC, uno de los partidos minoritarios y uno del Bloque Social Cristiano (BSC)<sup>15</sup>. Esta situación se logró principalmente porque en esta legislatura, ARENA ya no pudo imponer su voluntad.

El número de diputados que integran las comisiones no es el determinante para el buen funcionamiento del Poder Legislativo, por ejemplo, con la actual calidad de la mayoría de los diputados, el nivel de los técnicos y analistas legislativos, la falta de oficinas de investigación y de especialización parlamentaria, la deficiente biblioteca, así como la actual normatividad que contiene el reglamento interior de la Asamblea, no habría diferencia si las comisiones las formaran diez o cien diputados cada una ya que el producto sería prácticamente el mismo.

En El Salvador, los partidos políticos proponen a la Junta Directiva la nómina de los diputados que formarán parte de las comisiones. El nombramiento de los diputados que integrarán las comisiones no está debidamente normado y, al igual que casi todas las disposiciones que contiene el reglamento interior de la Asamblea, es vago porque se constituye en una función de los parlamentarios que conforman la Junta Directiva, la cual se basa y fundamenta en el voluntarismo y el libre arbitrio de sus miembros. Por ejemplo, según el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*, Artículo 7, literal f, es atribución de la Junta Directiva "nombrar en el número que estime conveniente, los diputados y las diputadas que deban integrar las comisiones

que establece el reglamento".



Vista panorámica del Salón Azul de la Asamblea Legislativa, 1997.

#### **4.4.2 Elección de las directivas de las comisiones legislativas**

La elección de los directivos de las comisiones legislativas en los parlamentos se efectúa a partir del principio de la representatividad numérica que tengan las fracciones políticas y la antigüedad *-seniority-* adquirida por los diputados, como miembros de ella, en las legislaturas anteriores. También puede realizarse de acuerdo con la voluntad de cada comisión, es decir, que la elección se realice mediante votaciones secretas en el interior de cada una, así se eligen a quienes obtengan mayoría absoluta de los miembros presentes en la comisión.

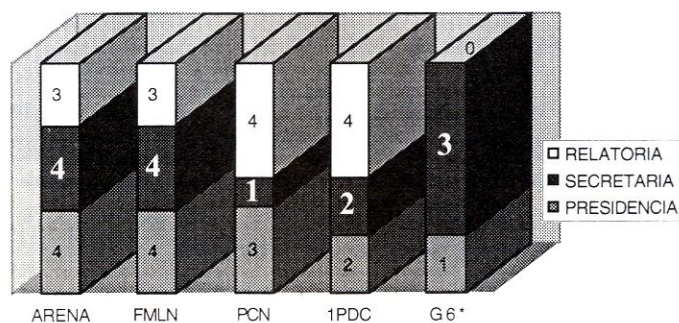
CUADRO No.31  
DISTRIBUCION DE LAS DIRECTIVAS  
DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS (1997-2000)

| COMISIONES      | PRESIDENCIA | SECRETARÍA | RELATORÍA |
|-----------------|-------------|------------|-----------|
| Política        | ARENA       | FMLN       | PDC       |
| Hacienda        | ARENA       | FMLN       | PDC       |
| Economía        | FMLN        | ARENA      | PCN       |
| Legislación     | G-6*        | PDC        | FMLN      |
| Medio. Ambiente | PCN         | G-6        | ARENA     |
| Cult. y Educa.  | PCN         | G-6        | FMLN      |
| Trabajo         | FMLN        | ARENA      | PDC       |
| Relac. Exter.   | ARENA       | FMLN       | PDC       |
| Interior        | FMLN        | ARENA      | PCN       |
| Obras Públi.    | ARENA       | FMLN       | PCN       |
| Justicia        | PDC         | G-6        | ARENA     |
| Familia         | FMLN        | ARENA      | PCN       |
| Defensa         | PCN         | PDC        | ARENA     |
| Gracia y Excus. | PDC         | PCN        | FMLN      |

FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos en mayo de 1997.

\* Grupo constituido por los cinco partidos minoritarios(PD, PRSC, MU, CD y PLD) y el diputado independiente Arturo Argumedo h.

GRAFICO No.12  
DISTRIBUCION POR PARTIDOS  
DE LAS DIRECTIVAS EN LAS COMISIONES



FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos en mayo de 1997.

\* Grupo constituido por cinco partidos minoritarios y un diputado independiente.

En El Salvador, según el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*, Artículo 13:

Las comisiones designarán entre sus miembros un presidente o una presidenta, un relator o relatora y un secretario o secretaria, teniendo los demás miembros la calidad de vocales, poniéndolo en conocimiento de la Junta



Directiva.

Otra vez nos encontramos con un artículo muy vago. Por ejemplo, no hay especificación de parámetros por lo que la designación se realiza a través de acuerdos políticos, negociaciones y cabildeos, no sólo entre las fracciones legislativas, sino entre las dirigencias de los partidos políticos y, lo que es peor, esto ha ocurrido la mayoría de veces. Al no haber una normativa puede ocurrir cualquier cosa, de tal forma que cada tres años la elección de los miembros que presidirán las comisiones es una verdadera disputa.

Que comprende también la presidencia de las comisiones; las más codiciadas son la de hacienda y especial de presupuesto, legislación y puntos constitucionales, y la de economía y agricultura. Otro escenario se presentaría si se conocieran con anterioridad las presidencias a las que tendría derecho el partido que obtuviera la mayoría de diputados y cuáles los restantes.

Al respecto, se le formuló al diputado Alex René Aguirre Guevara la pregunta siguiente: ¿Cómo se elige a los miembros directivos de las comisiones legislativas? "Este es un cabildeo que se hace con anterioridad, porque yo podría decirles lo que debería de hacerse, pero esto es lo que realmente pasa"<sup>16</sup>. Después de todas las "negociaciones" se le da el toque "democrático", pues se eligen en el interior de cada comisión los directivos de las mismas; la elección del presidente se hace por mayoría simple, es decir, basta con el cincuenta por ciento más uno de los miembros. Sin embargo, el lugar que sirve de escenario de esta forma "democrática" para elegir a los directivos de la Asamblea, es en la comisión política.

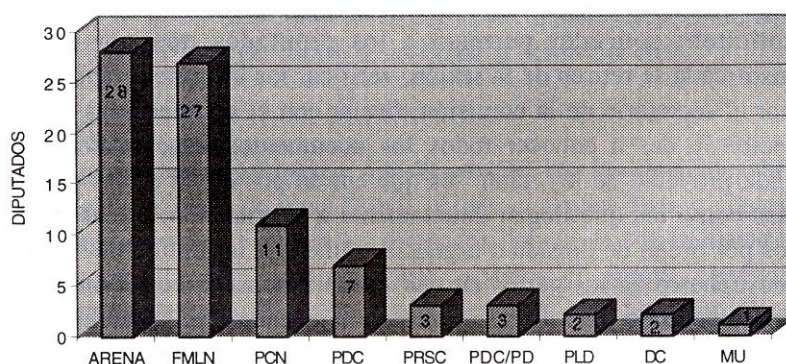
La elección de los directivos de las comisiones en la legislatura de 1997-2000, al igual que en las anteriores, estuvo plagada de oportunismos, pleitos y divisiones. Con la diferencia de que, en esta ocasión, el FMLN y ARENA actuaron supuestamente de común acuerdo, lo que en apariencia provocó reacciones en contra por parte de otros partidos como, por ejemplo, del PCN y el PDC. Sin embargo, ARENA también "negoció con el PCN y el PDC la distribución de las presidencias de las comisiones"<sup>17</sup>. No obstante, al final, las fracciones obtuvieron cierto equilibrio en la distribución de las directivas de las comisiones legislativas.

A nivel teórico, este equilibrio en la distribución es el reflejo del que existe en el interior de la Asamblea Legislativa, principalmente entre ARENA y el FMLN, puesto que ninguno tiene las condiciones para imponer su voluntad, lo cual contribuye al proceso de democratización, por tanto, la negociación en el sentido positivo se vuelve imperante. Sin embargo, a nivel práctico, los partidos de derecha son la mayoría.

Este cierto equilibrio en mención es más fortuito que el resultado de la aplicación de normas preestablecidas en el Reglamento Interior, por ejemplo, que las presidencias de las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales, de Hacienda y Especial del Presupuesto y, la de Economía y presididas fracciones deberían estar presididas por las fracciones de oposición, esto contribuiría a una coordinación y colaboración entre el partido de gobierno y los partidos de oposición. Traducido en otros términos, permitiría una mejor coordinación y colaboración entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, porque si el partido oficial logra controlar las presidencias de las comisiones antes mencionadas, es sumamente difícil hablar de

independencia de Poderes. En este mismo orden, se debería establecer que el presidente, el relator y el secretario de las comisiones legislativas, pertenezcan a diferentes partidos políticos. En la legislatura de 1994-1997 se llegó al extremo de que la diputada Carmen Elena Calderón de Escalón fue la presidenta de la comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto y es, al mismo tiempo, hermana del presidente Armando Calderón Sol.

GRAFICO No.13  
RESULTADO DE LAS ELECCIONES (1997)



FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos en el Tribunal Supremo Electoral

En el pasado, cuando los partidos políticos, obtenían la mayoría se convertían en "monarquías absolutas", denominadas popularmente "aplanadoras". Así, en la historia reciente se pueden mencionar las últimas que han existido desde 1970. Por ejemplo, la aplanadora azul (PCN), la verde (PDC), y la azul, blanco y rojo (ARENA). No se puede pasar por alto mencionar que la lectura de la experiencia histórica de estas mayorías ha sido negativa y catastrófica para los intereses de la nación.

#### **4.5 Funciones de los miembros directivos de las comisiones**

Los miembros directivos de las comisiones tienen funciones específicas, con el propósito de hacer eficiente y competente el trabajo de las comisiones y evitar duplicidades en el quehacer de las comisiones legislativas.

##### **a. Presidente.**

Las funciones de los presidentes de las comisiones están, por lo general, contempladas en los reglamentos internos de las Asambleas. Se pueden mencionar las siguientes: desempeñar el rol de planificador y organizador; dirigir los debates; proponer la agenda; contratar y despedir al personal de apoyo de la comisión; convocar a las sesiones; otorgar la palabra a los diputados en el orden que lo soliciten; conceder permiso a los diputados que por causa justificada se retiren de la sesión; verificar los informes elaborados por el secretario de la comisión; firmar con el secretario las actas; recibir y dar a conocer todos los documentos relacionados con cada proyecto de ley, tanto los que entran por la vía de las plenarias como los que llegan directamente a la comisión, y realizar la clasificación por orden de llegada o urgencia, someter a la Junta Directiva el presupuesto de los gastos en que pueda incurrir la comisión en el desempeño de sus labores; organizar y calendarizar las audiencias e interpelaciones; llevar al día los expedientes; gestionar informes o informaciones a instituciones públicas y privadas; nombrar subcomisiones, salvo que la mayoría de los miembros disponga lo contrario. El presidente no puede ser presidente de una subcomisión de la comisión que él presida, etc.

##### **b. Secretario**

Las funciones de los secretarías de la comisiones

legislativas, a nivel general, son las siguientes: llevar un control y registro sistemático de los dictámenes y piezas de correspondencia que ingresen a la comisión; presentar al plenario informes detallados y periódicos sobre los dictámenes o decisiones que haya tomado la comisión en relación con los diferentes asuntos sometidos a ella; leer los dictámenes en el plenario; levantar actas de las sesiones de la comisión; leer las mismas en cada sesión para que sean aprobadas o modificadas y posteriormente firmadas por él mismo, el presidente y relator de la comisión; asumir la presidencia de la comisión en ausencia del presidente; leer la correspondencia a los demás miembros de la comisión, redactar y leer los dictámenes a los demás miembros de la comisión; elaborar una lista de control de la asistencia y llegadas tardías de los diputados a las sesiones de la comisión para su respectivo descuento, la cual deberá ser firmada también por el presidente, asimismo, la de los empleados y subalternos de la comisión; que las resoluciones de la comisión, es decir, los dictámenes, estén debidamente firmados con antelación para su lectura en el pleno; ser el vocero de la comisión; llevar el archivo de la comisión; garantizar la elaboración de la agenda antes de iniciar la sesión de la comisión, etc.

### **c. Relator**

Las funciones del relator, a nivel general, son las siguientes: brindar explicaciones, de igual forma, aclarar cualquier duda o contestar las preguntas que planteen los diputados durante la sesión plenaria o fuera de ella. Por ejemplo, sobre aspectos de forma, contenido, generales o específicos de algún dictamen que haya emitido la comisión, o en relación con cierto expediente que se haya decidido pasar al archivo; relatar, de manera objetiva e

imparcial, los diferentes puntos de vista que se viertan en la comisión, relacionados con alguna decisión que se adoptare, tanto por la mayoría como por la minoría que se formen en el interior de la comisión sobre determinado aspecto particular y concreto. Esta situación no impide que el relator exponga aparte su posición personal al respecto, lo importante es que él cumpla a cabalidad con el rol de relator y de diputado miembro de la comisión; dar seguimiento sistemático al trabajo que realiza la comisión; asumir la presidencia en ausencia del presidente y del secretario de la comisión, etc.

En El Salvador no se especifican las funciones de los directivos de las comisiones, lo cual constituye una desorganización y anarquía en el interior de las comisiones, y éstas se encuentra contempladas únicamente en el Artículo 13, del Reglamento Interior lo siguiente:

Acordarán las normas internas de su actuación, según sus asuntos, procurando armonizar el estudio detenido con el despacho rápido de los mismos. Con ese fin llevarán un libro de entrada y salida de los expedientes de su conocimiento.

El secretario o secretaria de cada una de las comisiones, cada tres meses, deberá rendir informe al pleno legislativo, sobre cuantos expedientes tiene la comisión, cuantos ha resuelto durante ese período. Dicho plazo se contará a partir de la vigencia del presente decreto. El referido informe deberá ser claro y sucinto.

Hasta donde se ha investigado, se desconoce si ha existido o existe el manual de normas internas por el cual se rige cada comisión; tampoco se ha encontrado los informes trimestrales que supuestamente deben elaborar los secretarios de las comisiones. La pregunta por formularse

sería, entonces, ¿qué utilidad o importancia tiene la existencia del actual Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador?



Fotografía captada desde el edificio administrativo de la Asamblea Legislativa, parte del jardín del Monumento a José Simeón Cañas, 1997.

#### **4.6 Funcionamiento interno de las comisiones**

El funcionamiento interno de las comisiones está regido, por lo general, en el reglamento interior de cada Asamblea Legislativa. Entre los aspectos más comunes de la práctica parlamentaria internacional se mencionarán a grandes rasgos los siguientes:

##### **a. Sesiones**

Las comisiones se reúnen, por lo menos, dos veces por

semana por convocatoria de su presidente, además, una tercera parte de sus miembros puede solicitar al presidente que convoque. Las sesiones no se pueden desarrollar paralelamente con la plenaria. El diputado dispone de quince minutos como máximo para exponer, defender o atacar el asunto o cuestión en debate. Por acuerdo de la mayoría se pueden modificar las fechas o aumentar el número de sesiones. Las sesiones son públicas; se elaborará siempre un acta de cada sesión; los diputados formarán parte de la comisión hasta que dure la legislatura, en caso de ser reelegidos no existe impedimento por el cual no puedan continuar en la misma, etc.

En El Salvador, el promedio de duración de una sesión es de tres horas, a excepción de la Comisión Política que es de aproximadamente cuatro horas.

**CUADRO No.32**  
**ACERCA DE LAS SESIONES DE LAS**  
**COMISIONES EN EL SALVADOR EN LA LEGISLATURA**  
**1997-2000**

| COMISIONES                             | DIAS                | HORA  |
|----------------------------------------|---------------------|-------|
| Legislación y Puntos Constitucionales* | Lunes y Miércoles   | 10:00 |
| Relaciones Ext. e Integración C.A.     | Lunes               | 9:00  |
| Justicia y Derechos Humanos            | Martes              | 10:00 |
| Cultura y Educación                    | Lunes               | 9:00  |
| Obras Públicas                         | Lunes               | 10:00 |
| Interior y Seguridad Pública           | Martes              | 10:00 |
| Economía y Agricultura*                | Martes y Miércoles  | 14:00 |
| Hacienda y Especial del Presupuesto*   | Lunes y Miércoles   | 14:00 |
| Defensa                                | Miércoles           | 14:00 |
| Gracia y Excusas                       | Martes              | 10:00 |
| Política*                              | Miércoles y Viernes | 3:00  |
| Medio Ambiente y Salud Pública         | Martes              | 9:00  |
| La Familia, la Mujer y el Niño         | Miércoles           | 9:00  |
| Trabajo y Previsión Social             | Lunes               | 1:00  |

FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos en la Asamblea Legislativa en agosto de 1997.

\* Se reúnen por lo menos dos veces a la semana. La hora y el día de la sesión son variables y no fijas aunque, por lo general, se sigue el horario establecido aquí.



**b. Archivo**

Mantener el archivo de la comisión actualizado para que los diputados, miembros de la misma y de otros, puedan consultarlo. Cada comisión debe presentar sus dictámenes o informes en un plazo de treinta y un días, después de haber recibido la pieza de correspondencia o proyecto de ley, en casos especiales, la comisión podrá solicitar prórroga al plenario; si sus miembros irrespetan los períodos, no se les entregará su salario correspondiente, etc.

**C. Quórum**

*El quórum* se establece por lo menos con la presencia de la mitad de los miembros de la comisión; se dan quince minutos de espera para establecerlo, si estos transcurren sin lograrlo, se da por anulada la sesión. A los diputados ausentes se les aplica el respectivo descuento de su salario si no solicitaron permiso justificado con anterioridad. Si en el transcurso de una sesión se pierde el *quórum*, se levanta la reunión y posteriormente se procede a los descuentos de los salarios respectivos de los diputados que abandonaran la sesión, etc.

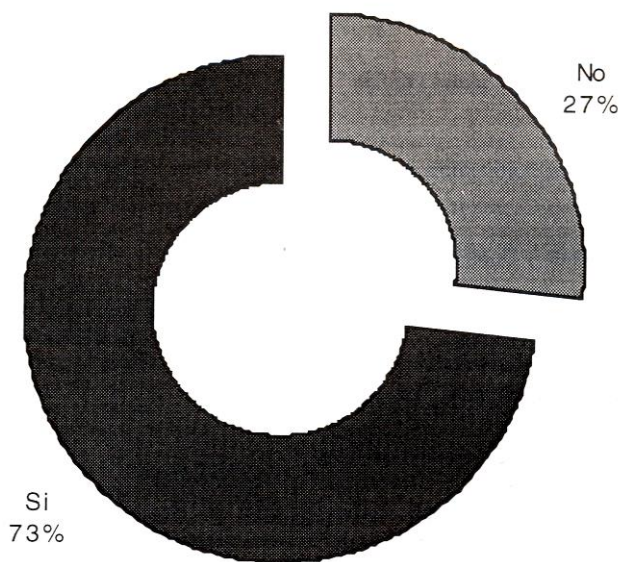
**d. Votación**

Ningún diputado propietario puede delegar su voto, a menos que el suplente presente una autorización oficial debidamente justificada; los acuerdos pueden ser tomados por consenso o por votaciones de unanimidad o mayoría simple; los diputados que no sean miembros de la comisión pueden participar en la sesión con los mismos derechos que

tienen los diputados miembros, a excepción de que no pueden votar; existe libre acceso para el público al registro de votaciones de las comisiones, así como a la lista con los nombres de los diputados que votaron a favor o en contra, los que estuvieron presentes y se abstuvieron de emitir el voto, etc.

El Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador no dice nada acerca del funcionamiento interno de las comisiones. Este es uno de los factores que explican la ineficiencia, tortuguismo, ineptitud y autoritarismo que prevalece en ellas.

GRAFICO No.14  
SE LE PREGUNTO A CADA DIPUTADO SI ANTES DE SER  
ELECTO CONOCIA LAS FUNCIONES Y LA DIVISION  
INTERNA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA



Encuesta realizada a los 84 diputados, entre el 21 de enero al 25 de febrero de 1998.

#### 4.7 Las comisiones en El Salvador

El Salvador dejó de formar parte de las Provincias Unidas de Centro América, a partir del 18 de febrero de

1841, fecha en que se decretó la *Constitución del Estado*. Hasta el 13 de agosto de 1886, El Salvador tuvo un Poder Legislativo bicameral.

Las comisiones han "evolucionado" y el Reglamento Interior también, pero el cambio ha estado determinado por el sistema político antidemocrático y por las prácticas de un Poder Legislativo a la vez autoritario y dependiente. Esto explica en parte el por qué de la existencia actual de un disfuncional *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa* y de la calidad de los actuales diputados.

CUADRO No.33  
COMISIONES DEL PODER LEGISLATIVO  
BICAMERAL DE EL SALVADOR  
(1849)

| No. | CAMARA DE DIPUTADOS                          | SENADO                                                                      |
|-----|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 1   | De policía interior, Poderes y Excusas       | De Policía Interior, de Poderes y Excusas                                   |
| 2   | De Legislación y Puntos Constitucionales     | De Legislación y Justicia                                                   |
| 3   | De Relaciones y Crédito Público              | De Relaciones y Punto Constitucionales                                      |
| 4   | De Industria, Agricultura y Comercio         | De Industria y Agricultura y Comercio                                       |
| 5   | De Hacienda y Guerra                         | De Hacienda Crédito Público y Guerra                                        |
| 6   | De Gracia, Justicia y negocios eclesiásticos | De Instrucción Pública y de Premios, de Peticiones y de Redacción de Estilo |
| 7   | De Instrucción Pública y Gremios             |                                                                             |
| 8   | De Peticiones y Corrección de Estilo         |                                                                             |

FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos del Reglamento de Diputados y del Reglamento Interior del Senado, ambos del 15 de marzo de 1849.

Al iniciarse la legislatura de 1997-2000 se consideró la necesidad de crear las comisiones siguientes:

- a) Desarrollo Municipal, para darle un mayor impulso al desarrollo de los 262 municipios del país; los temas municipales se abordaban en la comisión del interior y seguridad pública.
- b) Técnica, para la Modernización Legislativa, que consistiría en convertir el comité técnico en dicha comisión para modificar, entre otros, el Reglamento Interior de la Asamblea y ponerlo a la altura de las necesidades y los nuevos cambios registrados en el país y a nivel internacional.
- c) Ética y probidad, para evitar conductas reprochables y garantizar la transparencia en el manejo de los fondos públicos. Por otro lado, también se habló de eliminar la comisión de Gracia y Excusas, debido a la disminución del trabajo, como consecuencia de los últimos cambios en las barreras arancelarias y en el cobro de impuestos.

CUADRO No.34  
EVOLUCION DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS  
POR UN INTERVALO APROXIMADO DE 25 AÑOS  
DURANTE EL PRESENTE SIGLO DE 1919 A 1997

| COMISIONES LEGISLATIVAS                                      | ABRIL<br>1919 | JUNIO<br>1946 | MAYO<br>1974 | MARZO<br>1997 |
|--------------------------------------------------------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| Poderes y Excusas, Legislación y Puntos Constitucionales     | X             |               |              |               |
| Gracia y Excusas                                             |               | X             | X            | X             |
| Legislación y Puntos Constitucionales                        |               | X             | X            | X             |
| Relaciones Exteriores, Gracia y Justicia                     | X             |               |              |               |
| Relaciones Exteriores, Justicia, Cultura y Asistencia Social |               | X             |              |               |
| Relaciones Exteriores y Justicia                             |               |               | X            |               |
| Relaciones Exteriores e Integración Centroamericana          |               |               |              | X             |
| Justicia y Derechos Humanos                                  | X             |               |              |               |
| Instrucción Pública, Beneficencia y Premios                  | X             |               |              |               |
| Cultura y Asistencia Social                                  |               |               | X            |               |
| Cultura y Educación                                          |               |               |              | X             |
| Gobernación, Fomento y Agricultura                           | X             |               |              |               |
| Gobernación, Fomento y Trabajo<                              |               | X             |              |               |
| Interior y Obras Públicas                                    |               |               | X            |               |
| Interior y Seguridad Pública                                 |               |               |              | X             |
| Obras Públicas                                               |               |               |              | X             |
| Trabajo y Previsión Social                                   |               |               | X            | X             |
| Hacienda y Crédito Público                                   | X             |               |              |               |
| Hacienda, Crédito Público, Industria, Comercio y Agricultura |               | X             |              |               |
| Economía y Agricultura                                       |               |               | X            | X             |
| Hacienda y Especial del Presupuesto                          |               |               | X            | X             |
| Guerra y Marina                                              | X             |               |              |               |
| Defensa Nacional y Seguridad Pública                         |               | X             |              |               |
| Defensa y Seguridad Pública                                  |               |               | X            |               |
| Defensa                                                      |               |               |              | X             |
| Protección al Medio Ambiente y Salud Pública                 |               |               |              | X             |
| Bienestar Público                                            |               |               | X            |               |
| Peticiones                                                   | X             |               |              |               |
| Especial                                                     |               |               | X            |               |
| Política                                                     |               |               |              | X             |
| La Familia, la Mujer y el Niño                               |               |               |              | X             |
| TOTAL                                                        | 7             | 6             | 11           | 14            |

FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos de los reglamentos interiores de la Asamblea Legislativa de los años correspondientes.

Sin embargo, en septiembre de 1997, los diputados acordaron suprimir la Comisión de Gracia y Excusas y, trasladaron sus funciones a las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos y a la de Hacienda y Especial de Presupuesto, a la vez, derogar la Comisión del Interior y Seguridad Pública y establecer en su lugar las Comisiones

de Asuntos Municipales y la de Seguridad Pública.

#### **4.7.1 Funciones de las comisiones permanentes en El Salvador**

Las funciones de las comisiones permanentes en El Salvador no se encuentran normadas en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa.

##### **1. Funciones de la Comisión Política**

La Comisión Política es la más importante de todas. Aquí es donde verdaderamente se discuten los problemas trascendentales del país. Está integrada por todos los jefes de las fracciones políticas representados en la Asamblea y está presidida por el presidente de la junta Directiva. No hay que olvidar que en El Salvador existen fracciones políticas unipersonales, por lo que si un partido político representado en la Asamblea se divide en siete partes y cada una está constituida por un diputado, cada diputado constituye una fracción y, por lo tanto, los siete tendrán derecho de formar parte de la comisión política.

Sin embargo, el Reglamento Interior de la Asamblea, al final del Artículo 12, se limita a enunciar que "en la Comisión Política habrá miembros suplentes en el número y proporción que acuerde la misma".

La especialidad de esta comisión es la "todología", no tiene funciones específicas, además, es la comisión que por excelencia trabaja de espaldas al pueblo, pues todas sus sesiones son secretas, es decir, a puertas cerrada, lo cual refleja la falta de transparencia.

Miguel Ángel Sáenz Varela, diputado del FMLN dice:

Que todos los problemas y principalmente los más

complicados que pueden dar inconvenientes, primero los ve la Comisión Política, allí se discuten y se llega a una conclusión y, posteriormente, los pasa al plenario y es este último el que se lleva el crédito<sup>18</sup>.

Mercedes Gloria Salguero Gross, diputada de ARENA (desde 1982 ininterrumpidamente hasta la fecha) y ex presidenta de la Asamblea Legislativa y de la Comisión Política en la legislatura de 1994-1997, afirmó que en la Comisión Política:

Es donde se llevan todas las cosas realmente conflictivas y difíciles, las que deben tratarse políticamente; hay momentos en que las otras comisiones tienen que resolver sobre esos problemas y hay cosas que definitivamente tienen que ir a la Política. También vemos en la Comisión Política todo aquello que no pueda ser resuelto en otras comisiones y que hacen necesario un cabildeo político para llegar a un acuerdo<sup>19</sup>.

La Asamblea Legislativa sacó a la luz, en 1996, un pequeño folleto publicitario compuesto por generalidades y fotografías de los diputados de la legislatura de 1994-1997, y fue reproducido en 1998, con modificaciones cosméticas. En él se encuentran las funciones de las 14 comisiones, y sobre la Comisión Política explica que:

En esta Comisión se estudian los asuntos que por su complejidad requieren un tratamiento al más alto nivel político parlamentario, procurando lograr el consenso y la unanimidad en las resoluciones propuestas al Pleno.

En consecuencia, le corresponde dictaminar sobre lo más variados aspectos de la vida política e institucional del Estado; y, además, sobre la

elección de importantes funcionarios Públicos<sup>20</sup>.

Sin ánimo de parecer simplistas, diríamos que la Asamblea Legislativa de El Salvador puede sintetizarse en la Comisión Política. La Junta Directiva, las comisiones legislativas permanentes y el plenario son la justificación de la existencia de un Poder Legislativo que no legisla de acuerdo con el derecho parlamentario, dicho Poder sirve de justificación para saciar los apetitos de los dirigentes políticos, de la oligarquía y de las multinacionales

## **2. Funciones de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.**

Después de la Comisión Política, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales es la segunda en importancia. No obstante, en la legislatura de 1994-1997, ARENA decidió nombrar como presidente de esta Comisión al diputado Walter Araujo, bachiller egresado de la carrera de derecho, que se ha caracterizado en la Asamblea por su prepotencia y su vocabulario vulgar y soez, fue demandado por no cumplir con sus obligaciones paternales.

Esta comisión prácticamente imposibilitaba legislar a las demás comisiones, puesto que era el "colador" de los proyectos de ley; sin embargo, con la presencia del FMLN a partir de la legislatura de 1994-1997, esta situación cambió un tanto, ya que con la pérdida de la mayoría de diputados por ARENA, en las elecciones de 1997, este partido no pudo continuar con su rutina. Por ejemplo, cuando un proyecto de ley ingresaba a la comisión de educación, después de haber sido aprobado por ésta se enviaba a la comisión de legislación y puntos constitucionales para una supuesta revisión "técnico jurídica", que no era más que la



justificación para una revisión de carácter político y, hasta que esta comisión no le daba el visto bueno, no podía ser enviada al pleno. Ahora, después de que un proyecto de ley cuenta con el dictamen de una comisión, pasa directamente al plenario.

Según el folleto *Nuestra Asamblea Legislativa*, el trabajo de esta comisión es el siguiente:

En esta Comisión se estudia y aprueba un importante número de proyectos de ley y de reformas, se estudia y dictamina sobre vetos, observaciones presidenciales, antejuicios, interpelaciones e inconstitucionalidades; es decir, todo lo relacionado con los controles interestatales que contempla la Constitución de la República<sup>21</sup>.

Otra de las funciones que tiene, según el Artículo 16 del *Reglamento Interior de la Asamblea*, consiste en que:

Inmediatamente después de que se practique la elección de un funcionario por parte de la Asamblea, está obligada a iniciar y seguir diligencias a fin de comprobar, por cualquier medio legal, si las personas electas reúnen los requisitos establecidos por la Constitución, de lo cual dará cuenta documentada y razonada a la Asamblea, a más tardar treinta días después de verificada la elección.

En caso de que una elección recaiga en persona que no reúna los requisitos legales, se declarará la nulidad existente y ser repondrá inmediatamente la elección.

En las funciones de esta comisión se deja por fuera, de manera expresa, lo siguiente: lo relacionado con las

renuncias e incompatibilidades de los diputados y de los altos funcionarios públicos; interpretaciones auténticas de algún artículo de una ley o, de una ley; organización del Poder Judicial.

### **3. Funciones de la Comisión de Economía y Agricultura**

Las funciones típicas de esta comisión son: conocer los aspectos de economía, agricultura, ganadería, comercio, industria, tecnología, energía, recursos naturales, turismo, pesca, tecnología, energía y materias afines.

Según el folleto *Nuestra Asamblea Legislativa*, las temáticas de esta comisión son:

Los asuntos macro y micro económicos, tales como aranceles a las importaciones, aforos, canasta básica y comercio en general; incluyendo los aspectos agrícolas de la economía nacional. Dictamina sobre incentivos y proyectos de desarrollo ganadero, cafetalero o cañero; también le corresponden los asuntos relacionados con la industria y la banca, especialmente sus políticas crediticias<sup>22</sup>.

### **4. Funciones de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto**

A nivel teórico, a esta comisión le corresponde el estudio, el análisis y la aprobación del presupuesto de la nación, así como dar seguimiento, supervisar y evaluar los aspectos siguientes: la liquidación del presupuesto general de la nación; el informe anual de la Corte de Cuentas de la República y de los asuntos de Hacienda. Asimismo, el presupuesto general de la nación, créditos o empréstitos que suscriba el Ejecutivo, la política salarial, fiscal y monetaria del país, tarifas de servicios que presta el Estado.

Según el folleto *Nuestra Asamblea Legislativa*:

Esta Comisión realiza cada año la importante tarea de estudiar y aprobar la Ley General del Presupuesto, la Ley de Salarios y las reformas de las mismas.

Además, se encarga de dictaminar sobre autorizaciones al Órgano Ejecutivo para negociar con organismos financieros internacionales la contratación de préstamos y aprobarlos posteriormente. En general, decide todo lo relativo a la Hacienda Pública y financiera del país<sup>23</sup>.

#### **5. Funciones de la Comisión de Relaciones Exteriores e Integración Centroamericana**

Se supone que las funciones de esta comisión son conocer los asuntos relacionados con organizaciones regionales e internacionales vinculadas con la Asamblea Legislativa; el Sistema de Integración Centroamericano; la organización y selección del personal diplomático y consular; convenios, tratados, convenciones, pactos, protocolos, contratos internacionales y materias afines. Según el folleto *Nuestra Asamblea Legislativa*, esta comisión:

Se especializa en estudiar y dictaminar sobre Tratados, Convenios, Protocolos, Enmiendas y todo tipo de acuerdos de carácter internacional, a efecto de que la Asamblea pueda ratificarlos o no, con lo que se determina su incorporación en la legislación nacional, y que —a su vez— deben prevalecer sobre todas las leyes secundarias del país.

Esta Comisión también se encarga de otorgar los permisos que señala la Constitución del país, para que los salvadoreños puedan aceptar las distinciones honoríficas otorgadas por gobiernos extranjeros;

dictamina sobre el tránsito de tropas extranjeras en el territorio nacional; y en general, sobre todos los aspectos que implica la integración centroamericana<sup>24</sup>.

## **6. Funciones de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos**

Esta comisión se encarga de abordar todos los aspectos relacionados con los derechos humanos y la justicia. Según el folleto *Nuestra Asamblea Legislativa*:

En esta Comisión los Diputados trabajan con miras a la solución del complejo problema de la administración de justicia, incluida la situación carcelaria del país. Esta especialización incluye la modernización del Registro de Propiedades y particularmente las denuncias y expectativas públicas sobre violaciones a los derechos fundamentales. A esta Comisión le corresponde el estudio de la legislación relacionada con el Órgano Judicial, el Ministerio Público y los Derechos Humanos<sup>25</sup>.

Esta comisión debería redactar un Código de Ética Parlamentaria, el cual, después de haber sido aprobado en plenaria, debería cumplirse con fidelidad por parte de todos los diputados bajo la supervisión de la misma comisión.

## **7. Funciones de la Comisión de Cultura y Educación**

Las funciones de esta comisión deberían ser, entre otras, las siguientes: seleccionar y modernizar la adquisición de libros, documentos y otros materiales y recursos necesarios para el continuo mejoramiento de la biblioteca de la Asamblea; fomentar la cultura, la educación y los deportes. Asimismo, contribuir al rescate y rehabilitación de las

raíces históricas nacionales; promocionar y desarrollar los valores nacionales; proporcionar las condiciones para desarrollar actividades artísticas y literarias; preservar y estimular las obras y personalidades —en vida o *postmortem*— que hayan dado un significativo aporte a la cultura, ciencia y tecnología, y que sean declarados patrimonio de la nación y se les, conceda ciudadanía honorífica y/o pensión vitalicia. De igual forma, abordar las áreas de comunicaciones y asuntos indígenas.

Según el folleto *Nuestra Asamblea Legislativa*, esta comisión:

Estudia todos los proyectos relacionados con el ámbito cultural y educativo del país, es decir, las artes, los monumentos nacionales y los títulos honoríficos que la Asamblea confiere a personalidades destacadas en esta materia.

También tiene a su cargo los asuntos relativos al sistema educativo nacional, particularmente el seguimiento en la ejecución de las políticas del Ministerio de Educación, mediando en la solución de cualquier problema en dicho campo o proponiendo respuestas a lo mismo<sup>26</sup>.

## **8. Funciones de la Comisión de la Familia, la Mujer y el Niño**

Las funciones de esta comisión podrían ser las siguientes: contribuir a la elaboración y al real cumplimiento de una legislación que proteja y defienda a la familia, la mujer y el niño; crear instituciones públicas y colaborar con los organismos No Gubernamentales que protegen, defienden y ayudan a la familia, las mujeres, las personas de la tercera edad y los niños desnutridos, abandonados, maltratados, abusados física y/o sexualmente; crear leyes de discriminación positiva en favor de la mujer para garan-

tizar su inserción en el sistema productivo, la participación política, cultural y social.

Según el folleto *Nuestra Asamblea Legislativa*, la temática de esta comisión es:

La preservación del núcleo familiar como base de la sociedad y la solución de los problemas que más le afectan. En tal sentido, se ocupa de dictaminar sobre aspectos legales relacionados con la prevención del tráfico ilegal de menores, del aborto y del abuso físico y moral contra la mujer; con énfasis particular en la protección de los derechos del niño<sup>27</sup>.

## **9. Las funciones de la Comisión del Trabajo y Previsión Social**

Las funciones de esta comisión podrían ser las siguientes: bienestar social, protección social, servicios sociales y comunitarios, mano de obra, condiciones sociales del trabajo tanto del hombre como de la mujer, seguro de desempleo, protección de la vejez, jubilaciones, pensiones, asignaciones y beneficios familiares; abordar la problemática de los sindicatos, gremios y asociaciones de empleados y/o trabajadores, lo relacionado con la legislación laboral nacional e internacional; servir de mediador en los conflictos de los obreros con los sectores patronales, tanto de las instituciones públicas como de las privadas.

Según el folleto *Nuestra Asamblea Legislativa*, esta comisión:

Conoce y dictamina sobre legislación laboral y en muchas ocasiones ha mediado con éxito en casos de conflicto obrero patronal. Su propósito es garantizar la seguridad social de los trabajadores y el respeto a la libre empresa para los empleadores; buscando

siempre la armonía entre ambos sectores de la vida nacional<sup>28</sup>.

#### **10. Funciones de la Comisión de Protección al Medio Ambiente y Salud Pública ,**

Las funciones de la comisión podrían ser las siguientes: legislar para proteger y conservar el medio ambiente; contribuir a la higiene y salubridad pública; erradicar plagas y epidemias; injerencia en la organización y el funcionamiento de la salud pública, los vicios sociales, y la profilaxis de enfermedades sociales.

Según el folleto *Nuestra Asamblea Legislativa*, esta comisión:

Dictamina sobre aspectos legales para la protección, conservación, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales; además de todo lo concerniente a la prevención y control de las enfermedades, para la protección de la salud pública.

Todo esto incluye la aprobación de medidas de control ético y técnico para conservar la salud de todo el pueblo, la vigilancia en la implementación de las políticas de seguridad social y ambiental, lo mismo que en las actividades ejecutivas del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social<sup>29</sup>.

#### **11. Funciones de la Comisión del Interior y Seguridad Pública**

Las funciones de la Comisión del Interior y Seguridad Pública eran las siguientes: contribuir al desarrollo de los municipios y atender asuntos relacionados con las municipalidades y seguridad pública. Esta comisión fue

suprimida y en su lugar se crearon dos, con exclusividad en estos aspectos, es decir, una de Asuntos Municipales y la otra de Seguridad Pública.

No obstante, según el folleto *Nuestra Asamblea Legislativa*, las funciones de la comisión eran, las siguientes:

Se le encomiendan los asuntos municipales y todo lo relacionado con los problemas de la seguridad ciudadana, en los temas más amplios. Dictaminan sobre impuestos o arbitrios municipales, e igualmente sobre las actividades de la Academia Nacional de Seguridad Pública o de la Policía Nacional Civil<sup>30</sup>.

## **12. Funciones de la Comisión de Obras Públicas**

Las funciones podrían centrarse en la emisión de leyes sobre el planeamiento, autorización de la construcción, apertura, mejoras y conservación de obras públicas, tales como, carreteras, vías férreas, puentes, muelles, aeropuertos, etc.; y fomentar la construcción de viviendas económicas.

Según el folleto *Nuestra Asamblea Legislativa* esta comisión se encarga de:

Realizar las gestiones correspondientes para posibilitar la distribución de agua potable o energía eléctrica en las comunidades que lo requieren; y además todo lo concerniente a proyectos de vivienda popular y servicios de telecomunicaciones; también supervisa el programa de acción ejecutiva que realiza el Ministerio de Obras Públicas, en lo referente a la construcción y reparación de carreteras y caminos del territorio nacional<sup>31</sup>.



### **13. Funciones de la Comisión de Gracias y Excusas**

Las funciones de esta comisión eran mínimas, el trabajo fue, por lo general, intrascendente, por tal motivo desapareció, las labores que realizaba se distribuyeron en las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos y, en la de Hacienda y Especial del Presupuesto.

Según el folleto *Nuestra Asamblea Legislativa* a esta comisión le correspondía:

Dictaminar sobre todas las solicitudes de exención de impuestos presentadas por las instituciones de carácter benéfico que lo requieran. También le compete dictaminar sobre las peticiones de indulto para los reos condenados, previo informe de la Corte Suprema de Justicia<sup>32</sup>.

### **14. Funciones de la Comisión de Defensa**

Esta es la comisión más innecesaria de la Asamblea Legislativa, pero antes de desaparecer su función fundamental y última debería ser preparar un proyecto de ley para eliminar a la Fuerza Armada y declarar al Estado salvadoreño neutral y desarmado, porque la sola existencia de la institución militar, constituye un peligro para la seguridad de la ciudadanía. Además, a nivel histórico se puede afirmar que ha sido una fuerza armada de ocupación nacional, que sólo ha servido para cometer crímenes y delitos de lesa humanidad contra el pueblo salvadoreño, y ha defendido los intereses de la oligarquía "nacional"; Por otra parte, consume un presupuesto constituido por una cantidad enorme de millones de colones que podrían invertirse en beneficio de la población.

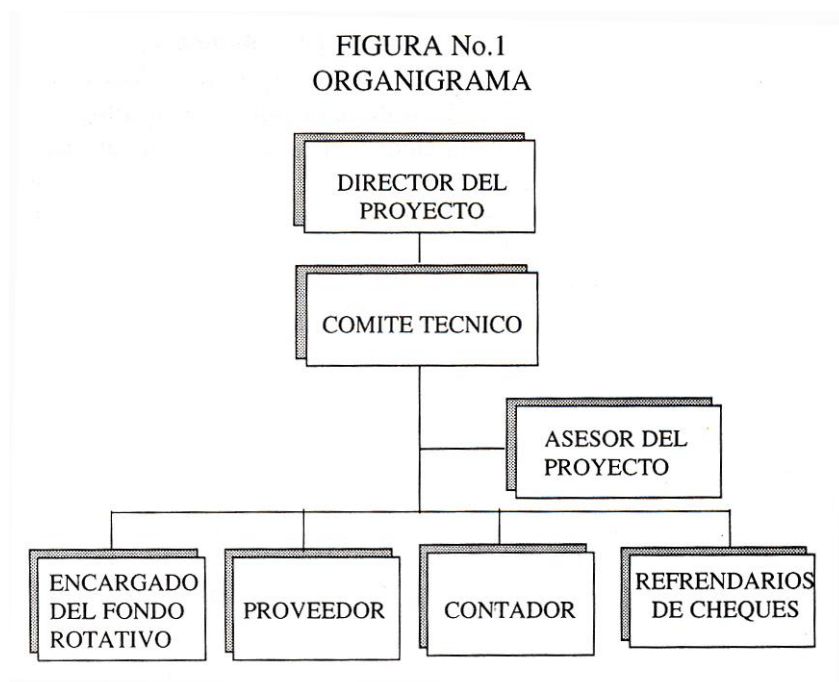
Según el folleto de *Nuestra Asamblea Legislativa*, esta

comisión se encarga de:

Estudiar y dictaminar todo lo referente a legislación o doctrina militar, particularmente se encarga de propiciar las relaciones entre fuerza armada y población civil, o entre Alto Mando Militar y Órgano Legislativo<sup>33</sup>.

### 15. Las funciones del Comité Técnico

Este comité no tiene el rango de una comisión legislativa. Su creación es producto de un convenio entre la Asamblea Legislativa y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), el cual consistía en donar fondos económicos para modernizar a la Asamblea Legislativa; el programa se denominó "fortalecimiento de la Asamblea Legislativa". Posteriormente, este comité también administró fondos donados por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) para la modernización de la Asamblea.



El Comité Técnico analiza y decide, esa decisión pasa después a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, entidad que es la que en definitiva decide. Con la Comisión Política el Comité Técnico no tiene ninguna relación. Un diputado funge como coordinador del comité y es quien realiza el enlace entre la Junta Directiva y el Comité Técnico

Este comité es un organismo eminentemente técnico y está constituido por un diputado de cada fracción política para administrar la inversión de los fondos y desarrollar proyectos en tres áreas:

- A. Mejorar y construir infraestructura. Se construyó el edificio anexo que es el administrativo y se remodelaron ocho pisos del edificio de la Asamblea.
- B. Abastecer con equipo de oficina, por ejemplo, faxes, teléfonos, escritorios, computadoras, así como capacitaciones de personal en el nuevo *software*.
- C. Atender al público, para ello fue necesario brindar capacitaciones al personal técnico, administrativo y a los diputados.

Sería bueno que esta comisión se convirtiera en una comisión permanente de la Asamblea, encargada de promover la modernización y democratización de la misma, igualmente, que se ocupe del estudio, actualización y modernización continua del Reglamento Interno de la Asamblea para adecuarlo a la altura de las necesidades y los nuevos cambios que se registran en el país y a nivel internacional.

#### **4.8. Subcomisiones legislativas**

Las subcomisiones se forman en el interior de las comisiones permanentes, a petición del presidente de la comisión o por iniciativa de cualquier diputado, siempre y

cuando en ambos casos cuenten con el respaldo de la mayoría de la comisión.

Las subcomisiones conservan independencia en su respectivo rol en relación con la comisión de donde se formaron. Uno de los objetivos de las subcomisiones es lograr flexibilidad, agilidad, eficiencia y descentralización de las responsabilidades; de igual forma, la cualificación en la especialización del trabajo legislativo.

En la mayoría de las Asambleas Legislativas se tiene cada vez más un número creciente de subcomisiones, esta situación permite concluir a Claire-Emmanuelle Longuet que "las Asambleas Legislativas del fin del siglo XX son de las subcomisiones"<sup>34</sup>.

El funcionamiento interno de las subcomisiones es prácticamente el mismo que rige a las comisiones permanentes. En cuanto a su composición, por lo general están constituidas por un número reducido de diputados más especializados, más conocedores o más interesados en la problemática u objeto de trabajo; el promedio de miembros es de tres a cuatro diputados. Por lo general, se trata de mantener la representatividad de las fracciones políticas que existe en el seno de la Asamblea Legislativa. Claro está que la composición depende del número de diputados que forman cada comisión y del asunto por tratar. El número exiguo de diputados les permite tener facilidad en la planificación del trabajo, ponerse de acuerdo en el menor tiempo, dividirse las tareas, realizar un trabajo más personalizado, lo cual implica mayor responsabilidad que la que cada uno tiene en las comisiones permanentes, etc.

#### **4.8.1 Las subcomisiones y la investigación**

El aparecimiento de las subcomisiones también está íntimamente relacionado con la investigación. La experiencia histórica del trabajo de las subcomisiones ha dado resultados positivos, por lo que cada vez se observa que su existencia es necesaria y hasta indispensable para abordar casos concretos y específicos que necesitan profundizarse, además de agilizar los resultados de la labor legislativa, sin menoscabo de disminuir la calidad y eficiencia que, por lo general, han caracterizado los informes finales de las subcomisiones.

En las subcomisiones hay algunas limitantes. Por ejemplo, que el presidente de la comisión permanente no puede ser a la vez el presidente de la subcomisión que se haya formado al interior de la comisión que él preside. Ningún diputado o diputada puede ser más de una vez presidente de una subcomisión ni ser miembro de más de una subcomisión de la misma comisión permanente.

#### **4.9 Las Comisiones de Investigación**

Estas comisiones también son conocidas con los nombres de especiales, extraordinarias, de encuestas, *ad hoc* o *select committees*. La mayoría de las veces, éstas surgen específicamente para realizar o verificar investigaciones sobre aspectos o mandatos que determine el pleno. Además, pueden abordar actividades administrativas y privadas, por ejemplo, gestión financiera, técnica, política, así como para fines de iniciativa de ley, reforma legislativa, enjuiciamiento de la conducta personal de algún funcionario público o cualquier otro asunto de interés público y de trascendencia nacional. Estas comisiones se disuelven una vez cumplido el mandato para el cual fueron creadas.

Las Comisiones de investigación, por su parte, pueden limitarse a recoger datos (meramente recopiladora) o a formular opinión (dictaminadora); por el asunto en que entienden pueden ser para cuestiones personales (conducta y honorabilidad de un parlamentario) o de índole real, y en este último caso preocuparse de preparar una reforma de textos (legislativas), examinar cómo se ha desenvuelto el sufragio (electorales), enjuiciar la conducta del Gobierno en una materia (políticas), o averiguar cómo se desenvuelve un servicio público (administrativas); finalmente, pueden ser de una sola Cámara o formarse con miembros de ambas (Comisiones mixtas)<sup>35</sup>.

Las comisiones de investigación surgen, además, para garantizar la función primordial y esencial que debe cumplir la Asamblea Legislativa, como es el control que debe ejercer sobre los Poderes Ejecutivo y Judicial.

Por otra parte, es necesario mencionar que también pueden formarse subcomisiones en el interior de las comisiones de investigación, "siempre que ello no implique una delegación de autoridad". Estas no pueden informar directamente a la Cámara, debiendo hacerlo a través de la Comisión de la que forman parte<sup>36</sup>.

#### **4.9.1 Los miembros de las Comisiones de Investigación**

La composición de los miembros de las comisiones de investigación es democrática y, refleja la composición política que prevalece en la Asamblea Legislativa, es decir, son representativas y guardan el equilibrio político. Los diputados pueden formar parte sólo de una comisión de investigación. El pleno es el que a través de la elección decide quienes serán sus miembros y su mandato.

Las membrecías de las comisiones de investigación pueden estar constituidas por diputados y particulares, en calidad de especialistas para brindar asesoría, quienes pueden participar en las sesiones de audiencia y deliberaciones internas; estos tienen voz pero no voto. Por tal razón, se les conoce con el nombre de comisiones de investigaciones mixtas o semiparlamentarias.

El funcionamiento de las comisiones de investigación, por lo general, se encuentra normado en el reglamento interno de las Asambleas Legislativas. A grandes rasgos, se pueden mencionar los aspectos siguientes, por ejemplo, en lo que respecta al *quórum*, éste lo forman, por lo menos, la mitad de los diputados que la integran. Las comisiones establecen la planificación del trabajo y la calendarización de sesiones. Estas no deben llevarse a cabo paralelamente a las del plenario o a las de otras comisiones, sin embargo, no es un impedimento para que la comisión realice sesiones en países extranjeros, siempre y cuando la situación lo amerite, pero para ello debe contar con la autorización del pleno.

Las sesiones de las comisiones de investigación en Gran Bretaña, y por lo general en muchas Asambleas Legislativas de países democráticos, no son totalmente cerradas, en Gran Bretaña, por ejemplo:

Respecto al carácter público o reservado de las sesiones celebradas por los órganos aquí estudiados, debe decirse que éstos, salvo que la Cámara disponga otra cosa, pueden acordar que las declaraciones de testigos tengan lugar en sesiones públicas, lo que en la práctica constituye la regla general<sup>37</sup>. En cambio, las sesiones destinadas a deliberaciones entre los componentes de las Comisiones tienen lugar invariablemente a puerta cerrada. Los diputados de la Cámara de los Comunes pueden estar

presentes en cualquier reunión de los *Select Committees*, pero es de estricta cortesía retirarse cuando sean invitados a ello por las Comisiones que deseen celebrar sus sesiones con sólo sus miembros<sup>38</sup>.

En El Salvador, según la *Constitución*, en el inciso 32o. del. Art.131, corresponde a la Asamblea Legislativa:

Nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional y adoptar los acuerdos o recomendaciones que estime necesarios, con base en el informe de dichas comisiones.

En el Artículo 52, del *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*, se "especifica" el mandato constitucional:

La Asamblea nombrará las comisiones especiales a que se refiere el Ordinal 32o. del Art.131, de la *Constitución*, con el número de diputados o diputadas que estime conveniente.

Las comisiones especiales así constituidas elegirán un presidente o presidenta, un relator o relatora y un secretario o secretaria, teniendo los demás miembros la calidad de vocales.

#### **4.9.2 Condiciones y apoyo a las Comisiones de Investigación**

La investigación necesitan condiciones propicias, favorables e idóneas para cumplir el objetivo para el cual fueron creadas, es decir, condiciones especiales porque de lo contrario se crearán con el propósito de distraer la atención de la población y, en este sentido, colocarían una cortina de humo sobre un problema fundamental de la nación, encubrirían



la corrupción, etc. Las comisiones al no contar con las condiciones que garanticen la profundización en la investigación sólo serán un pretexto más, para argumentar que existe democracia.

La investigación siempre ha sido una técnica vital en el sistema parlamentario. Investigar significa realizar indagaciones, pesquisas y recopilación de noticias sobre hechos u objetos, sea por medio de personas expertas, sea por inspecciones oculares, sea mediante examen de documentos o interrogatorios de individuos. Las investigaciones parlamentarias son generalmente admitidas, casi sin excepción. Y admitidas con alcance muy amplio, que abarca todo el funcionamiento del Estado<sup>39</sup>.

En países con sistemas políticos excluyentes y discriminadores se crean comisiones de investigación no para investigar sino para evitar que se encuentre la verdad, por lo que la característica principal es la falta de condiciones especiales para realizar la investigación, por lo tanto, prevalecen obstáculos y sabotajes al trabajo mínimo y superficial que podrían realizar.

Las condiciones, los recursos y las facilidades constitucionales con las que cuentan las comisiones de investigación se encuentran estipuladas también en los reglamentos interiores de las Asambleas Legislativas. A manera de ejemplo, se pueden mencionar las siguientes: contratar servicios de inteligencia; permitir libre acceso a todas las dependencias oficiales y a los recintos, domicilios y documentos privados —con orden de allanamiento emitida por un juez—; hacer comparecer ante sí a cualquier persona, sea alto funcionario público o particular; tener acceso a

expedientes judiciales, sin menoscabo de la independencia del Poder Judicial; conocer los secretos profesionales, industriales, fiscales y de la defensa nacional; declaraciones de renta y cuentas bancarias —aquí impera el principio del primado del interés de la nación sobre cualquier interés particular—, etc.

En Italia, según el Artículo 141, inciso 2, del *Reglamento de la Cámara de los Diputados*, a las comisiones de investigación les corresponde que: "la Comisión de encuesta procede a la indagación y estudios con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial"<sup>40</sup>.

En este mismo orden, las comisiones de investigación pueden remitir a los tribunales o al plenario, para formación de antejuicio, según sea el caso, a las personas que hayan delinquido durante el proceso de audiencia. Por ejemplo, por haber ocultado o tergiversado información —perjurio— o no presentar o alterar la documentación requerida; ausencia a una citación hecha por la comisión —desacato—, en este caso, se puede hacer comparecer a la persona con el auxilio de la fuerza pública; influencia o interferencia ejercida por algún miembro del Ejecutivo; conducta dolosa; soborno de testigos; negarse a prestar juramento o a declarar, etc.

En El Salvador, las condiciones y los recursos de que disponen las comisiones de investigación se encuentran únicamente en tres Artículos, que son el 132 de la *Constitución* y los 53 y 54 del *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*. Estos son tan amplios que prácticamente la profundidad, eficiencia y eficacia de las comisiones de investigación se pierden.

Art.132.

Todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo

los de Instituciones Oficiales Autónomas y los miembros de la Fuerza Armada, están en la obligación de colaborar con las Comisiones Especiales de la Asamblea Legislativa; y la comparecencia y declaración de aquellos así como las de cualquier otra persona, requeridas por las mencionadas comisiones, serán obligatorias bajo los mismos apercibimientos que se observan en el procedimiento judicial.

Art.53.

Las comisiones especiales desarrollarán sus trabajos de investigación de los asuntos específicos que les hayan sido encomendados, con toda la amplitud que para ello se requiera.

Art.54.

Para que estas comisiones puedan realizar sus investigaciones, con la eficacia y diligencia que el asunto a tratar demande, los funcionarios y empleados públicos en general, así como los miembros de la Fuerza Armada y cualquier otra persona, deberán colaborar con las mismas asistiendo a las citas que se les hicieren o proporcionando por escrito cualquier información que se les solicitare, tal y como lo dispone el Art.132 de la Constitución.

#### **4.9.3 El informe final de las comisiones de investigación**

Según la práctica legislativa, a nivel mundial, cuando la Asamblea Legislativa acuerda la creación de la comisión, al mismo tiempo determina el plazo en que deberá trabajar y la fecha en que presentará el informe, y con la presentación de éste al plenario -para su respectiva modificación, aprobación o rechazo-, la comisión de

investigación se disuelve. La Asamblea puede, en caso de estimarlo necesario, dar prórroga al trabajo de la comisión. Si en el informe se contemplan elementos para la formación de causa, éste será enviado y puesto a la orden del poder judicial para que este Órgano del Estado determine el juzgamiento de aquellas personas que hayan transgredido el ordenamiento jurídico interno del país.

Es importante señalar, también, que una comisión investigadora nace con un fin o fines claramente determinados en la moción que le da origen. Sin embargo, sus resultados pueden servir para diversos propósitos, que van más allá de la función contralora propiamente dicha. Pueden dar lugar a una nueva legislación, a la creación de organismo, la rectificación de políticas, la anulación de contratos administrativos, el mejoramiento de los sistemas administrativos y la renuncia de funcionarios públicos, para citar sólo algunos ejemplos<sup>41</sup>.

El informe contiene, entre otros elementos, una exposición de propósitos, conclusiones y recomendaciones; puede estar constituido por dos partes, uno por la mayoría y otro por la minoría; puede contener breves resúmenes de testimonios y declaraciones obtenidas, y la propuesta de un proyecto de ley que considere pertinente como resultado de la investigación. Los informes se hacen del conocimiento público y se publican en el *Diario Oficial*. El informe no tiene un carácter vinculante, es decir, no tiene efectos jurídicos, sino que es de propuestas, exhortaciones, recomendaciones o sugerencias, en otras palabras, no obliga al Poder Judicial, al Ejecutivo ni al mismo Legislativo a tomar literalmente las resoluciones dictadas en el informe, pero esto no significa literalmente que los Poderes aludidos o instituciones de la

administración pública no puedan emprender acciones sobre la base del contenido del informe.

En El Salvador, lo concerniente a los informes de las comisiones de investigación se encuentra plasmado en los ordinales 32 y 37 del Artículo 131 de la *Constitución*, y en el Artículo 55 del *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*:

Ordinal 37. Recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los Ministros de Estado, o a los organismos correspondientes; la de los funcionarios de Instituciones Oficiales Autónomas cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación, en su caso. La resolución de la Asamblea será vinculante cuando se refiera a los jefes de seguridad pública o de inteligencia de Estado por causa de graves violaciones de los Derechos Humanos.

Artículo 55. Concluido el trabajo de investigación, las comisiones especiales emitirán el informe correspondiente para que la Asamblea adopte los acuerdos o recomendaciones que estime necesarios, conforme lo establecen los ordinales 32 y 37 del Art. 131 de la Constitución, según sea el caso.

En la actualidad, una de las características de la Asamblea en El Salvador es la casi inexistencia de subcomisiones; otra la constituye el hecho de que las comisiones de investigación prácticamente no han existido porque si el Legislativo era corrupto, para qué iba a investigar a los Poderes Judicial y Ejecutivo, si también investigara a los Poderes Judicial y Ejecutivo, si allí también reinaba impunemente la corrupción.

Esta es una de las explicaciones del porqué de la inexistencia de tales entidades, sin embargo, existe la posibilidad de crearlas pero no para que investiguen, pues la derecha se ha preocupado para que éstas no tengan condiciones ni apoyo para descubrir la verdad. Quiere decir que si le otorgan las facultades y los recursos a las comisiones de investigación para que hagan su trabajo tal y como debe ser, los primeros que protestarían directa o indirectamente serían los corruptos, es decir, todos aquellos que han hecho su fortuna robando a través de algún Poder del Estado o institución de la Administración Pública. Ejemplo de ello serían los militares; los lacayos de las multinacionales, narcotraficantes, delincuentes del crimen organizado, etc. Todas estas personas se opondrán en nombre del pueblo y la democracia, porque en nombre de estas entidades han cometido todas las barbaridades que ha sufrido y sufre la población de este país.

## NOTAS Y REFERENCIAS

1. ARENA dispuso la siguiente distribución de las fracciones legislativas en la composición de la Junta Directiva para la legislatura 1994-1997, independientemente de los resultados obtenidos por los partidos políticos en las elecciones de 1994: Cinco diputados del partido ARENA (la presidenta tuvo dos votos), representaba el "50% + 1". Dos diputados del partido FMLN, representaba el "20 por ciento". Dos diputados del PDC y un diputado del PCN. En la legislatura de 1997-2000 se suprimió el doble voto del presidente, el cual se sustituyó con la creación de una secretaría más en la Junta Directiva.
2. EL PD desempeñó la misma función que jugó el PDC, cuando éste último partido pactó a finales de 1979, con la Fuerza Armada "Salvadoreña" y los EE.UU., para formar parte de la junta de gobierno, que reemplazaría a la junta revolucionaria.
3. El MNR fue cancelado por el Tribunal Supremo Electoral por no haber alcanzado ni el uno por ciento de los votos válidos en las elecciones de marzo de 1994, según lo estipulaba el *Código Electoral 1993*, en el Art.182, inciso 3.
4. EDELBERTO TORRES-RIVAS, **El tamaño de nuestra** democracia, San Salvador, ISTMO, 1992, p.85.
5. FMLN, CD, et al, **Acta de Compromiso, San Salvador, Partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa**, 02 de mayo de 1997.
6. ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR, **Manual del Diputado, S.I.L, S.p.i.**, fotocopia del documento, S.f., p.

- 2.
7. CFR. MARINA RAMÍREZ ALTAMIRANO, **Op. cit.**, pp.56 y 57.
8. CLAIRE-EMMANUELLE LONGUET, **Le Congrès des Etats-Unis -Que sais-je-**, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p.79.
9. ALESSANDRO PIZZORUSSO, **Lecciones de Derecho Constitucional**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Tom.I, 1984, p.271.
10. **CFR.** CARL J. FRIEDRICH, **Op. Cit.**, p. 159.
11. ALEJANDRO VIAL SAAVEDRA, "Informe preliminar sobre los parlamentos de Argentina, Chile y Uruguay; la necesidad de su fortalecimiento institucional", **Revista Paraguaya de Sociología**, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, No.90, mayo-agosto 1994, p. 11.
12. Entrevista al diputado Arturo Argumedo h, **Loc. Cit.**
13. Entrevista al diputado Walter René Araujo Morales, diputado de ARENA, Presidenta de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, el 21 de octubre 1996, en su oficina de la Asamblea Legislativa.
14. Entrevista a Carmen Elena Calderón de Escalón, diputada de ARENA, Presidenta de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, el 17 de octubre de 1996, en su oficina en la Asamblea Legislativa.
15. CFR. La Asamblea Legislativa, **Acuerdo No.44**, San Salvador, Palacio Legislativo, 26-05-1997.
16. Entrevista a Alex René Aguirre Guevara, diputado del PCN, Relator de la Comisión de Economía y Agricultura, el 15 de octubre de 1996, en la Asamblea Legislativa.
17. LUIS LAINEZ, "La oposición denuncia doble juego de ARENA en Asamblea", (San Salvador), **El Diario de Hoy**, 22-



05-1997, p.6.

18. Entrevista a Miguel Ángel Sáenz Varela, diputado del FMLN, Secretario del Comité Técnico, el 21 de octubre de 1996, en el local de la fracción del FMLN.
19. Entrevista a Mercedes Gloria Salguero Gross, diputada de ARENA, Presidenta de la Asamblea Legislativa y de la Comisión Política, el 24 de octubre de 1996, en la Asamblea Legislativa.
20. ASAMBLEA LEGISLATIVA, **Nuestra Asamblea Legislativa 1994-1997, S.I.L, S.ed., S.f.,** p.23.
21. **IBID,** p.22.
22. **IBID,** p.21.
23. **IBID.**
24. **IBID,** pp.23,24.
25. **IBID,** p.22.
26. **IBID,** p.20.
27. **IBID,** p.22.
28. **IBID,** p.24.
29. **IBID,** p.23.
30. **IBID,** p.21.
31. **IBID,** p.22.
32. **IBID,** p.21.
33. **IBID,** p.20.
34. CLAIRE-EMMANUELLE LONGUET, **Le Congrès des Etats-Unis, Que sais-je?,** Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p.78.
35. N-ICOLAS PEREZ SERRANO, Op. cit., p.813.
36. FERNANDO SANTAOLALLA, **El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación), S.l.i.,** Editorial Revista de Derecho

Privado y de Derecho Reunidas, S.f., p.167.

37. Los Select Committees que celebran todas sus sesiones a puerta cerrada constituyen una minoría. **Vid.** M. PARTINGTON, "Parliamentary Committees: recent developments" en **Parliamentary Affairs**, 1969-1970, p.31.
38. FERNANDO SANTAOLALLA, **Op. cit.**, pp.166 y 167.
39. GERMÁN J. BIDART CAMPOS, **Op. cit.**, p.105.
40. FERNANDO SANTAOLALLA, **Op. cit.**, p.195.
41. ALEX SOLIS FALLAS, **El control parlamentario**, San José, PRODEL, 1995, p.124.

**V**  
**DE LA SESIÓN PLENARIA**  
**A LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

**5.1 La sesión plenaria o pleno legislativo**

La sesión plenaria es la reunión general de un número suficiente de diputados, convocada por la Junta Directiva de la Asamblea una o dos veces a la semana, y con una agenda previamente elaborada. Es en donde se delibera y se adoptan resoluciones; constituye la máxima autoridad del Poder Legislativo; en ella reside la voluntad, la representación popular y la soberanía de la Asamblea. En El Salvador, la Asamblea celebra una plenaria cada semana.

**Período de sesiones**

Al período de sesiones se le conoce también con el término de "sesión", el cual se desarrolla en el lapso en que la Asamblea realiza sus actividades ordinarias y comprende, por lo general, el tiempo previamente fijado y calendarizado que transcurre de un receso legislativo al otro, mientras dura una legislatura.

**Receso legislativo**

El receso legislativo significa que no habrá plenarias pero las actividades legislativas continúan, tales como las reuniones de las comisiones y subcomisiones, atención al público, etc. En El Salvador, no se aborda este tópico en el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*, mucho menos se especifica el principio ni el fin de cada período de sesiones.

Según María Marta Valladares, diputada del FMLN:

No tenemos vacaciones ni quince días seguidos, lo que tenemos son los días feriados de Semana Santa, en el mes de agosto, en el mes de diciembre y algunos días festivos de carácter nacional; nosotros como diputados no tenemos un receso legislativo como los parlamentarios de los países de Europa<sup>1</sup>.

Esta situación da como resultado el alto ausentismo de los diputados, particularmente en tiempo de campaña electoral, cuando ellos se dedican a tiempo completo al proselitismo, y los que no han sido postulados como candidatos a diputados ya no le dan importancia al trabajo legislativo y si llegan a la Asamblea lo hacen con desgano; un receso de tres meses vendría a estabilizar el trabajo legislativo y no se engañaría a la población de que los diputados trabajan durante este período, ya que cobran su respectivo salario sin cumplir con sus obligaciones y funciones para las cuales fueron elegidos y tienen el deber de realizar.

#### **5.1.1 La legislatura y la clasificación de las sesiones plenarias**

Por otra parte, la legislatura o período legislativo es el lapso que media entre una elección de diputados y otra, comprende el período de sesiones ordinarias y extraordinarias. En El Salvador, la legislatura es de tres años, inicia el primero de mayo y termina el último día del mes de abril del tercer año.

Las sesiones plenarias pueden ser:

- A. Ordinarias
- B. Extraordinarias
- C. Solemnes

### **A. Ordinarias**

Las sesiones ordinarias son las que se realizan de pleno derecho en el transcurso del período de sesiones, en días y horas prefijadas con una propuesta de agenda, previamente elaborada, sin que medie convocatoria del Poder Ejecutivo. En El Salvador, las sesiones ordinarias se llevan a cabo el día establecido pero no a la hora convenida, por ejemplo, la hora prefijada para la plenaria es a las 9:00 AM, sin embargo, puede iniciar a las 10:00, 11:00, 12:00, 1:00 ó a las 2:00 p.m.

Según el Art.29, del *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador*:

Las sesiones ordinarias son las que se celebran durante el correspondiente período legislativo. Se efectuarán por lo menos, una vez por semana, el día y la hora que determine el presidente(a) al hacer la respectiva convocatoria.

### **B. Extraordinarias**

Las sesiones extraordinarias pueden ser decretadas por el Poder Ejecutivo y por el presidente(a) de la Asamblea Legislativa con el respaldo de las dos terceras partes de los diputados; para abordar., exclusivamente, los aspectos precisados en el texto de la convocatoria, o para prorrogar las sesiones ordinarias, en los días y en las horas distintos a los que se ocupan para las sesiones ordinarias. Las sesiones extraordinarias se clausuran en el momento en que se agota el orden del día, especificado en la convocatoria.

Según el Art.29, del *Reglamento Interior de la*

*Asamblea Legislativa de El Salvador*, las sesiones extraordinarias son:

Aquellas que se celebran por convocatoria del Consejo de Ministros o por el presidente(a) de la Asamblea Legislativa. Se efectuarán los días y horas que señalen las respectivas convocatorias del Consejo de Ministros o del presidente o presidenta de la Asamblea Legislativa, que harán cuando hubiere urgencia de celebrarla antes de la fecha señalada para la sesión ordinaria.

### **C. Solemnes**

Las sesiones solemnes son, por ejemplo, la inaugural y de juramentación de los diputados (01 de mayo); la toma de protesta constitucional del presidente de la república (01 de junio); visitas de jefes de gobierno o de Estado.

Según el Art.29 del *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador*, en relación con las sesiones solemnes, dice lo siguiente:

Por acuerdo de la Junta Directiva, podrán celebrarse sesiones solemnes, conforme a la Agenda que al efecto se elabore, sin que en ellas puedan tratarse otros puntos fuera de los señalados en tal Agenda.

### **5.2 De Asamblea Legislativa a Mercado**

Las sesiones de la Asamblea Legislativa de El Salvador se realizan en la capital, en el recinto llamado Salón Azul del Palacio Legislativo; no obstante la *Constitución*, en el Art.122, permite que pueda "trasladarse a otro lugar de la República para celebrar sus sesiones cuando así lo acordare".

En El Salvador, la conducta de los diputados, incluidos

los miembros de la Junta Directiva, desde el inicio hasta el final de una sesión, deja mucho que desear, pues no sólo irrespetan a la población que los eligió sino, incluso, hasta a ellos mismos; por ejemplo, los diputados se pasean por los otros curules en plan de visita a sus amigos; en algunos curules, en el baño y en el estrado reservado para al público se forman grupos de diputados para conversar, por lo general sobre temas que no tienen que ver con el trabajo legislativo; hay algunos que pasan horas hablando por teléfono; otros dan declaraciones a la prensa; reciben amigos y familiares y entablan con ellos largas conversaciones y discusiones; leen algún periódico o revista; conversan con el público que asiste; salen y entran a la hora que quieren al Salón Azul; llegan a dormir a sus curules; algunos curules parecen chimeneas, por el humo de los cigarros que fuman algunos diputados, a pesar de que hay varios carteles en el Salón Azul, en donde se dice que es prohibido fumar, etc. Los diputados con estos comportamientos hacen parecer al recinto legislativo más un mercado que un parlamento.

### **5.3 Recintos legislativos**

El lugar del recinto legislativo de El Salvador, donde se celebran las sesiones plenarias, se llama Salón Azul y está construido a la usanza antigua, pues responde a la historia de las dictaduras que han "gobernado" el país.

El origen del nombre de Salón Azul está relacionado con los colores de la antigua bandera salvadoreña, adoptada por decreto del 28 de abril de 1865, la cual estaba formada por cinco franjas azules y cuatro blancas, horizontales, que tenía en el ángulo superior un cuadro encarnado (rojo) con nueve estrellas de cinco puntas, que representaban a los nueve Departamentos en que se dividía el país en aquella época.

En virtud de esos colores, tres de los salones del Palacio Nacional se denominaron –en solemne ceremonia– con sus nombres: "El Salón Rojo", "El Salón Blanco" y "El Salón Azul". El primero correspondía al Presidente de la República, era el «Salón Presidencial», el "Salón Blanco" era la Cancillería y el "Salón Azul", ubicado al costado poniente correspondía a la Asamblea Legislativa<sup>2</sup>.

El Salón Azul tiene una estructura cuadrada, los diputados tienen sus curules dispuestos en forma escolar, frente a la Junta Directiva, no hay espacios laterales al frente para la prensa. Entre los cambios que mejorarían el actual recinto mencionamos una estructura ovalada o semi circular, un solo estrado o *pódium* y espacios adecuados y equipados para la prensa.

La situación de ubicación por ideología en la Asamblea no tiene acumulación histórica en El Salvador, se podría decir que inició tímidamente como resultado de las elecciones de 1991, con la elección de ocho diputados de Convergencia Democrática, cuando en ese entonces se encontraba constituida por el MNR, PSD (Partido Social Demócrata) y el MPSC (Movimiento Popular Social Cristiano) y en esa época estos partidos constituían una coalición de izquierda.

Fue hasta las elecciones de 1994 cuando se dividió por completo el Salón Azul en dos secciones ideológicas: izquierda y derecha, cada bloque de curules tiene 42 puestos. En las elecciones de 1997 se produjo una ruptura histórica, porque por primera vez los partidos políticos minoritarios y fieles aliados y servidores de la derecha, como por ejemplo, PCN, PDC y PD no querían sentarse en el mismo bloque con el partido oficial ARENA.

La manera de tomar asiento de los diputados en los



Parlamentos resulta a menudo expresión de la estructura inherente, y de la relación de los grupos que en ellos se contengan. Así, cuando los conservadores se sientan en la parte derecha de la Cámara, y los radicales a la izquierda —como era el caso en la Asamblea Constituyente de Francia en 1879, y lo ha sido en dicho país desde entonces— es posible hablar de la «derecha» y de la «izquierda» en un sentido simbólico<sup>3</sup>.

Esta circunstancia histórica que se produjo en Francia, fue la que popularizó la ubicación ideológica de los diputados, hay que hacer notar de igual forma que la derecha, desde los orígenes del parlamento ha representado los intereses económicos de la aristocracia, y la izquierda los del pueblo. No hay que olvidar que ésta fue también una razón poderosa para la división del Parlamento en Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes.

En la figura siguiente, aparecen los curules con el nombre de cada diputado y el número de extensión telefónica, correspondientes a la legislatura 1997-2000. De igual forma, el de los técnicos, gerente administrativo, prensa, sala de conferencia de prensa y sonido.

#### **5.4 Acerca de la agenda de la sesión plenaria**

La agenda u orden del día es el programa en que se encuentran contemplados de forma sistemática, los asuntos que se abordarán en la sesión plenaria.

La agenda es propuesta al pleno por la Junta Directiva y puede ser modificada únicamente al inicio de la sesión con los votos favorables de la mayoría de los diputados presentes, con el objetivo de llevar un mandato establecido y evitar sorpresas a última hora, como la inclusión de otro tema durante el desarrollo o al final de la sesión.

Existen reglas para la elaboración de la agenda, por ejemplo, las comisiones legislativas y la gerencia de operaciones legislativas envían a la Junta Directiva, al menos con dos días de antelación a la sesión los dictámenes, piezas de correspondencias, renunciaciones, proyectos de ley, interpelaciones, etc. Se toma en cuenta un orden cronológico de llegada, de afinidad de materia, de urgencia y, sobre todo, las prioridades de satisfacción de las necesidades del pueblo.

Para el caso de El Salvador, no existen reglas ni parámetros para la elaboración de la agenda. Por ejemplo, según el literal "n" del Art.7, del *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*, es atribución de la Junta Directiva: "Determinar antes de cada sesión la agenda de ésta, la cual se anunciará anticipadamente al público en el tablero de edictos". A pesar de que en el Art.11, literal "a" del mismo *Reglamento*, se establece como obligación de los secretarios(as) de la Junta Directiva: "Dar cuenta a la Asamblea de las notas oficiales, mociones, dictámenes y solicitudes que se reciban, de acuerdo con su importancia y el orden de presentación".

Según María Julia Hernández, directora de Tutela Legal del Arzobispado, la agenda de la Asamblea Legislativa de El Salvador debería determinarse por las urgentes necesidades del pueblo, es decir: "1°. El problema económico de la población, 2°. El problema de la seguridad pública y 3°. El temor de situaciones que envuelven la memoria del pasado"<sup>4</sup>.

#### **5.4.1 La elaboración de la agenda en El Salvador**

El departamento de recepción de correspondencia es el lugar, donde ingresa la documentación dirigida a la

Asamblea Legislativa; la gerencia de asuntos legislativos recopila y pre clasifica las piezas de correspondencia, las iniciativas de ley que ha recibido y la documentación emanada de las comisiones legislativas durante una semana, para luego proponerle el proyecto de agenda a la Junta Directiva, también hay situaciones imprevistas o eventos especiales que se toman en cuenta, por ejemplo, el fallecimiento de algún diputado, la visita de un jefe de gobierno o de Estado extranjero.

La Junta Directiva aprueba o modifica la propuesta de la gerencia con dos días de antelación a la plenaria, es decir, los martes. Una vez definida la agenda, se les distribuye a los diputados y a los asesores el día miércoles, el jueves es el de la sesión plenaria.

La agenda está formada por los dictámenes de las comisiones legislativas y por los extractos o resúmenes de las piezas de correspondencia recibida. A partir de la legislatura de 1997-2000, se tomó la decisión de dividir en cuatro partes la agenda del plenario, la primera consiste en los dictámenes de las comisiones y las tres restantes las separan por literales. Por ejemplo, la "A" comprende el resumen y organización de la correspondencia propuesta por la Junta Directiva al pleno legislativo para la sesión plenaria; la "B" la conforman la correspondencia que no compete a la Asamblea Legislativa y la "C" está constituida por la correspondencia que pasa directo a las comisiones.



Indígenas salvadoreños visitan la Asamblea Legislativa para que se les reconozca como pueblo, 1997

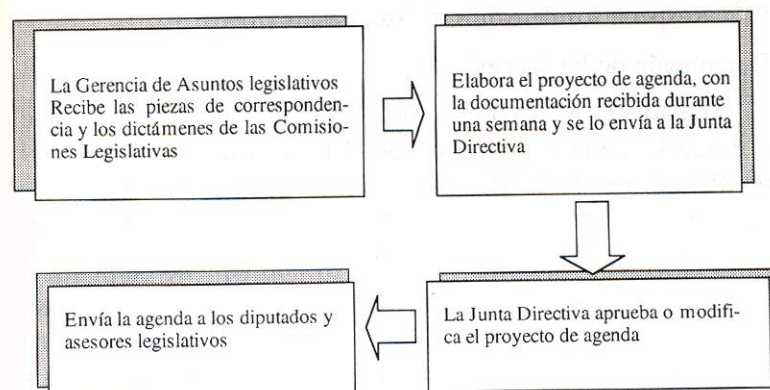
#### **5.4.2 Correspondencia que no compete a la Asamblea Legislativa**

La cantidad considerable de correspondencia que llega a la Asamblea Legislativa y que no compete a éste Órgano, podría ser resultado, entre otros, de la falta de confianza y de credibilidad de la población en las instituciones que forman el Estado y el incumplimiento o apatía de parte de éstas instituciones para desempeñar a cabalidad sus funciones o por resolver los problemas que afectan a la ciudadanía. Estas causas no excluyen ni deslegitiman el rol de mediador de la Asamblea legislativa para tratar de resolver los problemas que se presentan entre la sociedad civil y las instituciones o personas públicas y privadas.

La correspondencia de este tipo por lo general son peticiones o denuncias, por ejemplo:

- Introducir agua potable, teléfonos o energía eléctrica en determinada comunidad.
- Interceder ante alguna institución para reparar o construir un puente, calle o carretera.
- Mediar en conflictos laborales.
- Arbitrariedades cometidas por algún funcionario público o particular contra alguna comunidad.

FIGURA No.3  
PASOS PARA LA ELABORACIÓN DE LA AGENDA  
DE LA SESIÓN PLENARIA



En El Salvador se critica negativamente que los ciudadanos interponga peticiones y denuncias ante la Asamblea Legislativa; por otro lado, no sería extraño que algunos diputados se sintieran incómodos, inseguros o "rebajados" por la presencia de los sectores de la sociedad en las sesiones plenarias, particularmente de los sectores más humildes del país<sup>5</sup>. Al predominar esta situación es probable que los diputados construyan una

"vitrina" o "pecera" para mantenerse lo más alejados posible del pueblo o evitar el contacto directo con él.

En El Salvador, la agenda legislativa está determinada por el Ejecutivo; hasta la fecha ninguna legislatura ha elaborado alguna, en la que se contemple las prioridades y soluciones a las necesidades nacionales, con períodos de debate en los que participen los grupos de interés y en general la ciudadanía, a lo largo de cada uno de los tres años. Lo general que predomina actualmente es la dependencia, sumisión e improvisación; gran parte de esta situación se debe a la resistencia de la derecha a independizarse del gobierno y a la falta de visión, madurez y de iniciativa de los diputados de los otros partidos políticos.

No obstante, en enero de 1995, tanto el partido FMLN como ARENA anunciaron por separado los temas que regirían su agenda legislativa partidaria correspondiente a ese año. El diputado Gerson Martínez explicó que en el FMLN se habían establecido cuatro puntos principales a desarrollar:

A. Apoyar el proceso de Modernización del Estado

A.1. Saneamiento de la Administración Pública

A.2. Freno de la corrupción

A.2.1. Enriquecimiento ilícito

A.2.2. Evasión de impuestos

A.2.3. Contrabando

B. Reprivatización del sistema bancario y financiero

B.1. Revertir la privatización viciada

B.2. Privatizar de manera transparente

B.3. Democratizar el capital accionario

B.4 Democratizar el crédito

### C. Defensa de los derechos de los consumidores

C.1. Evitar una alza voraz de los precios

C.2. Respetar los derechos de los consumidores

### D. Depuración de los jueces<sup>6</sup>.

El diputado Jorge Suvillaga, de ARENA, dijo que: "Para este año desde la toma de posesión del Dr. Armando Calderón Sol como Presidente de la República ya se tiene un programa de trabajo establecido como es apoyar la gestión del presidente"<sup>7</sup>.

El FMLN se convirtió en el primer partido político en publicar en 1995, en los diarios de mayor circulación en el país, su respectiva agenda legislativa partidaria que denominaron: *Una Agenda Legislativa para la democracia, el crecimiento económico y la superación de la pobreza*<sup>8</sup>, lamentablemente en los años posteriores dicho partido perdió la continuidad de esta iniciativa.

#### **5.4.3 El establecimiento del quórum**

El quórum es el número necesario e indispensable de diputados para dar por abierta una sesión; por lo general es igual a la mayoría de sus miembros. Una vez establecido se puede debatir, tomar acuerdos o resoluciones y proceder a realizar votaciones.

Si a los quince minutos después de la hora fijada para iniciar la sesión no existe el quórum, se pospone para la siguiente fecha y, si en el transcurso de la plenaria éste se pierde, la plenaria se suspende y se difiere; en ambos casos se toma la nómina de los presentes y se efectúan los respectivos descuentos a los salarios de los diputados ausentes y de los que se retiraron y rompieron el quórum, a menos que a cada uno de ellos se les haya aprobado y otorgado permisos autorizados por la Junta Directiva o por

causas justificadas contempladas en el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*.

El quórum se puede instrumentalizar como táctica legislativa. Por ejemplo cuando el pleno va a votar, algún diputado puede solicitar que se verifique el quórum, como medida dilatoria para ganar tiempo que les permita cabildear o tratar de convencer a otros diputados para tomar determinada posición en cuanto a la votación.

Los tipos de quórum están en relación directa con las actividades legislativas. Por ejemplo, con el tipo de votación, en algunos casos se puede requerir la presencia de la mitad más uno, de las dos terceras partes o de las tres cuartas partes de los diputados.

Como principio de general aplicación pueden inducirse éstos: la existencia de quórum se presume siempre, pero cabe reclamación y prueba en contrario; el número legal necesario para discutir no debe ser muy elevado porque daña la buena marcha del debate; para adoptar resolución, y sobre todo para aprobar leyes, formular acusaciones contra altos magistrados, etc., se requiere un quórum cualificado; y la base formal y honesta de cálculo es el número legal de miembros de la Cámara, sin rebajas habilitadas<sup>9</sup>.

La práctica legislativa en El Salvador en cuanto al quórum es la siguiente: primero, el presidente de la Asamblea saluda a los diputados y al público presente; luego, un secretario de la Junta Directiva lee en voz alta la lista de los diputados y cada uno al escuchar su nombre dice: presente; si el control de asistencia da como resultado la presencia de por lo menos la mitad más uno, es decir 43, se



supone que entre ellos debe de haber al menos 6 miembros de la Junta Directiva, entonces se establece la existencia del quórum y se procede a dar por abierta la plenaria.

En El Salvador, en relación con el quórum, el Art.30 del *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*, estipula tan sólo que:

Al inicio de la sesión se establecerá el quórum, el cual se conformará con la mayoría de los diputados y diputadas electos. En caso necesario los diputados y diputadas que han conformado el quórum inicial podrán ser sustituidos, por una sola vez en la misma sesión de que se trate, por el suplente o propietario en su caso, comunicándolo por escrito a la Junta.

La *Constitución de El Salvador*, en el Art.123, expone lo siguiente al respecto:

La mayoría de los miembros de la Asamblea será suficiente para deliberar.

Para tomar resolución se requerirá por lo menos el voto favorable de la mitad más uno de los Diputados electos, salvo los casos en que conforme a esta Constitución se requiere una mayoría distinta.

#### **5.4.4 La modificación de la agenda**

Según la práctica legislativa internacional, inmediatamente después de haberse establecido el quórum se pasa a la modificación de la agenda propuesta por la Junta Directiva, las alteraciones se aprueban con los dos tercios de los diputados electos.

Para el caso de Costa Rica, según el Art.37, del *Reglamento de la Asamblea Legislativa*:

El Orden del Día podrá ser alterado, pero las mociones

que tengan ese propósito sólo serán de recibo en los siguientes casos:

- a) Cuando lo soliciten dos o más Jefes de Fracción que juntos representen por lo menos a treinta y ocho diputados.
- b) Cuando así lo demande no menos de la mitad de los Jefes de Fracción, debidamente acreditados.
- c) Cuando así lo soliciten diez diputados de dos o más fracciones.

En la práctica legislativa de El Salvador, después de establecer el quórum se pasa a la aprobación de la agenda, para lo cual el presidente de la Asamblea le pregunta al pleno si tiene alguna que introducir. Sin embargo, la modificación no sólo se puede realizar al principio de la sesión plenaria, sino también al final, las alteraciones a la agenda se aprueban con los votos de la mitad más uno.

Según el Art.30 del *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador*: "Establecido el quórum el Presidente(a) someterá a la aprobación de la Asamblea la agenda, la que podrá ser enmendada por el pleno, a propuesta de cualquier diputado(a)".

Entre las enmiendas que usualmente proponen para la inclusión en la agenda, se encuentran las siguientes: Introducir o retirar dictámenes, informes o piezas de correspondencia; dispensa de trámite; cambiar el orden propuesto de la agenda; minuto de silencio por el fallecimiento de algún familiar de cualquier diputado; iniciativas de ley; autorizaciones para préstamos de parte del Ejecutivo, etc.

Esta forma caótica para modificar la agenda de la

sesión plenaria, se debe en cierta medida, al grado de irresponsabilidad y desorden de parte de los diputados y del personal administrativo y de los asesores jurídicos, por no trabajar en el tiempo en que lo deben hacer o dejar los asuntos legislativos para última hora. No obstante, estamos de acuerdo en modificar el orden de la agenda, en beneficio exclusivo del sector de la población interesado y que se encuentra presente en la Asamblea, en espera de que los diputados tomen una posición en relación con sus problemas. Hay casos en que las personas interesadas vienen desde zonas remotas del interior del país. Asimismo, en casos de emergencia nacional.

Después de presentar las propuestas de alteraciones a la agenda, se lleva a votación la aprobación de las mismas en bloque. Por lo general, en El Salvador se acepta las modificaciones sin mayores inconvenientes. Por ejemplo, en la sesión plenaria celebrada el día 16 de octubre de 1997, Francisco Flores, presidente de la Asamblea Legislativa, hizo la siguiente pregunta al pleno:

¿No hay más modificaciones propuestas a la Agenda?, someto entonces a votación la Agenda con las modificaciones propuestas; los que estén de acuerdo favor de levantar la mano. ¡Aprobada la agenda por 65 votos!<sup>10</sup>.

#### **5.4.5 La aprobación del acta de la sesión plenaria anterior**

En términos generales, para la aprobación del acta es necesario distribuirla a los diputados al menos con un día de anterioridad a la sesión plenaria, con el fin de que cada diputado pueda leerla de forma reposada y preparar con tiempo las observaciones que planteará el día de la plenaria. En este mismo orden, en la plenaria es esencial

escuchar la lectura de la misma, que efectúa algún secretario de la Junta Directiva, con el objeto de verificar que refleje la fidelidad de lo tratado en la sesión próxima pasada, igualmente para corregir errores de forma. Una vez hechas las rectificaciones y correcciones, y si éstas cuentan con el beneplácito expresado en votación favorable de la mayoría de los diputados, se da automáticamente por aprobada.

En El Salvador, lo único que se "norma" en relación con la aprobación del acta de la sesión plenaria anterior, se encuentra en los Arts.30 y 46, del *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*:

Art.30. Aprobada la agenda el Presidente(a) someterá a la aprobación de la Asamblea el acta de la sesión anterior. A juicio de la Junta Directiva podría posponerse la lectura y la discusión del acta.

Art.46. Las actas de las sesiones serán firmadas por los miembros de la Junta Directiva que hayan asistido a las sesiones de que se trate.

#### **5.4.6 De los informes de las comisiones al cierre de la sesión**

Según la práctica legislativa salvadoreña hay dos momentos:

- Primera lectura
- Segunda lectura

##### **5.4.6.1 Primera lectura**

En la primera lectura de las piezas de correspondencia, mociones, solicitudes, proyectos o iniciativas de ley que conforman la agenda, en la cual aparecen solamente los extractos de ellos y "la Junta Directiva a través de la

presidencia determinará la comisión o comisiones que deben dictaminar sobre el asunto"<sup>11</sup>, para su respectivo estudio y dictamen correspondiente. El primero en recibirlo es el técnico jurídico, luego él lo entrega a los diputados para que estudien artículo por artículo -según sea el caso-, luego cada diputado o fracción llevan sus observaciones; empieza la discusión en el interior de la comisión hasta llegar al dictamen, una vez concluido regresa de nuevo al pleno, para la segunda lectura.

No existe ningún plazo especificado para emitir el dictamen, lo que significa que el tiempo que tardará la comisión es incierto e impredecible.

La costumbre y lo tradicional ha sido que las piezas de correspondencia que no provienen de las instituciones gubernamentales, ni de los sectores de influencia pasan dos, tres o más años en las comisiones correspondientes sin darle respuesta a los ciudadanos y grupos interesados en determinadas iniciativas"<sup>12</sup>.

Por otra parte, el pleno tiene la facultad para permitir la dispensa de trámite, es decir, que se obvia el dictamen de la comisión legislativa.

Se debe de subrayar, que es precisamente al interior de las comisiones donde se dan los grandes y acalorados debates en relación con los dictámenes; esta situación viene a agilizar en cierta medida la toma de posición del pleno en la segunda lectura, pues en la comisiones están representados los distintos partidos políticos que conforman la Asamblea y es más fácil que se pongan de acuerdo 12 ó 13 diputados, que los 84. Lo que significa que los diputados de las diferentes fracciones en el plenario, saben de antemano cuándo tienen o no que levantar la mano para aprobar o

rechazar algún dictamen.

#### **5.4.6.2 La segunda lectura**

El dictamen de cada comisión es elaborado por el técnico jurídico de cada comisión, y aparece en la agenda de la sesión plenaria de manera resumida, pero cuando los secretarios de las comisiones le dan lectura en el pleno lo hacen de forma completa.

En la elaboración del dictamen se toma en cuenta la decisión de la mayoría de los miembros de la comisión, a la vez el historial que ha tenido el expediente desde su ingreso al pleno hasta el momento en que se emite el dictamen, el cual debe ser firmado al menos por la mayoría de los miembros de la comisión, como requisito para ser incluido en la agenda de la sesión plenaria.

Sin embargo, lo consuetudinario es que aparezcan los dictámenes minutos antes de iniciar la sesión plenaria sin haber sido debidamente firmados, y el técnico jurídico hasta en este último momento les pide la firma a los diputados miembros de la comisión. Esta situación ha generado además de desorden, corrupción.

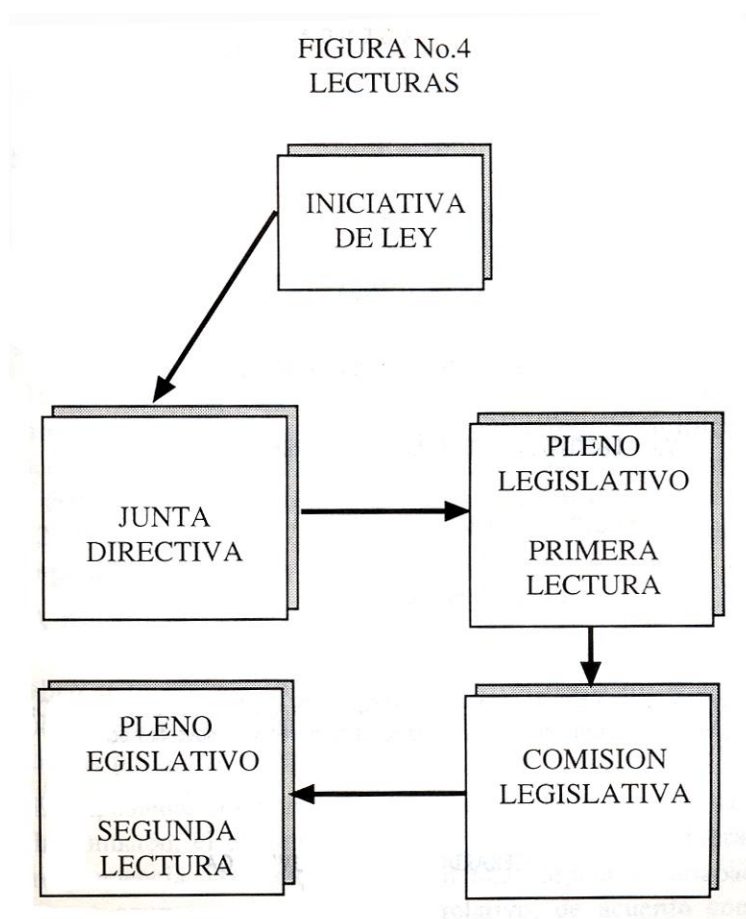
Según una entrevista que se le realizó en 1996, al diputado Roberto Edmundo Viera, Relator de la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto:

Lo más general es que aparecen los dictámenes en el pleno legislativo sin que se haya votado en las comisiones, y en el momento antes de comenzar la plenaria, anda el técnico sacándole la firma al diputado de la Comisión. En la Comisión de Hacienda se discute nada más y de repente aparece el dictamen en

la plenaria ¿verdad? y, cuando alguien dice: "no hemos votado", responden: ¿no miran?, allí aparece la firma de siete miembros", y como son la mayoría, entonces hay dictamen; pero realmente no se emitió dictamen. Una de las situaciones que sucedió de forma más clara de esto, fue la aprobación del presupuesto, nunca la comisión emitió dictamen ni discutió aprobarlo, sino que de repente apareció allí en el pleno legislativo y, entonces se aprobó el presupuesto general de la nación de 1996, o sea que ni siquiera se discutió en la Comisión de Hacienda"<sup>13</sup>.

El pleno es quien tiene la última palabra sobre el dictamen, ya que él decide si lo rechaza, le hace modificaciones o lo aprueba tal y como ha sido propuesto. También puede darse la situación de que el pleno decida devolver el dictamen a la comisión, debido a que el mismo no estaba estudiado lo suficiente o en debida forma, tenía deficiencias o porque no se habían considerado otras razones, etc.

En esta etapa de la segunda lectura, se puede discutir artículo por artículo o capítulo por capítulo, según lo autorice el pleno, sin embargo, por lo general se obvia la lectura y discusión de partes y se pasa a la aprobación o desaprobación en términos globales. Posteriormente se somete a votación y si se aprueba el dictamen, se emite el correspondiente decreto legislativo, se sacan tres originales y una copia; dos son enviadas al Presidente de la República para que sancione con su visto bueno, con observaciones o con veto; la otra queda en el archivo de la Asamblea y la copia para la comisión que lo dictaminó.



Como mencionamos anteriormente, acorde con la agenda de la sesión plenaria en El Salvador, después de la lectura y distribución de la correspondencia, en la cual se realiza la primera lectura, el presidente(a) de la Asamblea prosigue con las convocatorias, las cuales consisten en comunicar a los diputados las horas y los días de la próxima semana en que se llevarán a cabo las sesiones de trabajo de las comisiones, subcomisiones legislativas y de la Junta Directiva, se les informa cuáles instituciones, qué personas o delegaciones recibirán cada una, acerca de las capacitaciones –si las hay– que tendrán los diputados, de igual manera, la hora y el día en que se realizará la próxima sesión plenaria.

Como último punto de agenda, el presidente(a) de la



Asamblea Legislativa da por cerrada la sesión plenaria.



*Asamblea Legislativa*

DE CONFORMIDAD A LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 7 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, LA JUNTA DIRECTIVA HA DETERMINADO PARA LA SESIÓN PLENARIA DEL DÍA 4 DE JUNIO, A LAS 09:30 HORAS, LA SIGUIENTE :

#### A G E N D A

- I.- ESTABLECIMIENTO DEL QUÓRUM
- II.- APERTURA DE LA SESIÓN
- III.- APROBACIÓN DE LA AGENDA
- IV.- LECTURA Y DISCUSIÓN DE DICTÁMENES
- V.- LECTURA Y DISTRIBUCIÓN DE CORRESPONDENCIA
- VI.- CONVOCATORIAS
- VII.- CIERRE DE LA SESIÓN PLENARIA

SECRETARIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA; PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador a los cuatro días del mes de junio de mil novecientos noventa y ocho.

GERARDO ANTONIO SUVILLAGA  
SECRETARIO

### 5.5 Las piezas de correspondencia<sup>14</sup> en la praxis legislativa salvadoreña

Diferentes sectores de la población, a través de las

piezas de correspondencia, exponen ante la Asamblea Legislativa sus problemas y necesidades, también se incluyen la que interpone(n) un(os) diputado(s) o un(os) miembro(s) del Poder Ejecutivo.

Las piezas de correspondencia son los escritos que llegan a la Asamblea, mediante los cuales se presentan solicitudes o peticiones de distinta índole, además de mociones e iniciativas de ley; éstas piezas se empezaron a clasificar a partir de la plenaria del 28 de agosto de 1997, en "A", "B" y "C", y en este orden se incorporan a la agenda de la sesión plenaria.

A partir de cada pieza de correspondencia se forma un expediente, integrado por el conjunto de datos o informaciones, que se recaban o recopilan, con el objetivo de efectuar un análisis y estudio, que permita emitir un apropiado dictamen sobre una particular pieza de correspondencia.

El expediente comprende el historial documental, el dictamen de la comisión, el decreto legislativo y, obviamente, la pieza de correspondencia, contenidos todos en una carpeta o cartapacio; luego se enumera en un orden correlativo, de acuerdo con la entrada y fecha de su presentación al departamento de recepción de correspondencia de la Asamblea Legislativa.

El número del expediente se le designa después que el pleno determina a qué comisión se pasará la pieza, y una vez allí, en la comisión designada, es donde realmente se convierte en un expediente con número. El punto final y de llegada de los expedientes es el archivo de la Asamblea Legislativa.

De acuerdo con Cayetano Alfredo Esquivel Gámez, asesor técnico de la Comisión legislativa de protección al medio ambiente y salud pública, con 12 años de laborar como asesor jurídico en la Asamblea:

Se llama expedientes a todas las cosas, esas que contienen simples piezas de correspondencia, algunas son de competencia de la Asamblea y otras no, más sin embargo, como la Asamblea Legislativa se dice que es la caja de resonancia del pueblo, aquí viene de todo, aquí viene desde cosas de nuestra competencia hasta chambres (sic)<sup>15</sup>.

Los datos que se presentan en el siguiente cuadro, fueron obtenidos de una codificación minuciosa de cada uno de los resúmenes de las piezas de correspondencia, que contenían cada una de las agendas que la Junta Directiva de la Asamblea propuso a las plenarias, es decir, no contempla las modificaciones que los diputados le hicieron a las mismas en los plenos. Por otra parte, la codificación no es tan precisa como hubiéramos deseado, puesto que el personal que realiza los extractos de las piezas de correspondencia, por el bajo nivel académico que ostenta se le imposibilita emplear términos jurídicos y legislativos uniformes, idóneos o correctos para redactarlas; la ambigüedad de la mayoría de las piezas de correspondencia fue un serio inconveniente.

No obstante, nos permite forjarnos una idea del tipo y clase no sólo del personal que trabaja en la Asamblea, sino de la correspondencia que ingresa a la Asamblea, asimismo, el nivel de trabajo legislativo y el aumento del volumen de un año a otro, sin embargo no podemos concluir que existió un aumento de las piezas de correspondencia provenientes de la sociedad civil, para resolver los

principales problemas y necesidades del país, sino que el mayor crecimiento se dio en las peticiones para la exención de impuestos y la aprobación de tarifas de arbitrio.

CUADRO No. 35  
CORRESPONDENCIA A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA  
(1994\*-1995)

| No    | ASUNTO                                                                                      | 94* | 95  |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|
| 1     | Ratificación de tratado, convenio, pacto                                                    | 33  | 47  |
| 2     | Exención de impuestos                                                                       | 66  | 120 |
| 3     | Indultos para reos                                                                          | 11  | 8   |
| 4     | Aprobación tarifas de arbitrios                                                             | 27  | 121 |
| 5     | Reforma, modificación, prórroga o derogación de Art. de Ley                                 | 57  | 68  |
| 6     | Asoc. Y Sindicatos para interpretación de Art. de Ley                                       | 8   | 23  |
| 7     | Otorgamiento de distinciones o condecoraciones                                              | 9   | 5   |
| 8     | Investigación sobre actuación de funcionarios                                               | 3   | 4   |
| 9     | Comités, comunidades, barrios, municipios, para resolver problemas                          | 68  | 93  |
| 10    | Investigación de funcionarios y actividades en instituciones gubernamentales                | 11  | 17  |
| 11    | Aprobación de convenio intragubernamental                                                   | 3   | 3   |
| 12    | Aprobación de autorización para suscribir contratos de préstamo                             | 3   | 15  |
| 13    | Solicitudes para que funcionarios públicos brinden explicaciones                            | 25  | 23  |
| 14    | Reforma, modificación o derogación de decretos legislat.                                    | 2   | 6   |
| 15    | Recibir distinciones o condecoraciones en el extranjero                                     | 7   | 5   |
| 16    | Relativas a procesos de inconstitucionalidad                                                | 9   | 0   |
| 17    | Aprobación de instrumento constitutivo                                                      | 8   | 0   |
| 18    | Aprobación de canje de notas entre GOES y otros países                                      | 5   | 4   |
| 19    | Resolución de problemas privados de particulares                                            | 15  | 7   |
| 20    | Aprobación o emisión de decretos, leyes, etc.                                               | 38  | 47  |
| 21    | Iniciativas del presidente de país por medio de ministros para reformar o modificar la ley. | 45  | 35  |
| 22    | Diputados(s) a nombre de habitantes para resolver problemas comunales                       | 46  | 44  |
| 23    | Diputado(s) para nombrar comisión especial para investigar corrupción                       | 6   | 5   |
| 24    | Asoc. Para que la Asamblea investigue determinados hechos                                   | 14  | 12  |
| 25    | Agilización de trámites de algunas piezas de correspondencia ya presentadas                 | 1   | 4   |
| 26    | Iniciativas del presidente del país                                                         | 27  | 10  |
| 27    | Diputados(s) a fin de solicitar a algún ministro documentación determinada                  | 8   | 2   |
| 28    | Asociaciones y particulares para que la Asamblea interceda                                  | 54  | 71  |
| 29    | Para resolver problemas específicos                                                         | 37  | 11  |
| 30    | Asoc. Para que se promulgue nueva ley, decreto, etc.                                        | 5   | 26  |
| 31    | Diput. a fin de que Asam. actúe ante problemas específicos                                  | 40  | 1   |
| 32    | Diputado(s) para lograr libertad de reos                                                    | 1   | 39  |
| 33    | Otros                                                                                       | 49  | 61  |
| TOTAL |                                                                                             | 741 | 937 |

\* Correspondiente de mayo a diciembre de 1994.

FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos en los resúmenes de las piezas de correspondencia contenidas en las agendas de las sesiones plenarias de 1994-1995.

La Asamblea Legislativa debería contratar personal de nivel académico aceptable, que esté en la capacidad de realizar adecuados y correctos extractos de las piezas de correspondencia, para llevar un estudio estadístico de las

mismas. Por ejemplo, para hacer la clasificación de acuerdo por remitente, sea éste individual o colectivo, es decir, consejos municipales, funcionarios públicos, diputados, presidente del país, Corte Suprema de Justicia, asociaciones de vecinos, comunales, sindicatos, patronatos, congregaciones, parroquias, cooperativas, etc.; lugar de remisión, urbano o rural; clasificación y tipificación de las piezas que ingresan a las comisiones; clases de dictámenes y el tiempo que las comisiones se tomaron para emitirlos, etc.



Campesinos se manifiestan frente al edificio de la Asamblea Legislativa, 1997

### 5.5.1 Moción

En la práctica legislativa salvadoreña, el término moción tiene las aplicaciones siguientes: sinónimo de petición, de solicitud y de pieza de correspondencia que puede ser remitida a la Asamblea Legislativa por cualquier

persona natural o jurídica; el hecho de que un diputado le otorgue iniciativa de ley a una solicitud de alguna comunidad, asociación de vecinos, cooperativa, etc.; petición que haga cualquier diputado a la Asamblea Legislativa; propuesta de modificación que plantea el diputado en el contexto de un debate sobre un proyecto de ley o de un artículo en especial, ya sea en la sesión de la comisión o en el plenario legislativo; petición que formula un diputado en nombre de ciudadanos, comunidades, instituciones, etc.; moción de orden que exponga algún diputado, sobre una situación específica; escrito en el cual los diputados solicitan información a alguna institución del Estado, etc.

No obstante, la analogía y la diferencia que hace el gerente de operaciones de la Asamblea Legislativa de El Salvador, sobre la petición y la moción, es que ambas son solicitudes, pero que las mociones provienen directamente de los diputados y la petición es aquella que no es pedida por algún diputado<sup>16</sup>.

Lo que se encuentra relacionado con el término, moción, en el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa* de El Salvador, está en el Art.45.

El diputado(a) que hiciere alguna moción, la presentará por escrito antes de la sesión, pudiendo ampliar de palabra las razones en que se funda.

En los asuntos en que no haya de recaer decreto, orden o disposición trascendental para toda la República, se admitirán mociones verbales que puedan considerarse y resolverse en la misma sesión, a juicio de la Junta Directiva.

## **5.6 Iniciativas en la formación de las leyes**

La iniciativa de ley es un atributo del pueblo, igualmente de algunas instituciones, funcionarios y poderes públicos, que consiste en el derecho y potestad reconocidos en los Estados democráticos de proponer reformas, abrogación, interpretación auténtica de una ley, o de someter algún proyecto de ley a la aprobación de la Asamblea Legislativa; "la forma de concretarse la iniciativa es la escrita, casi siempre con razonamiento o exposición de motivos, con un texto articulado"<sup>17</sup>, estudios de impacto, costo de la misma y documentación anexa.

La iniciativa es el primer paso que marca el inicio del proceso de la formación de la ley, "como ocurre en la inmensa mayoría de los casos en los Parlamentos contemporáneos"<sup>18</sup>.

### **5.6.1 Iniciativas de ley popular**

El derecho de iniciativa de ley, varía de un sistema político a otro, en los sistemas políticos autoritarios la iniciativa es limitada y rígida en la práctica, aunque en términos formales pueda plantearse como amplia; en los sistemas políticos democráticos la Iniciativa es flexible y amplia, tanto en términos formales como reales.

CUADRO No.36  
TIPOLOGÍA DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

| CLASIFICACIÓN                                                                                       | ORIGEN                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. INTERNAS                                                                                         | Proviene de los diputados.                                                                             |
| 2. EXTERNAS                                                                                         | Tienen su origen fuera del Poder Legislativo.                                                          |
| 3. PROYECTOS DE LEY, MINISTERIALES O GUBERNAMENTALES<br>— <i>PROJETS DE LOI, GOVERNMENT BILLS</i> — | Los que presentan los ministros.                                                                       |
| 3.1 PROYECTO DE LEY PÚBLICA                                                                         | “Afecta por lo general a toda la población o a una gran parte de ella.                                 |
| 3.2 PROYECTO DE LEY PRIVADA                                                                         | Conciene a los intereses privados o locales” <sup>19</sup> .                                           |
| 4. PROPOSICIONES DE LEY, — <i>PROPOSITIONS DE LOI, PRIVATE MEMBERS’ BILLS</i> —                     | Las iniciadas por los diputados.                                                                       |
| 5. DIRECTA                                                                                          | Introducidas por las entidades que tiene el derecho constitucional para hacerlo.                       |
| 6. INDIRECTA                                                                                        | Presentadas vía o a través de las entidades que si tienen el derecho constitucional para hacerlo.      |
| 7. PARLAMENTARIA                                                                                    | Llevadas por fracciones políticas o grupos de diputados, pero no de manera individual.                 |
| 8. POPULAR                                                                                          | Presentada por los ciudadanos.                                                                         |
| 9. SIMPLE                                                                                           | “Cuando se trata de una invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una cuestión. |
| 10. FORMULADA                                                                                       | Cuando la invitación se expresa en Forma de proyecto” <sup>20</sup> .                                  |

El derecho de la iniciativa legislativa lo pueden ejercer, por ejemplo, los diputados, el ciudadano, los ministros, el presidente del país, la Corte Suprema de Justicia, gobiernos regionales y municipales, Tribunal Supremo Electoral y Universidades.



En los sistemas políticos democráticos cualquier ciudadano (parte del cuerpo electoral) puede presentar iniciativas de ley, ante la Asamblea Legislativa, y esté respaldada o apoyada por un porcentaje o un número mínimo de firmas de la población. De acuerdo con Hans Kelsen, "A virtud de la iniciativa popular, un determinado número de ciudadanos tiene el derecho de presentar un proyecto de ley, sobre el cual el Parlamento debe deliberar y decidir"<sup>21</sup>.

En América Latina, por ejemplo, los países en los cuales los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa popular son Perú, Argentina "Ecuador y, Venezuela"<sup>22</sup>. Conforme con la *Constitución de la República de Venezuela*, en el Art.165, le reconoce el derecho de iniciativa "a un número no menor de veinte mil electores de acuerdo con la ley"<sup>23</sup>.

En Europa, la iniciativa de ley de la ciudadanía ha sido reconocida, por ejemplo, en España, Suiza, en Italia desde la *Constitución de 1947*, en el Art.71, "...mediante una propuesta apoyada por no menos de 50.000 votantes"<sup>24</sup>, esta normativa todavía tiene vigencia, hay que tomar en cuenta que la población de Italia es de más de 57 millones de habitantes<sup>25</sup>.

### **5.6.2 Las iniciativas gubernamentales**

El Poder Ejecutivo es una de las principales fuentes de presentación de iniciativas legislativas. Una de las razones es que, dispone de medios técnicos<sup>26</sup>, centros o institutos de investigación, personal especializado y con asesoría legal. El conjunto de estas iniciativas marca el rumbo político, económico y social del Poder Ejecutivo, de igual forma, la naturaleza democrática, autoritaria o

dictatorial.

### **5.6.3 Las iniciativas legislativas**

Una de las principales funciones de la Asamblea es legislar, y el proceso de formación de la ley da comienzo con la iniciativa legislativa, pero cuando existe un subdesarrollo de las condiciones de trabajo legislativo, falta de recursos humanos cualificados, insuficiencia de medios materiales, deficiente infraestructura legislativa, bajo nivel académico, ético y moral de los diputados, partidos políticos antidemocráticos; la sumatoria de éstas condiciones, dará como resultado, por ejemplo, que la iniciativa de ley de los diputados será prácticamente nula y la que posiblemente habrá, además de escasa será ineficaz, injusta y antidemocrática.

### **5.7 Las iniciativas legislativas en El Salvador**

En El Salvador, el 95 por ciento, si no más, de las iniciativas de trascendencia llegan del presidente, a través de sus ministros, inducidas por éstos o por los grupos económicos poderosos. El porcentaje residual, corresponde a lo poquísimo que logra pasar bajo la presión de los sectores populares. Lo que la Asamblea pudiera legislar, por iniciativa propia, de un modo científico, reposado y con perspectivas es verdaderamente irrelevante, y más bien es nulo<sup>27</sup>.

De acuerdo con el jurista salvadoreño Jorge Alberto Gómez, ex decano de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador (UES) y, profesor de derecho constitucional, la iniciativa estriba en:

La facultad que la Constitución otorga a ciertos funcionarios u órganos colegiados estatales, para presentar proyectos de ley al órgano Legislativo, a efecto

de que se les dé el trámite legal, desaprobándolos o convirtiéndolos en ley<sup>28</sup>.

Para el caso de El Salvador, según el Art.133 de la *Constitución*, tienen exclusivamente iniciativa de ley:

1. Los diputados.
2. El Presidente de la República por medio de sus ministros.
3. La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales.
4. Los Consejos Municipales en materia de impuestos municipales<sup>29</sup>.

En El Salvador, el cuerpo electoral no tiene derecho de iniciativa de ley popular. Ante esta situación, algunos ciudadanos o sectores de la población redactan con asesoría jurídica privada el proyecto de ley y, posteriormente, los ciudadanos tratan de convencer a cualquier diputado para que lo acoja, y si éste está de humor o tiene voluntad le da iniciativa de ley.

La iniciativa de ley popular urge en El Salvador, debido al nivel y tipo de calidad de la mayoría de diputados y de partidos políticos que existen actualmente en la Asamblea Legislativa y, precisamente, por contar con esa clase de diputados y partidos políticos, la aprobación de la iniciativa popular, sin ánimo de ser simplista o absolutista, se puede decir, sin lugar a dudas que por hoy, que el pueblo salvadoreño obtenga ese derecho es completamente imposible. Sin embargo, el primer partido político de El Salvador que ha planteado en reconocerle a los ciudadanos salvadoreños este derecho, ha sido el FMLN, el 10 de mayo

de 1994, en los siguientes términos: "Reconocer la iniciativa de ley a los ciudadanos que respalden sus proyectos por lo menos con 3 mil firmas de salvadoreños"<sup>30</sup>.

Que al ser reconocido obviamente, el ciudadano tendrá el derecho de explicarlo y defenderlo ante las sesiones de las comisiones legislativas pertinentes y ante el plenario legislativo.

Por otra parte, los ministros presentan iniciativas de acuerdo con sus respectivas carteras de Estado, con la asesoría jurídica de los departamentos legales de sus correspondientes ministerios. Sin embargo Francisco Roberto Lorenzana, diputado del FMLN:

Comparó a la Asamblea Legislativa con una empresa maquiladora de leyes, ya que a su juicio, éstas (las leyes) son elaboradas por extranjeros en "compadrazgo con un equipo pequeño de títeres representantes de una argolla financiera en el país"<sup>31</sup>.

En cuanto a los diputados, por el número reducido de ellos, no existe la limitante de obtener una cantidad o porcentaje mínimo de parlamentarios para presentarla, es decir, cada diputado o en forma conjunta pueden introducir una(s) iniciativa de ley, y cuentan con la asesoría de los técnicos jurídicos de la Asamblea. Jorge Villa hizo diputado del Partido Convergencia Democrática, hizo un balance del año 1995, y llegó a la conclusión que el diputado en El Salvador:

No tiene capacidad de hacer uso de su recurso legislativo de proponer leyes, porque no hay apoyo de ningún tipo (...). Ningún partido ha asumido iniciativas de ley porque no tienen capacidad para hacerlo, mucho menos un solo

diputado<sup>32</sup>.

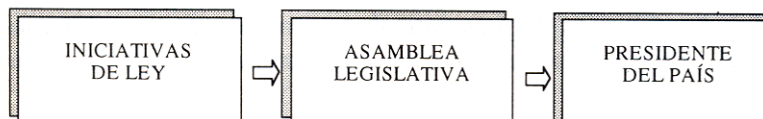
Los diputados y el presidente a través de sus ministros tienen iniciativa de ley flexible, no obstante en lo relativo a la Corte Suprema de Justicia y a los Consejos Municipales, es restringida y rígida, además de limitarle el área, se le otorga a las instituciones y no a cada uno de sus miembros.

#### **5.7.1 Las iniciativas de ley de una legislatura a otra**

Para abordar esta temática trataremos de responder la siguiente interrogante. ¿Qué sucede en El Salvador con las iniciativas de ley que son presentadas durante una legislatura y cuyos diputados no alcanzan a abordarlas en el período de esa legislatura?

A los funcionarios y a las instituciones que la *Constitución de El Salvador* les reconoce el derecho de iniciativa legislativa y, que presentaron sus propias iniciativas de ley durante sus mandatos, éstas no se pierden en el momento en que dejan de desempeñar oficialmente el rol por el cual la *Constitución* les reconoció ese derecho. Por ejemplo, si un diputado presenta una iniciativa de ley "x" a finales o durante la legislatura en la cual él es diputado y no alcanza a examinar en ese lapso, la misma puede ser abordada en la próxima legislatura, independientemente de que el diputado que la presentó no haya sido reelecto. A excepción de las iniciativas de reformas a la *Constitución*, éstas pueden ser aprobadas en una legislatura, pero, para que tenga validez constitucional, debe de ratificarlas la próxima legislatura, no obstante la ratificación depende del interés y la correlación de fuerzas políticas e ideológicas que se configure en la nueva legislatura.

FIGURA NO.5  
LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS  
EN LA FORMACIÓN GLOBAL DE LA LEY



En el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*, únicamente aparece mencionado como atribución de la Junta Directiva, en el Art.7, literal "d": "Fijar, a su juicio, a las Comisiones un plazo prudencial para la emisión de los dictámenes". A falta de plazos específicos para emitir dictámenes y de una ausencia de obligatoriedad jurídica; la práctica legislativa salvadoreña, lo que acostumbra es:

- "Engavetarlas", incluso hay comisiones legislativas que tienen expedientes acumulados desde la década de los ochenta. Por ejemplo, la Comisión de Trabajo y Previsión Social, expedientes que a la fecha no han sido todavía dictaminados. En palabras de Marco Antonio Guevara, analista y asesor técnico de operaciones legislativas de la Asamblea: "Las comisiones no alcanzan a estudiar todo y entonces lo que sucede es que se suman a los que ya existen, igual que en cualquier oficina pública"<sup>33</sup>;
- Mandarlas a archivar, como una resolución de la comisión, bajo los siguientes argumentos: no tienen vigencia, han perdido actualidad, por ser extemporáneo, falta de visión política, el momento

coyuntural ya no refleja el contenido de la iniciativa.

- Por otra parte, también depende de la dinámica de la comisión, del interés de las fracciones políticas, de la intensidad de la presión social y del cabildeo.

### **5.8 Dictámenes legislativos**

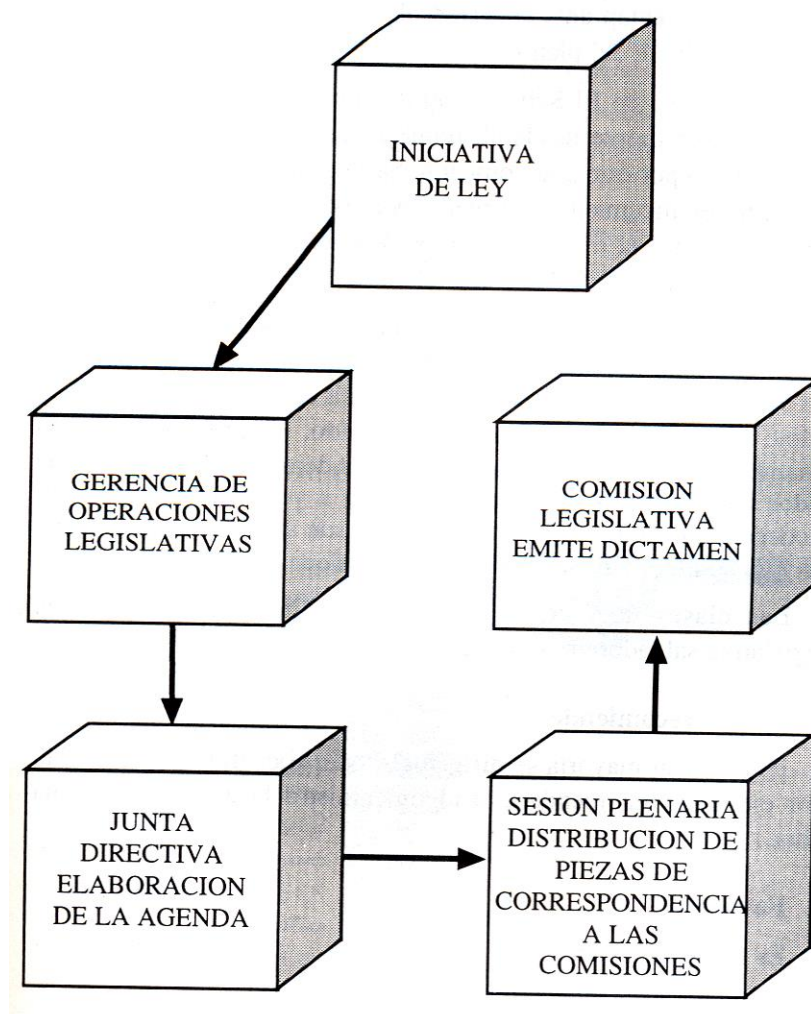
A nivel general, el dictamen es un informe, consejo u opinión verbal o escrita brindada por expertos, especialistas o autoridades en la materia, sobre un tema en particular que se les haya sometido a su consideración<sup>34</sup> por personas, autoridades o instituciones interesadas<sup>35</sup>. A nivel legislativo, es el informe o resolución final, presentado en forma escrita y firmado por los diputados miembros de una comisión legislativa, ante la sesión plenaria; también es el emitido de forma concluyente y final por el pleno legislativo sobre los dictámenes presentados por las diferentes comisiones legislativas, del mismo modo, los que emite el pleno con dispensa de trámite.

En el texto del dictamen se establecen los objetivos, fines, el alcance y el propósito del mismo; el dictamen es el resultado terminal del estudio acucioso y análisis profundo de los resultados de investigaciones, consultas con especialistas, de las audiencias que se realizaron con los sectores interesados o afectados, el costo económico que representará su aplicación, la identificación de las fuentes con que se financiará tal iniciativa, así como de todos los documentos que forman el expediente.

Por esta razón, los debates en el Pleno deben reducirse a los planteamientos generales de las cuestiones políticas fundamentales y no descender a cuestiones

técnicas o de detalle, que ya deben venir resueltas por el dictamen de la Comisión correspondiente...<sup>36</sup>.

FIGURA No.6  
EMISION DE DICTAMENES



Es precisamente al interior de las Comisiones en donde se dan los debates y las polémicas más fuertes entre las diferentes fracciones políticas; cuando se emite el dictamen es porque ya se dio un acuerdo o cierto equilibrio y éste, al pasar al plenario, sólo necesita el beneplácito y



corroboración de los demás diputados de las fracciones que no forman parte de la comisión, pero que, por lo general, estaban representados en ésta con los miembros de la misma.

#### **5.8.1 Clases de dictámenes**

Los dictámenes de una comisión pueden ser de dos tipos: uno de mayoría y otro de minoría, sobre la misma materia o asunto; ambos se presentan ante la sesión plenaria para el conocimiento y toma de decisión del pleno.

Para el caso de El Salvador, el dictamen es el historial que ha tenido el expediente desde el momento en que ingresó al pleno y fue remitido por éste a la comisión, hasta el momento en que se va a emitir; el dictamen es firmado por todos los miembros de la comisión o por la mayoría de ellos, y acto seguido entra al pleno como punto de agenda.

En la agenda de la sesión plenaria aparece solamente un breve resumen de los dictámenes emitidos por las diferentes comisiones, no obstante, en la plenaria se le da lectura completa a cada uno de ellos; inmediatamente después de leído, el presidente de la Asamblea Legislativa lo somete a consideración y discusión de todos los diputados, para luego llevarlo a votación dictamen por dictamen, que en la mayoría de las veces son aprobados por el pleno tal y como los emitieron las respectivas comisiones legislativas.

Las clases de dictámenes que se emiten en la Asamblea legislativa salvadoreña son:

##### **1. Que se recomiende**

Estos en su mayoría se dirigen al Poder Ejecutivo y al Judicial, por ejemplo, recomendarle a algún ministro la

ejecución de una obra.

## **2. Favorable**

Es decir, aprobado.

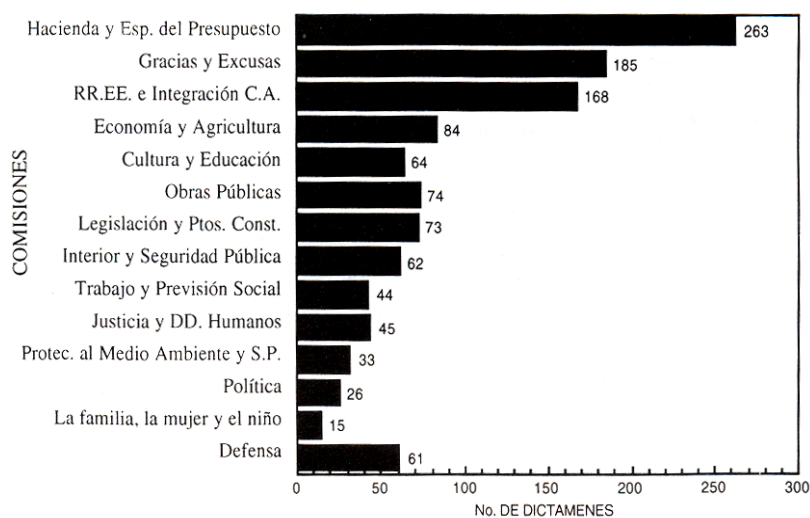
## **3. Desfavorable**

Es rechazado.

Este último caso puede ser una trampa para aprobarlo. Por ejemplo, el partido ARENA respaldó el ocho de octubre de 1996 el dictamen desfavorable emitido por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, sobre la pena de muerte. Éste partido político constituía la minoría dentro de la comisión que estaba de acuerdo con utilizar la pena de muerte para combatir la delincuencia; porque para que pasara al pleno, se necesitaba un dictamen. Cuando éste fue presentado dos días después ante la sesión plenaria, la fracción de ARENA valiéndose de poseer la mayoría en el pleno y de contar con los votos de los partidos afines a ella, votó unánimemente de forma contraria, es decir, por un dictamen favorable.

Cuando el plenario emite el dictamen desfavorable, la *Constitución* y el *Reglamento Interior de la Asamblea*, en el art.143 y en el 43 respectivamente, de forma literal en ambos casos, dice: "Cuando un proyecto de ley fuere desechado o no fuere ratificado, no podrá ser propuesto dentro de los próximos seis meses".

GRÁFICO No.15  
 DICTAMEN DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS  
 (1994 - 1996)



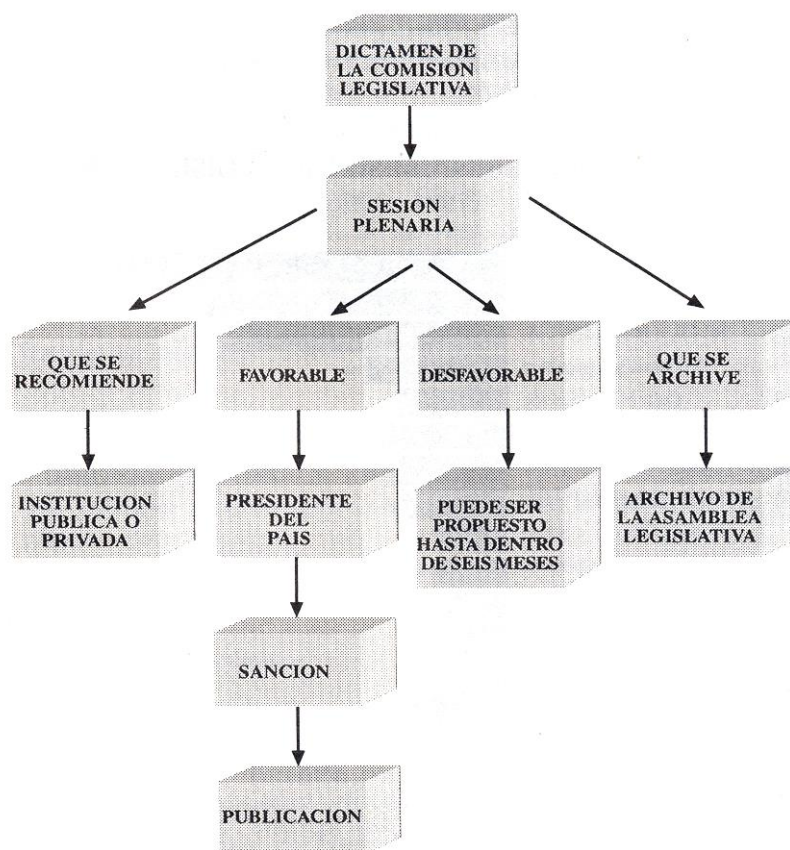
FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos en la Asamblea Legislativa, "Los diversos sectores sociales presentes en el trabajo legislativo", *La Prensa Gráfica*, (San Salvador), 30-04-1996, p. 5c.

#### 4. Que se archive

Se envía al archivo de la Asamblea.

El pleno legislativo es el que toma la última decisión, puesto que allí se puede resolver si se acepta de forma integral o, si requiere modificaciones. Cuando el dictamen favorable es aprobado por el pleno, se dice que se convierte en decreto legislativo<sup>37</sup>, éste es anexado con anterioridad ante el conocimiento de la inminencia de su aprobación.

FIGURA NO.7  
CLASES DE DICTAMENES



### 5.8.2 Dispensa de trámite

La dispensa de trámite es la supresión del procedimiento reglamentario que tiene toda iniciativa común y corriente hasta llegar al plenario con el dictamen correspondiente. El aprobar en la sesión plenaria la dispensa de trámite, significa que la iniciativa es incorporada directamente como punto de agenda de la sesión y, que es ésta la que dictamina en la misma plenaria y posteriormente continúa sin variar el procedimiento que se sigue para enviarla al Ejecutivo. Este método se justifica en casos de emergencia,

urgencia y de trascendencia nacional.

En El Salvador, la dispensa de trámite puede solicitarla un diputado durante el punto de modificación de la agenda de la sesión plenaria o puede ir ya incorporada la solicitud en la agenda. El *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador*, en el Art.35, dice lo siguiente:

En casos urgentes o cuya importancia no ameritare tramitación según el Art.45, inciso segundo de este reglamento y cuando así lo acordare la Asamblea a petición de alguno de los diputados(as), podrán dispensarse los trámites establecidos en este reglamento y discutirse el asunto en la misma sesión, aún sin el dictamen de la Comisión respectiva.

El partido ARENA y los otros partidos de derecha han impuesto la norma siguiente: se ha utilizado la dispensa de trámite con el objetivo de legislar a espaldas del pueblo; este trámite se aprueba en las últimas horas de la noche o en las primeras horas de la madrugada, cuando la población se encuentra dormida y los periodistas se han retirado. Al siguiente día, cuando la ciudadanía despierta, se da cuenta de sorpresas desagradables. Lo cierto es que de todos modos la derecha política promueve las leyes que requiere la poderosa minoría que detenta el poder económico en El Salvador.

### NOTAS Y REFERENCIAS

1. Entrevista a María Marta Valladares diputada del FMLN, Presidenta de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, 25-01-1995, en la Biblioteca de la Asamblea Legislativa.
2. "El Salón Azul ¿Cuál es el origen del nombre de tan importante infraestructura 7, **Boletín Legislativo**, San Salvador, **S.p.i.**, Año. 1, No.1, septiembre-octubre 1994, p.5.
3. CARL J. FRIEDRICH, **Gobierno constitucional y democracia**, Ed. **Cit.**, p.97.
4. **Conferencia sobre Ideas para una agenda legislativa en derechos humanos**, Auditorium de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), San Salvador, 30-04-1997. Transmitido en directo por la Radio YSUCA, en su programa "Hablemos Claro".
5. **VIDE**, RUBÉN ZAMORA, **La Asamblea Legislativa de El Salvador**, San Salvador, Fundación Friedrich Ebert, 1997, pp.20-21.
6. "FMLN y ARENA plantean agenda a desarrollar en 1995", **Latino**, (San Salvador), 03-01-1995, p.24.
7. **IBID.**
8. FMLN, **Una agenda legislativa para la democracia, el crecimiento económico y la superación de la pobreza**, Representación Legislativa del FMLN, San Salvador, 01-05-1995, en **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 03-05-1995, p.23-A.
9. NICOLAS PEREZ SERRANO, **Op. cit.**, p.768.
10. **Versión taquigráfica de la sesión plenaria celebrada el día 16 de octubre de 1997**, Fotocopia, p.6.
11. ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR, **Reglamento interior de la**

**Asamblea Legislativa, Ed. Cit., Art.34 y 117.**

- 12.ROBERTO EDMUNDO VIERA, "Urge establecer las prioridades legislativas", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 114-05-1997, p. 12a.
- 13.Entrevista a Roberto Edmundo Viera, diputado del Partido Renovación Social Cristiana (PRSC), relator de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, 18-10-1996, en el local del PRSC.
- 14.El abordaje de esta temática, se hará a partir de la práctica legislativa salvadoreña.
- 15.Entrevista a Alfredo Esquivel, asesor técnico de la Comisión legislativa de protección al medio ambiente y salud pública, 15-10-1997, en la oficina de Francisco Jovel en la Asamblea Legislativa.
- 16.Entrevista a José Oscar Armando Pineda Navas, gerente de operaciones legislativas de la Asamblea Legislativa de El Salvador, 01-10- 1997, en la oficina del entrevistado en la Asamblea Legislativa.
- 17.NICOLAS PEREZ SERRANO, **Op. cit.**, p.790.
- 18.FRANCISCO RUBIO LLORENTE, **La forma del poder (estudios sobre la Constitución)**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p.207.
19. DIRECTION DES COMMUNICATIONS, **Assemblée Nationale de Québec**, Québec, 1984, p.6.
- 20.MANUEL GARCIA-PELAYO, **Derecho constitucional comparado**, Madrid, Alianza, 1984, p.183.
- 21.HANS KELSEN, **Compendio de teoría general del Estado**, México, Editora Nacional, 1980, p.226.
- 22.JACQUES LAMBERT y ALAIN GANDOLFI, **Op. cit.**, p.410.
- 23.CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA, **Constitución de la República de Venezuela**, Palacio Federal Legislativo, Caracas, 23-01-961, p.47.

24. IVO D. DUCHACEK, **Op. cit.**, p.25 1.
25. **Almanaque Mundial 1996**, Ed. Cit., 1995, p.396.
26. LUIS LOPEZ GUERRA, **Introducción al derecho constitucional**, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994, p.78.
27. **GUION GENERAL DE LA PRIMER EXPOSICION**, (este documento fue proporcionado por Gerson Martínez, diputado del FMLN, en noviembre de 1994), Fotocopia, **S.l.i., S.p.i., S.F..**
28. JORGE ALBERTO GÓMEZ ARIAS, "Las fuentes del derecho en el sistema jurídico positivo salvadoreño", **Revista de Derecho**, San Salvador, Órgano de divulgación y estudios de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador (UES), No.9-10, Enero-julio de 1997, p.23.
29. En la Asamblea Legislativa de El Salvador, no hay datos disponibles de las iniciativas de ley, no obstante se supone que existen, pero debido a la falta de sistematización, eficiencia y eficacia no se pudieron obtener. Ni siquiera en la sección de archivos. Además, prevaleció una sistemática "cerrazón" por parte de los diputados, Junta Directiva y técnicos para proporcionar la información requerida. Los técnicos de cada comisión, quienes deberían tener información o conocimiento de las actividades de cada comisión que asesoran, no están organizados, por lo que la información está dispersa y dislocada. Esta gestión de tratar de obtener la información en mención se llevó a cabo, en el mes de septiembre de 1994.
30. CONSEJO NACIONAL DEL FMLN, **Programa legislativo para la democracia**, FMLN, San Salvador, 10-05-1994, p.5.
31. MAYRA GARCIA, "ARENA aprueba esta madrugada Ley de Telecomunicaciones", **Co-Latino**, (San Salvador), 12-09-1996, p.3.
32. "Diputados se refieren a labor legislativa de 1995", **El Imparcial**, (San Salvador), Segunda quincena de diciembre de



1995, p.2.

33. Entrevista a Marco Antonio Guevara, analista y asesor técnico de operaciones legislativas, 08-10-1997, en el Departamento de Análisis Legislativo de la Asamblea.
34. **CFR.** EZEQUIEL ANDER-EGG, **Diccionario del trabajo social**, Barcelona, Nova Terra, Segunda Edición, 1977, p.126.
35. **CFR.** CLEMENTE SOTO ALVAREZ, **Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos**, México, Limusa, Tercera reimpresión, 1987, p.107,
36. ENRIQUE ALVAREZ CONDE, **Curso de derecho constitucional**, Madrid, Tecnos, Vol. II, 1993, p.127.
37. La mayoría de los diputados y de los empleados de la Asamblea Legislativa de El Salvador utilizan como sinónimos, los términos, proyecto de ley y decreto legislativo.

## VI LA ELABORACIÓN DE LA LEY EN EL SALVADOR

### **6.1 Conceptos legislativos elementales que intervienen en la elaboración de la ley**

Es necesario tratar de interpretar algunos conceptos básicos que se emplean en la práctica legislativa durante el proceso de elaboración de la ley:

- A. Proyecto de ley
- B. Decreto legislativo
- C. Enmiendas
- D. Legislación delegada a las comisiones
- E. Legislación delegada al Poder Ejecutivo
- F. Audiencias -hearings-

#### **6.1.1 Proyecto de ley**

Se les denomina proyectos de ley a las iniciativas legislativas que presentan los ministros, y proposiciones de ley a las de los diputados. En El Salvador se le llama indistintamente a cualquier iniciativa de ley, sin tomar en cuenta la procedencia de éstas.

**CUADRO No.37**  
**SEGÚN LOS ASESORES TECNICOS-JURÍDICOS DE**  
**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR**  
**UN PROYECTO DE LEY, CONSISTE EN:**

| TÉCNICO<br>LEGISLATIVO    | AÑOS DE<br>TRABAJO* | RESPUESTA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Manuel Nuñez              | 3                   | Que es otro proceso que se presenta aquí siempre, hay que darle iniciativa, posteriormente pasa por la Comisión a donde corresponda                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Jorge Estrada             | 8                   | Depende de qué clase de proyecto se refiera, por todo proyecto de ley con el propósito de beneficiar a determinados, en su caso o, proteger la vida a veces en su caso la salud difiera así, como hay diferentes tipos de proyecto de ley, hay diferentes ramas como el derecho que no se puede dar una, un concepto en qué consiste, ya sabemos que ley es la expresión de la voluntad soberana, pero hay diferentes proyectos de índole y masiva. |
| Alfredo Esquivel Gámez    | 12                  | Es iniciativa, implica al Órgano Legislativo, con el afán de regular algo ya sea prohibiendo, permitiendo o, dando, porque aquí es una declaración de voluntades, de expresar en la forma en que la Constitución le pide, manda o, prohíbe.                                                                                                                                                                                                         |
| Silvia Vega               | 14                  | Un documento que es previo a su aprobación en el pleno, una vez aprobado ya es una ley, ya publicado, perdón.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Alejandro Arturo Solano   | 15                  | Es una iniciativa que puede tal como la Constitución lo señala, que después de ser aprobado por el pleno se convierte en un decreto que hace la formación de ley hasta su consecución.                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Francisco Morán Castaneda | 15                  | Que todavía no ha sido aprobado por el pleno.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Armando Pineda Navas**    | 22                  | Precisamente e eso la iniciativa de ley o la petición que se hace para que se emita una ley, para que se reforme o interprete, ¿verdad? Cualquiera de esas circunstancias que se da, es un proyecto de ley.                                                                                                                                                                                                                                         |

Fuente: Entrevistas realizada en el mes de octubre de 1997.

\* En la Asamblea Legislativa

\*\* Gerente de operaciones legislativas, jefe de los técnicos legislativos

### 6.1.2 Decreto legislativo

Se comenzó a emplear en Francia en la "Tercera y Cuarta República para designar a los decretos que, con la autorización

del Parlamento, podían ser tomados para abrogar o modificar leyes”<sup>1</sup>.

En nuestros tiempos y en El Salvador se utiliza como resolución emanada en la sesión plenaria de la Asamblea Legislativa con los votos favorables de todos o de la mayoría de los diputados y, firmada al menos por la mayoría de los miembros de la Junta Directiva. A la resolución se le sacan tres originales y una copia, dos son enviadas al Presidente del Poder Ejecutivo, la tercera queda en la Asamblea Legislativa y, la copia en la comisión que la dictaminó.

El Presidente del Poder Ejecutivo después de sancionarla y de transcurrir un tiempo predeterminado de haber sido publicada se convierte en ley; algunas personas utilizan en igual sentido los términos decreto legislativo y ley. “El Decreto legislativo puede contener una ley, un Código, una reforma, una derogatoria, una interpretación auténtica o incluso una reforma constitucional”<sup>2</sup>.

La diferencia entre el decreto legislativo y el acuerdo legislativo, según la costarricense Marina Altamirano estriba en que:

1. Además de la actividad legislativa propiamente dicha, entendida como emisión de leyes, la Asamblea tiene otras atribuciones exclusivas que se materializan como Acuerdos Legislativos. Estos acuerdos no tienen el carácter de leyes y no requieren los trámites establecidos para éstas, sino un procedimiento más simple, pero tienen el mismo rango<sup>3</sup>.
2. Mediante acuerdo la Asamblea trata su propia organización dictando o reformando su Reglamento Interior. También se ejercen las potestades de control político, votos de censura, etc., y se toman otro tipo de resoluciones, como concesión de honores, nombramiento de funcionarios, etc<sup>4</sup>.

### **6.1.3 Enmiendas**

Son las propuestas que presentan los diputados, sea individual o colectivamente de modificación a un proyecto o proposición de ley, pueden ser de forma parcial o integral, es decir, pueden tener la facultad de afectar sólo al articulado en cuanto a la supresión, modificación o adición de determinado(s) artículo(s), a la totalidad del texto de los documentos en mención, en cuanto a la modificación o de las

diferentes partes que lo componen o a la presentación de un texto alternativo.

En la práctica legislativa salvadoreña, se le denomina enmiendas a las modificaciones a la *Constitución*, y a los cambios que se le efectúan a las leyes secundarias se les llama reformas. De acuerdo con los resultados de unas entrevistas que se les hicieron a los asesores técnicos-jurídicos de la Asamblea Legislativa de El Salvador en Octubre de 1997, se llegó a la conclusión de que algunos de ellos emplean ambos términos como sinónimos, otros ignoran su significado o aplicación en la Asamblea Legislativa salvadoreña y con mucho mayor razón en el derecho constitucional.

#### **6.1.4 Legislación delegada a las comisiones**

Con el voto de las dos terceras partes del total de los diputados que constituyen el pleno de la Asamblea, éstos pueden delegar, en algunos casos, en las comisiones permanentes o en a las especiales, la función de legislar, para elaborar, conocer y aprobar determinados proyectos o proposiciones de ley, con el fin principal de hacer más funcional y ágil la labor legisladora de la Asamblea. "El traspaso de la competencia legislativa a las comisiones encuadraría en la figura de la «imputación de funciones»"<sup>5</sup>.

Karl Loewenstein se basa, entre otros, en el informe de François Goguel, "*Procedure italienne de vote des lois par les commissions*", publicado en la *Revue Française de science politique* IV, en 1954, para llegar, a la conclusión que la delegación de la función legislativa "en estos parlamentos en miniatura, ha conducido a resultados altamente satisfactorios sin perturbar el equilibrio normal de los controles interórganos"<sup>6</sup>.

Por otra parte, el plenario tiene la potestad de poder avocar en cualquier momento dicha delegación y pasar a la sesión plenaria las audiencias, el debate o votación de la materia delegada, en su defecto, también tiene la potestad de anular la delegación y restablecer el proceso normal de formación de la ley.

#### **6.1.5 Legislación delegada al Poder Ejecutivo**

La legislación delegada es denominada también autorización legislativa y consiste en que las dos terceras partes de los diputados de la Asamblea Legislativa le otorgan al Poder Ejecutivo facultades legislativas, siempre y cuando esta "autorización reúna los siguientes requisitos: 1) que sea expresa; 2) que establezca los límites y condiciones de la materia; 3) que no implique transferencia de poderes propios"<sup>7</sup>

La legislación delegada al Poder Ejecutivo es para:

- Emitir reglamentos en ejecución de las leyes aprobadas por la Asamblea, "esta facultad consiste en llevar a la práctica, por vía administrativa, la decisión política fundamental tomada por el parlamento"<sup>8</sup> y,
- Dictar normas con rango de ley, conocidas también como decretos con fuerza de ley -decretos-leyes-, en los escenarios de: emergencias nacionales, o cuando haya urgencia de una solución legislativa para circunstancias excepcionales o de crisis.

Para el caso de El Salvador, la legislación delegada al Poder Ejecutivo históricamente consistía en que la Asamblea Legislativa le otorgaba plenos e ilimitados poderes al gobierno, en el contexto del estado de excepción constitucional, llamado Estado de Sitio, sin embargo, el propio dictador "presidente" era el que proclamaba el Estado de sitio, con el fin de imponer y mantener a las dictaduras militares-oligárquicas. De esa manera la fuerza armada podía "legalmente", a través de los decretos emitidos por los dictaduras, perseguir, encarcelar, torturar, asesinar, masacrar, etc., a los ciudadanos que se pronunciaban a favor de la democracia, la justicia, la paz y el respeto a los derechos humanos en El Salvador. Ante esta situación la Asamblea Legislativa quedaba literalmente rebasada y anulada<sup>9</sup> en forma absoluta y su existencia era tan sólo decorativa.

Tanto en El Salvador como en muchos países de América latina, debido al uso abusivo que las dictaduras, llamadas también gobiernos *de facto*, constituidos por militares y oligarquías han hecho de ésta práctica legislativa; la legislación delegada al Poder Ejecutivo tiene una acepción histórica y contemporánea negativa.

#### **6.1.6 Audiencias -hearings-**

Se les llama esencialmente al procedimiento que constituye la exposición oral —puede ir acompañada de una declaración escrita— de funcionarios públicos, miembros de asociaciones profesionales, sindicales, gremiales, comunales, etc., empresarios, representantes de ONGS, especialistas, académicos, etc., ante las comisiones o subcomisiones legislativas para comunicar su punto de vista sobre la discusión de algún proyecto o proposición de ley en particular.

La audiencia es pública y es un derecho que tiene la ciudadanía, se les reconoce plenamente en los países de sistema político democrático. Los miembros de las comisiones o subcomisiones legislativas antes de emitir el dictamen tienen el deber de hacer llamar y escuchar a los grupos de interés, correspondientes a la materia que se está discutiendo y estudiando, igualmente de tomar en cuenta sus opiniones y puntos de vista que benefician y favorezcan a la nación.

Las comisiones le dan publicidad con anticipación a los proyectos y proposiciones de ley; y a las audiencias, luego de fijar los días y las horas en que se realizarán, para darle oportunidad a cualquier ciudadano o a grupos de ellos que deseen expresar su opinión, comentarios y sugerencias a los diputados sobre la materia en discusión de la Comisión.

En las audiencias sobre temas polémicos, para seleccionar a las personas o a las instituciones que participarán, por lo general se utiliza el método siguiente: se elabora una lista de las que se opondrán, de las que estén de acuerdo y de aquellas que tengan una posición neutral, luego se escogerá entre ellas de manera proporcional, para mantener el equilibrio. Entonces se les envía copia del proyecto o proposición de ley, se adjunta un cuestionario que responderán ante la comisión y éste no limita el aporte de otros datos que se consideren importantes o interesantes y que puedan contribuir a la emisión del dictamen.

El método o metodología puede ser distinto, lo importante es mantener como común denominador que se garantice la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, de manera democrática, transparente y justa.

La audiencia es un medio idóneo para obtener información, lo que permite que a los diputados se les forme un mejor contexto informativo, que les permita y facilite emitir un viable e idóneo dictamen.

#### **6.1.6.1 Las audiencias en El Salvador**

Por otro lado, las audiencias han sido utilizadas como un instrumento para sondear la opinión pública sobre un área polémica, a fin de retrasar la emisión de un dictamen; por ejemplo, en El Salvador, la Comisión de Protección al Medio Ambiente y Salud Pública, difundió campos pagados en los principales diarios del país, en los que informaba que las consultas sobre el proyecto de ley del Ambiente, era "la más amplia consulta de una ley que se ha hecho en El Salvador"<sup>10</sup>, y que habían producido "6000 ejemplares"<sup>11</sup> del proyecto para consultar a todos los sectores sociales de los 14 Departamentos del país, para "obtener como resultados una Ley del Ambiente de amplia aceptación por todos los sectores de la sociedad"<sup>12</sup>.

Los miembros de la Comisión de Protección al Medio Ambiente y Salud Pública habían estado realizando audiencias desde 1995 y, fue hasta el 2 de marzo de 1998, que se aprobó dicha ley en sesión plenaria; la tardanza se debió principalmente a que ésta le restringía en cierta medida, a la oligarquía y a las multinacionales, la impunidad histórica que han tenido para contaminar y destruir el medio ambiente cuscatleco, así como para proseguir con la corrupción de altos funcionarios del gobierno. En el contexto de esta lógica antidemocrática y antinacional se puede interpretar que se circunscribió la férrea oposición contra la ley del medio ambiente, por ejemplo, del partido ARENA, de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI).

El gran capital ha reaccionado en los últimos días ante lo que ellos consideran inaceptable: que sus fuertes ganancias puedan verse un poco reducidas si se aprueba una ley que norme el uso de los recursos naturales.

Cuando se busca racionalizar el uso de los recursos con la promulgación de una ley, el gran capital moviliza sus instituciones como CASALCO, ANEP, FUSADES y la CÁMARA DE COMERCIO para engañar a la población y hacerle creer que la ley va a detener el progreso. Como parte de esta estrategia, uno de los peones del gran capital, el Lic. Roberto Vidales, de FUSADES, logró manipular y poner en boca de la Federación de Asociaciones de Abogados que la ley viola principios constitucionales<sup>13</sup>.



Por otro lado, pero siempre en este mismo orden, la Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (CNTS), que agrupa a la Federación Unión General de los Trabajadores Salvadoreños (FUGTS), a la Federación Sindical de Trabajadores de El Salvador (FESTRAES) y a la Federación Sindical de Trabajadores Independientes del Comercio de El Salvador (FESTICES), ante la práctica autoritaria e inconsulta del partido ARENA y de sus partidos satélites para aprobar leyes antipopulares, se pronunciaron públicamente en los términos siguientes:

Se observa mucha desesperación en el partido oficial -ARENA- cuando en la Asamblea Legislativa se empecinan en promulgar leyes al estilo "maquila", sin tener la más mínima capacidad de consultar con los sectores que serán afectados con dichas leyes y, más grave aún, atropellando nuestra Constitución, ejemplo de esto son la nueva Ley de Telecomunicaciones y las reformas a la Ley de Pensiones<sup>14</sup>.

Esta situación de denuncia planteada por el sector laboral salvadoreño formó parte de las que formularon diferentes sectores de la sociedad del país. Incluso los partidos políticos que integran las fracciones legislativas de oposición habían condenado esta costumbre histórica de la derecha salvadoreña, particularmente con la aprobación de la Ley para la Privatización de ANTEL, de la forma siguiente:

En la última plenaria, fue aprobada la Ley para la Privatización de ANTEL, la cual ingresó al Órgano Legislativo apenas siete días antes y examinada en la Comisión de Economía por un tiempo de apenas 2 horas, la cual no fue consultada a ningún sector de la sociedad y tampoco emanó dictamen alguno de esa reunión de la Comisión. Todas las propuestas para realizar un *verdadero estudio* de una ley de tan grande transcendencia, fueron rechazadas y la ley fue aprobada de un modo atropellado<sup>15</sup>.

Los diputados miembros del Comité Técnico de la Asamblea Legislativa de El Salvador, realizaron un viaje en junio de 1993, para conocer el funcionamiento de los Congresos de Texas, Carolina del Norte, Maryland y Washington, y descubrieron varios elementos, entre ellos, que las audiencias públicas, por ejemplo, en el Congreso de Texas "se convocan con cinco días de anticipación, en ella se escuchan a todas las personas interesadas en determinado proyecto de ley para conocer opiniones"<sup>16</sup>.

## 6.2 El costo económico de las leyes

En El Salvador se aprueban leyes sin antes realizar el más mínimo estudio de lo que implicará su ejecución, ni mucho menos tan siquiera un cálculo rudimentario o elemental del costo que tendrán.

La Asamblea Legislativa de El Salvador, aprobó un *Código Penal* (26-04-97), un *Código Procesal Penal* y una *Ley Penitenciaria* (24-04-1997), que supuestamente entrarían en vigencia los tres, el 20 de enero de 1998. Según un informe realizado por la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia-Corte Suprema de Justicia, Fiscalía y Procuraduría General de la República- denominado, *Implantación del Nuevo Código Procesal Penal en la República de El Salvador*, fechado el 30 de abril de 1997, únicamente para ejecutar el *Código Procesal Penal* se necesitaría una considerable suma millonaria de colones<sup>17</sup>.

De igual manera aprobaron la reforma a la *Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES)*, que consiste en asignar a las 262 alcaldías del país, el "seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado a partir del ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho"<sup>18</sup>, que equivale alrededor de 728 millones de colones, sin cerciorarse que las municipalidades tuvieran idóneos "sistemas y controles contables para rendir cuentas adecuadas"<sup>19</sup>.

La reforma a la ley del FODES, incluso fue ratificada el 2 de Octubre de 1997, por la mayoría de los diputados, para superar las observaciones que le hizo ese mismo mes el presidente del país, la medular de entre ellas consistía en aportar a las alcaldías únicamente el tres por ciento del presupuesto, es decir, 330 millones de colones.

El proyecto de ley del presupuesto de la nación le fue entregado por el ministro de Hacienda, Manuel Enrique Hinds, a la Asamblea Legislativa, en Septiembre de 1997 con un "hueco", es decir, que no existían la fuente de ingreso de los 728 millones de colones para las alcaldías, ni los 330 millones para ejecutar los códigos y la ley penitenciaria.

El ministro (de Hacienda) alegó ante el Órgano Legislativo que ignoraba los montos posibles de la Reforma Modernizadora del Sistema Penal porque la Corte Suprema de Justicia había

enviado a última hora su presupuesto y que el monto presentado era, además, la causa del desbalance.

Sin embargo, hemos conocido documentos oficiales que demuestran que desde el siete de marzo del año anterior (1997), el señor Ministro conocía esos datos. Confirmándose que faltó a la verdad frente al Órgano Legislativo<sup>20</sup>.

Los diputados pasaron desde septiembre hasta diciembre haciendo rudimentarias elucubraciones, sin llegar a ponerse de acuerdo ni descubrir las fuentes de financiamiento para ejecutar las leyes. Terminó el año y los diputados no aprobaron el presupuesto porque no encontraron con qué rellenar el "hueco" y, 1998, comenzó con el presupuesto de 1997, lo cual generó múltiples inconvenientes e incertidumbre entre la población.

Ante tal situación, en la sesión plenaria del ocho de enero de 1998, los padres de la patria tomaron la decisión de prorrogar por tres meses (hasta el veinte de abril) la entrada en vigencia de los Códigos y de la *Ley Penitenciaria*, posteriormente en la sesión plenaria del día jueves 22 de enero, los diputados aprobaron el presupuesto general de la nación, pero no sin antes reformar dos leyes, la *ley para la Venta de las Acciones de las Sociedades Distribuidoras de Energía Eléctrica* y la del FODES, para tratar de hacer posible el financiamiento a las alcaldías, pero sin tomar en cuenta las necesidades presupuestarias<sup>21</sup> reales para ejecutar los códigos y la *Ley Penitenciaria*.

La aprobación de este presupuesto es considerada como inconsulta y sobre todo inconstitucional, debido a que a los padres de la patria se les "olvidó" acatar el Art.182, inciso 13, de la *Constitución*, que a la letra dice: "Los ajustes presupuestarios que la Asamblea Legislativa considere necesario hacer a dicho proyecto, se harán en consulta con la Corte Suprema de Justicia". Según Jorge Eduardo Tenorio, presidente de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la aprobación del Presupuesto General de la Nación: "El decreto de la plenaria fue hecho sin contar con una consulta previa de la Corte"<sup>22</sup>, por lo que la Corte Suprema de Justicia, a través de su presidente, envió su posición escrita, el día 23 de enero, a la Asamblea Legislativa, en la que le pide respetuosamente "la reconsideración del Decreto por el cual se establece el Presupuesto del Órgano Judicial por contravenir expresas disposiciones judiciales"<sup>23</sup>.

Ante esta decisión de aprobar el presupuesto de 1998, adoptada en Casa Presidencial y ratificada con los votos de los diputados en la Asamblea Legislativa, el Sindicato de la Industria Eléctrica de El Salvador (SIES) y el Sindicato de Trabajadores de Sector Eléctrico (STSEL), lo consideraron además de injusto, inconstitucional, porque aparte de violar la *Constitución* transgrede el *Decreto Legislativo No.1004*. Las dos sindicales consideran que con esa decisión que se "acordó" en:

Casa Presidencial, el miércoles 21, de los corrientes (enero, 1998), no ha sido en función del desarrollo social y económico de la nación, sino más bien en función de sus intereses políticos electorales. Por lo tanto próximamente estaremos presentando un Recurso de Inconstitucionalidad, por las violaciones al Decreto Legislativo No.1004.

Los generadores, los transmisores y las distribuidoras no van a asumir los costos, lo van a trasladar a los consumidores finales, por lo tanto los *padres de la patria han condenado* a la inmensa mayoría del pueblo salvadoreño a UNA ALZA OBLIGATORIA DE LAS TARIFAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, con el negocio político que acordaron el miércoles 21 de enero del corriente año.

Rechazamos la acción de los diputados que con su actitud premiaron a un incapaz Ministro de Hacienda y castigaron al laborioso pueblo salvadoreño<sup>24</sup>.

Es necesario subrayar que el presupuesto fue aprobado obviamente por el partido ARENA y sus partidos satélites, es decir, el PCN, PDC, PD, dos diputados "independientes", Isidro Caballero y Arturo Argumedo, y CD, éste último partido cada vez evidencia su lejanía con el interés popular y su acercamiento a la derecha, igualmente su interés por ingresar al grupo de partidos "sirvientes" del partido oficial ARENA. La aprobación del presupuesto se dio en casa presidencial y a la Asamblea Legislativa llegaron sólo a levantar la mano, se desconoce el tipo de pacto o negociación que se dio entre esos partidos políticos, este último pacto se suma al de Apaneca y al de San Andrés.



Francisco Flores Pérez, primer presidente de la Asamblea Legislativa en profesar la religión de Sai Baba, 1997

### 6.2.1 Maquila de leyes

En El Salvador las iniciativas de ley se presentan a la Asamblea Legislativa sin adjuntar estudios de los gastos ni de la estimación del costo total, impacto y beneficios que implicaría la ejecución de la ley, tampoco la especificación de la fuente de donde se extraerán los recursos para su financiamiento, es decir, se aprueban a ciegas, se desconoce a cuanto ascenderán los montos, por ejemplo de: construcción de nueva infraestructura; equipamiento; contratación de nuevo personal; capacitación del personal; incrementos de salarios; planificación, reestructuración y, coordinación del trabajo de unidades o departamentos a nivel inter o intrainstitucional, etc.

Las leyes en El Salvador se aprueban de una forma atropellada, por ejemplo, el día treinta de abril de 1997, veinte minutos antes de la medianoche, a punto de concluir la legislatura 1994-1997, el partido ARENA, con el respaldo de tres diputados "independientes", sumó cuarenta y cinco votos, para aprobar con dispensa de trámite un paquete de veintidós reformas a la Constitución. Es de remarcar que en esta

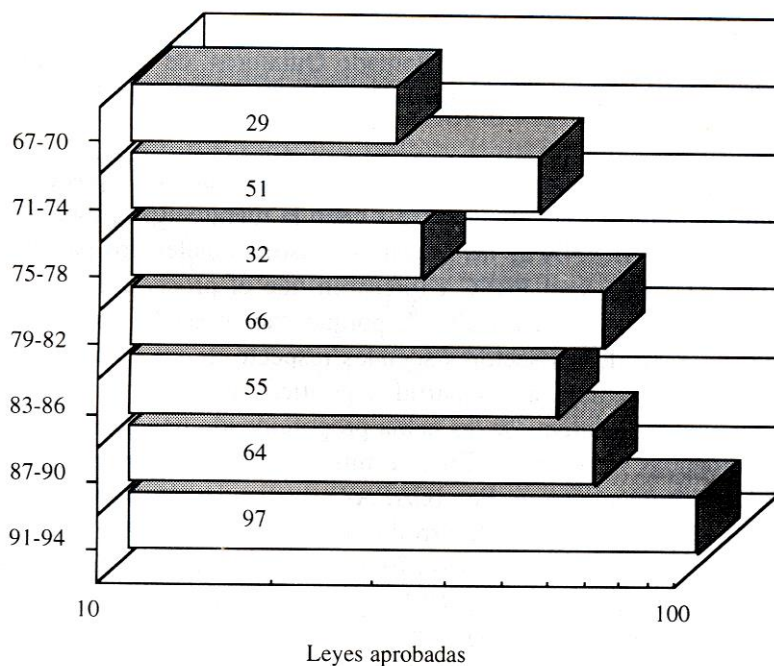
aberración de derecho constitucional, incluso se negaron a participar hasta los partidos históricamente satélites de ARENA, "mientras el diputado Walter Araujo leía a toda prisa los dictámenes aprobados, el diputado Quinteros, de la oposición, definió el resultado como «un mal cierre» del mandato legislativo"<sup>25</sup>.

Esta actuación fue denunciada por los partidos de oposición, inclusive un día antes de llevarse a cabo la maratónica aprobación por parte de ARENA de las reformas constitucionales, los partidos MU, CD, MSN y el PRSC expresaron que el procedimiento era "antidemocrático e inconsulto"<sup>26</sup>, porque "no se estaba consultando a ninguno de los sectores sociales respecto de las reformas"<sup>27</sup>; es más, ni siquiera a los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa "se les había proporcionado una copia de las mencionadas reformas"<sup>28</sup>. En este mismo sentido se pronunció la Asociación Caminos de Paz (CAPAZ), la Fundación Salvadoreña para la Democracia y el Desarrollo Social (FUNDASPAD), el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) y, el Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos (ISED)<sup>29</sup>.

El sector trabajador organizado en diferentes centrales sindicales, gremios y asociaciones, también se pronunció sobre las reformas a la *Constitución*.

Las reformas, las consideramos lesivas a los intereses de la Nación y un retroceso de la corta e incipiente vida democrática del país, porque atentan contra los derechos humanos, fomentan la concentración de la riqueza de la propiedad agrícola, concentran el poder político en el gobierno central en menoscabo de la institucionalidad del Estado, atentan contra la estabilidad laboral, seguridad social y demás derechos de los trabajadores<sup>30</sup>.

Gráfico No.16  
VEINTISIETE AÑOS DE LEGISLACION SALVADOREÑA  
1967 - 1994



FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos en, *Veintisiete años de legislación salvadoreña 1967-1994*, San Salvador, Índice Legislativo, 1995.

### 6.3 La sanción y el veto presidencial

Antes de abordar el veto presidencial, consideramos que es conveniente referirnos primero a la sanción presidencial, la cual hace mención al acto presidencial de otorgarle la aprobación a un proyecto o proposición de ley aprobado por la Asamblea Legislativa. La sanción se materializa con la firma

del presidente, como uno de los requisitos *sine qua non* para que el proyecto o proposición se convierta en ley.

Si el presidente decide no sancionarlo, sino hacerle observaciones a algunos artículos por considerarlos inconvenientes, lo regresa a la Asamblea, para que los diputados los reconsideren y discutan la pertinencia o validez de ellos.

El veto presidencial hace alusión a la negación de la sanción del proyecto o proposición de ley sometido por el Poder Legislativo al presidente del Poder Ejecutivo. Según la práctica legislativa internacional, el presidente tiene un período determinado por la *Constitución*, para emitirlo y enviarlo a la Asamblea Legislativa.

El veto contiene las objeciones, puede ser parcial o total, es decir, puede ser rechazado totalmente o sólo en parte; también puede ser veto simple, que es el que emite por conveniencia, o veto por constitucionalidad, que es que transgrede la *Constitución*. Si la sanción y el veto no son emitidos en el tiempo que establece la *Constitución*, la Asamblea Legislativa lo interpretará como aprobado.

El veto es uno de los instrumentos que contribuyen a frenar en algunos casos cierta tendencia autoritaria o despótica del Poder Ejecutivo o del Legislativo, esta situación depende del escenario principalmente político que se presente y es el que determinaría la forma de utilización del veto.

### **6.3.1 La sanción y el veto presidencial en El Salvador**

En El Salvador el veto presidencial no aparece contemplado en el Art. 168 de la *Constitución*, como una de las atribuciones y obligaciones del presidente. Sin embargo el veto existe y dos opciones más.

1. La sanción y las
2. Observaciones

De conformidad con el primer párrafo del Art.135 de la *Constitución*:

Todo proyecto de ley, después de discutido y aprobado, se trasladará a más tardar dentro de diez días al Presidente de la República, y si éste no tuviere objeciones, le dará su sanción y lo hará publicar como ley.



En este caso, según la *Constitución*, Art.136: "firmará los dos ejemplares, devolverá uno a la Asamblea, dejará el otro en su archivo, y hará publicar el texto como ley en el órgano oficial correspondiente". Sin embargo no todos los decretos legislativos deben ser sancionados por el presidente para convertirse en leyes, por ejemplo, las reformas a la *Constitución* sólo requieren la ratificación de la siguiente legislatura que las aprobó. Según la *Constitución*, Art.248: "Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará a publicar en el *Diario Oficial*". Tampoco se requiere en aquellos casos estipulados en el segundo párrafo del Art.135 de la *Constitución*. Entre éstos se incluyen "el decreto del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, las elecciones de segundo grado, el nombramiento de las Comisiones Especiales y otras decisiones similares"<sup>31</sup>.

Para evitar que el presidente del país pueda emitir, entre otros, un veto, de forma unilateral, inconsulta o a espaldas de su respectivo gabinete, el Art.163 de la *Constitución* prescribe lo siguiente:

Los decretos, acuerdos, órdenes y providencias del Presidente de la República deberán ser refrendados y comunicados por los ministros en sus respectivos ramos, o por los viceministros en su caso. Sin estos requisitos no tendrán autenticidad.

El presidente Calderón Sol, a mediados de noviembre de 1997, emitió un veto, según él por razones "inconvenientes y anticonstitucionales" —conveniencia y constitucionalidad—, a los Decretos Legislativos 135 y 136<sup>32</sup>, denominados *Ley Especial de Extinción de Deudas y de Reactivación del Sector Agropecuario* y *Ley Especial de Extinción de Deudas Comprendidas en el Fideicomiso a Favor de Ex Combatientes*. Las Leyes comprendían la condonación del 93 por ciento de la deuda agraria y bancaria.

El veto presidencial a los Decretos 135 y 136, se produjo en abierta violación del Art.163 de la *Constitución*, razón por la cual, a principios del mes siguiente, le fue devuelto el veto al presidente, con la aprobación de los votos de 56 diputados, puesto que no contaba con la respectiva refrenda del ministro del ramo, tampoco tenía estampados los sellos correspondientes y no fue el Ministro de la Presidencia quien lo entregó a la Asamblea Legislativa.

El presidente Armando Calderón, además de haber violado la *Constitución*, también violó el *Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo*, particularmente el Art.5: "Los Decretos, Acuerdos, Ordenes y providencias del Presidente de la República deberán ser autorizados y comunicados de conformidad al Art.163 de la *Constitución*"<sup>33</sup>. De igual manera también violó el inciso 1 del Art.31 del Reglamento, puesto que establece que es competencia del Ministerio de la Presidencia de la República: "Las comunicaciones entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa"<sup>34</sup>. Posteriormente, el presidente envió de nuevo el veto, pero esta vez sí respetó el procedimiento estipulado.

En este mismo orden, como ejemplo de presentación de observaciones podemos mencionar las que el Presidente Calderón Sol le hiciera al Decreto Legislativo No.45, el 30 de julio de 1997, y se las dirigiera a los señores secretarios (*síc*) de la Asamblea Legislativa:

Haciendo uso del derecho que me confiere el Art.137, inciso tercero de la *Constitución*, por el digno medio de ustedes devuelvo con observaciones a la Honorable Asamblea Legislativa, el Decreto No.45, aprobado por ese Órgano del Estado, el día diecisiete de los corrientes, por medio del cual se emiten "disposiciones transitorias relativas al sistema financiero"

Puntualizo mis observaciones en los términos siguientes:<sup>35</sup>.

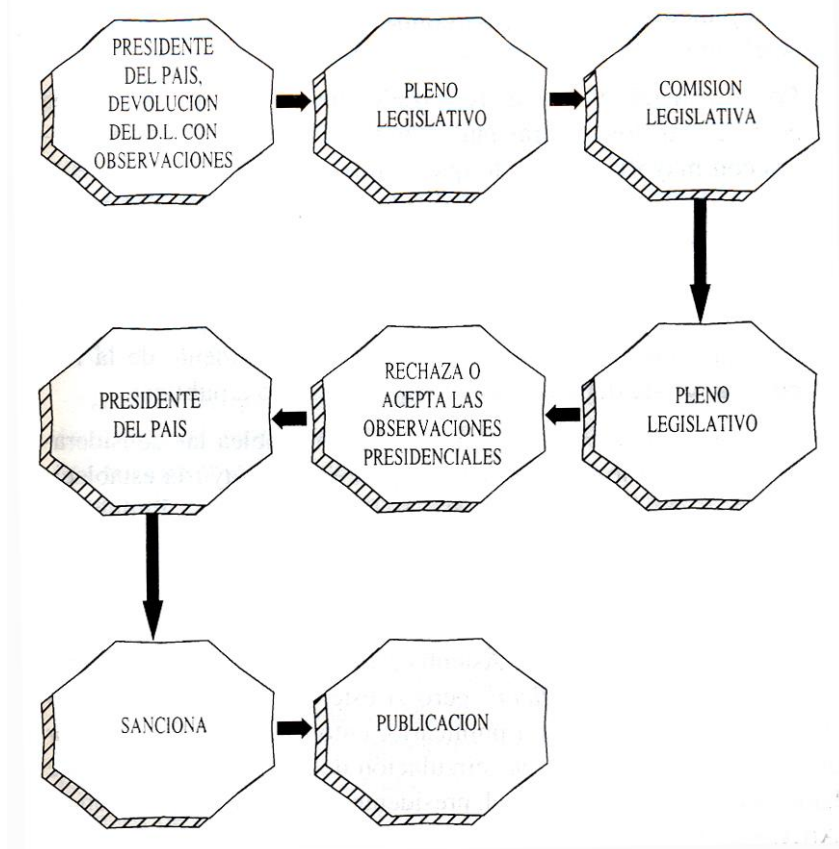
En El Salvador no existe el veto parcial sino que sólo total, aunque el presidente únicamente rechace una parte del decreto legislativo, es considerado como veto total. Como antecedente inmediato podemos mencionar el siguiente, en el período presidencial de Napoleón Duarte, él vetó parcialmente una ley electoral y se mandó a publicar únicamente la parte que no fue vetada, lo cual originó un conflicto entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, que lo dirimió la Corte Suprema de Justicia, al dejar en claro que en El Salvador no hay veto parcial, sino que está contemplado sólo el veto total, lo que significaba que toda la ley quedaba automáticamente vetada.

De acuerdo con la *Constitución*, Art.137:

Cuando el Presidente de la República vetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Asamblea dentro de los ocho días siguientes al de su recibo, puntualizando las razones en que se funda su veto; si dentro del término expresado no lo devolviese se tendrá por sancionado y lo publicará como ley.

Se sobreentiende que el plazo que éste artículo concede al presidente del país, en el contexto del proceso de la elaboración de la ley, son ocho días corridos, lo que significa que comprende los días hábiles y feriados.

**FIGURA NO. 8**  
**OBSERVACIONES PRESIDENCIALES**  
**AL DECRETO LEGISLATIVO (D.L.)**



### **6.3.2 Reacción del Poder Legislativo ante la sanción y el veto presidencial**

Cuando el veto o las observaciones son emitidas por el presidente se remiten a la Asamblea Legislativa, donde se envía al pleno como punto de agenda, de aquí se transfiere a la comisión que dictaminó o a la que el pleno estime

conveniente, la cual lo estudia y si la misma considera que el presidente no tiene la razón, regresa el documento y se discute nuevamente en el pleno. La Asamblea Legislativa puede reaccionar en dos sentidos: uno, aceptar el veto y enviarlo al archivo, o aceptar las observaciones propuestas y modificar el decreto; el otro, es rechazar las observaciones o el veto.

Por lo general, el veto es rechazado cuando es superado con la votación de las dos terceras partes de los diputados y, las observaciones con mayoría simple, lo que significa que en ambos casos la iniciativa deviene ley. En El Salvador, de acuerdo con el inciso segundo y tercero del Art.137 de la *Constitución*:

En caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto, y si lo ratificare con los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos, lo enviará de nuevo al Presidente de la República, y éste deberá sancionarlo y mandarlo a publicar.

Si lo devolviere con observaciones, la Asamblea las considerará y resolverá lo que crea conveniente por la mayoría establecida en el Art.123 y lo enviará al Presidente de la República, quien deberá sancionarlo y mandarlo a publicar.

Si en el caso de que el presidente no quiera sancionarlo y mandarlo a publicar, la Asamblea Legislativa a través del Presidente de la Junta Directiva de la Asamblea tiene la facultad de hacerlo publicar en el *Diario Oficial*, pero si éste, por ser un órgano del Poder Ejecutivo se niega a publicarlo, entonces se puede publicar en un diario de los de mayor circulación del país, sin necesidad de haber sido sancionado por el presidente. De conformidad con el Art.139 de la *Constitución*:

El término para la publicación de las leyes será de quince días. Si dentro de ese término el Presidente de la República no las publicare, el Presidente de la Asamblea Legislativa lo hará en el *Diario Oficial* o en cualquier otro diario de los de mayor circulación en la República.

### **6.3.3. El veto constitucional**

El veto constitucional es el que se emite por razones de constitucionalidad, es decir, cuando el decreto legislativo transgrede a la *Constitución*.

El presidente Armando Calderón Sol emitió a mediados de noviembre de 1997, un veto contra los Decretos 135 y 136, en donde se planteaba la condonación del 93 por ciento de la deuda agraria y bancaria para el sector agropecuario. Calderón Sol consideró que violaban catorce artículos de la *Constitución*, pero se puntualizó sobre todo en el Art.232 de la *Constitución*, el cual dice:

Ni el Órgano Legislativo ni el Ejecutivo podrán dispensar del pago de las cantidades reparadas a los funcionarios y empleados que manejen fondos fiscales o municipales, ni de las deudas del fisco a municipios.

A pesar de que el presidente Armando Calderón Sol es abogado, interpretó hasta ese momento que no se pueden condonar deudas, no obstante él había sancionado en 1996, los decretos legislativos 698 y 699, denominados, *Ley de Reactivación del Sector Agropecuario* y la *Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria*, respectivamente, que condonaban el 70 por ciento de las deudas al sector agropecuario, con la diferencia que estos decretos eran lesivos a los intereses y beneficios del sector agropecuario y favorables al gran capital; en ese entonces el presidente Calderón Sol no los vetó, los consideró apegados a la *Constitución*.

La piedra angular de este último veto es más por razones de conveniencia política y económica del sector financiero de la oligarquía, que por razones de constitucionalidad. Calderón Sol contó con el apoyo y el respaldo inmediato de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), por haber vetado los decretos 135 y 136. En este mismo sentido Luis Cardenal, presidente de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, dijo: "que le alegraba la decisión del Presidente Calderón Sol"<sup>36</sup>. Asimismo, Jorge Arriaza, gerente general de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), "indicó que están satisfechos con el veto y respaldan al presidente"<sup>37</sup>.

Sin embargo, la Alianza Democrática Campesina (ADC), ante el veto presidencial a los decretos legislativos 135 y 136, manifestó que:

La extinción de la deuda agraria y bancaria no afecta a la Banca Privatizada del país, ya que el sector financiero es el que goza de más privilegios, al no cancelar sus deudas con el fisco que aún mantiene pendientes, ya que de acuerdo con la ley de impuestos sobre la renta, se establece que por

utilidades mayores a los 75 mil colones, se cancelará el 25 por ciento de impuesto, mientras que el sector financiero en 1996 tuvo utilidades de 920 millones de colones, de los cuales sólo pagó el 10 por ciento de impuestos, que equivale a 92 millones de colones, evadiendo el 15 por ciento que es de 138 millones, cuando el total que debió de pagar es de 230 millones de colones en concepto de impuestos.

Es injusto que personeros de gobierno y del sector financiero estén atentando contra la seguridad alimentaria de todo un pueblo, al oponerse a este proyecto, ya que beneficiará a centenares de miles de campesinos de todo el país, además es injusto que se esté protegiendo al sector financiero y que se descuide la producción agrícola que durante el proceso de guerra fue el más afectado<sup>38</sup>.

El irrespeto a la *Constitución* y a las leyes secundarias del país es "moneda" corriente en El Salvador, por parte del Partido ARENA y sus partidos satélites, la oligarquía y los militares. Por tal razón, entre otras, el Frente Agropecuario Salvadoreño también se manifestó contra el veto de los decretos de extinción de la deuda agraria y bancaria, en los términos siguientes:

El veto presidencial está orientado a favorecer los intereses de la banca privada, quienes tienen el propósito de revertir el proceso de Reforma Agraria y Acuerdos de Paz para apropiarse de las tierras y propiedades de cooperativas, campesinos, excombatientes y productores en general.

Si los decretos 292, 698 y 699 que fueron aprobados por los diputados de ARENA y sancionados por Cristiani y Calderón Sol, no fueron declarados inconstitucionales, tampoco lo pueden ser los decretos 135 y 136 aprobados por todos los partidos de oposición, los cuales representaban la mayoría en la Asamblea<sup>39</sup>.

La Asamblea Legislativa prácticamente ha sido una "sastrería" de leyes, en donde se confecciona a la medida y al gusto del cliente. Esperemos que en un futuro cercano el cliente de la Asamblea Legislativa sea únicamente el pueblo salvadoreño. Sin embargo, el presidente Armando Calderón Sol, al hacer un balance general de su administración en el año de 1997 afirmó que: "Ha sido un gran año donde se ha consolidado la paz, la democracia, donde se ha vivido a plenitud la institucionalidad constitucional y se han obtenido grandes logros económicos"<sup>40</sup>.

#### **6.3.4 Casa presidencial con funciones de Corte Suprema de Justicia**

Por otra parte, cuando el presidente emite un veto constitucional, y éste es rechazado con 56 votos de los diputados por considerar que el decreto no viola la *Constitución*, el paso siguiente, es que el veto sea enviado a estudio a la Corte Suprema de Justicia. En caso de que no se alcancen los 56 votos, la inconstitucionalidad esgrimida por el presidente es tomada como válida aunque realmente no lo sea, lo que quiere decir que la Casa Presidencial de El Salvador adquiere en este caso el rango de Corte Suprema de Justicia.

Según el Art.138 de la *Constitución*:

Cuando la devolución de un proyecto de ley se deba a que el Presidente de la República lo considera inconstitucional y el órgano legislativo lo ratifica en la forma establecida en el artículo que antecede deberá el Presidente de la República dirigirse a la Corte Suprema de Justicia dentro del tercer día, para que esta oyendo las razones de ambos, decida si es o no constitucional, a más tardar dentro de quince días. Si la Corte decidiera que el proyecto es constitucional, el presidente de la República estará en la obligación de sancionarlo y publicarlo como ley.

El veto, al ser de carácter constitucional, en lugar de pasar directamente a la Corte Suprema de Justicia se envía a la Asamblea para que sea el libre juego de alianzas políticas, de tráfico de influencias y de compra de votos, lo que decida la constitucionalidad o inconstitucionalidad, por otra parte, si el partido oficial tiene la mayoría en la Asamblea Legislativa, cualquier oposición al veto es improductiva; distinto sería si el veto constitucional antes de ingresar a la Asamblea Legislativa pasara primero a la Corte Suprema de Justicia y que ésta institución determinara sobre la base de criterios jurídicos y no políticos la constitucionalidad o inconstitucionalidad dentro de un plazo no mayor de treinta días laborales, a partir del día en que se haya recibido en la Corte.

Por otra parte, si existiera la opinión consultiva de parte de cualquier diputado o ciudadano ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sobre la constitucionalidad de cualquier proyecto o proposición de ley

que ingrese a la Asamblea Legislativa para estudio y discusión en las respectivas comisiones; igualmente sobre los dictámenes que emitan las comisiones o el pleno legislativo, antes de ser sancionadas o vetados por el presidente del país, se disminuiría o, en el mejor de los casos, se eliminaría la actual alta producción de leyes antipopulares e inconstitucionales. El establecimiento de la obligatoriedad de la consulta en algunas materias como, por ejemplo, las reformas constitucionales, leyes de emergencia, leyes transitorias, privatizaciones de los bienes del Estado, vendría a proteger el interés nacional y el respeto a la *Constitución*.

CUADRO No.38  
VETOS PRESIDENCIALES  
1985 – 1997

| VETOS EMITIDOS POR |                             | NÚMERO Y OBJETO DEL DECRETO LEGISLATIVO VETADO                                                                           | EMISIÓN DEL VETO |
|--------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1                  | José Napoleón Duarte        | No.309. "Declarándose nulos los despidos a empleados y trabajadores".                                                    | 04-01-1985       |
| 2                  | José Napoleón Duarte        | No.119. "Creación del Consejo Salvadoreño del Café".                                                                     | 08-11-1988       |
| 3                  | José Napoleón Duarte        | No.41. "Ley orgánica judicial".                                                                                          | 12-08-1988       |
| 4                  | Rodolfo Castillo Claramount | No.82. "Reformas a la ley de impuestos sobre la renta".                                                                  | 13-10-1988       |
| 5                  | José Napoleón Duarte        | No.110. "Reformas a la tarifa general de arbitrios a favor de la municipalidad de San Sebastián, Depto. de San Vicente". | 28-10-1988       |
| 6                  | José Napoleón Duarte        | No.964. "La sustitución del candidato a presidente del país, cuando se trate de la segunda elección".                    | 17-05-1988       |
| 7                  | José Napoleón Duarte        | No.102. "Reformas de la tarifa general de arbitrios de la municipalidad de San Antonio el Monte, Depto. de Sonsonate".   | 20-10-1988       |
| 8                  | José Napoleón Duarte        | No.134. "Reformas sobre el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos".                                | 24-11-1988       |
| 9                  | José Napoleón Duarte        | No.132. "Reformas del Código Electoral".                                                                                 | 23-11-1988       |
| 10                 | José Napoleón Duarte        | No.192. "Reformas transitorias del Código Electoral".                                                                    | 15-03-1989       |
| 11                 | Armando Calderón Sol        | No.128. "Tarifa de arbitrios de la municipalidad de San Salvador".                                                       | 16-09-1994       |
| 12                 | Armando Calderón Sol        | No.135. "Ley especial de extinción de deudas y de reactivación del sector agropecuario".                                 | 17-11-1997       |
| 13                 | Armando Calderón Sol        | No.136. "Ley especial de la extinción de deudas comprendidas en el fideicomiso a favor de los excombatientes".           | 17-11-1997       |

FUENTE: Elaboración propia, datos obtenidos en los Decretos Legislativos y Vetos Presidenciales respectivos.



### 6.3.5 Organismo que declara la inconstitucionalidad

En El Salvador el organismo que declara la inconstitucionalidad de una ley es la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia<sup>41</sup>, según los Artículos 174 y 183 de la *Constitución*:

#### Art.174

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

#### Art.183

La Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de lo Constitucional será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano.

Este tribunal, a diferencia de lo que existe en otros países, tiene la limitante de que no actúa de oficio en la preservación del ordenamiento jurídico nacional, sino que interviene motivado por algún recurso de inconstitucionalidad que pueda interponer cualquier ciudadano. De acuerdo con el Art.185 de la *Constitución*:

Dentro de la potestad de administrar justicia, corresponde a los tribunales, en los casos en que tengan que pronunciar sentencia, declarar la inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de los otros Órganos, contraria a los preceptos constitucionales.

Con esta situación la Corte Suprema de Justicia, si no se presentara recurso de inconstitucionalidad, ante las leyes, decretos, reglamentos y ordenanzas, inmorales, antidemocráticos, violatorios a la *Constitución* del país y a

los derechos humanos, se queda literalmente inmóvil<sup>42</sup>. Esta posición contemplativa, "ornamental" o "decorativa" de la Corte Suprema de Justicia, no le permite garantizar el respeto a la *Constitución* salvadoreña, al ordenamiento jurídico interamericano ni del derecho internacional público, tampoco prevenir actos de autoritarismo o dictatoriales a través de una oportuna "interpretación de las leyes votadas por el Poder Legislativo"<sup>43</sup>; tampoco pronunciarse de manera ágil y pronta "si un ciudadano (o un grupo) ha actuado en conformidad o no con la ley"<sup>44</sup>.

Según el Art.6 de la *Ley de Procedimientos Constitucionales*: "La demanda de inconstitucionalidad deberá presentarse por escrito ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y contendrá:"

1. El nombre, profesión u oficio y domicilio del peticionario;
2. La ley, el decreto o reglamento que se estime inconstitucional, citando el número y fecha del Diario Oficial en que se hubiere publicado, o acompañando el ejemplar de otro periódico, si no se hubiere usado aquél para su publicación;
3. Los motivos en que se haga descansar la inconstitucionalidad expresada, citando los artículos pertinentes de la Constitución;
4. La petición de la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley, decreto o reglamento; y
5. El lugar y fecha de la demanda, y firma del peticionario o de quien lo hiciere a su ruego.

Con la demanda deberán presentarse los documentos que justifiquen la ciudadanía del peticionario.

La derecha y los militares salvadoreños, ya que tanto han alabado y obedecido ciegamente a las diferentes administraciones que han gobernado a los EE.UU., es bueno que sepan que en ese país:

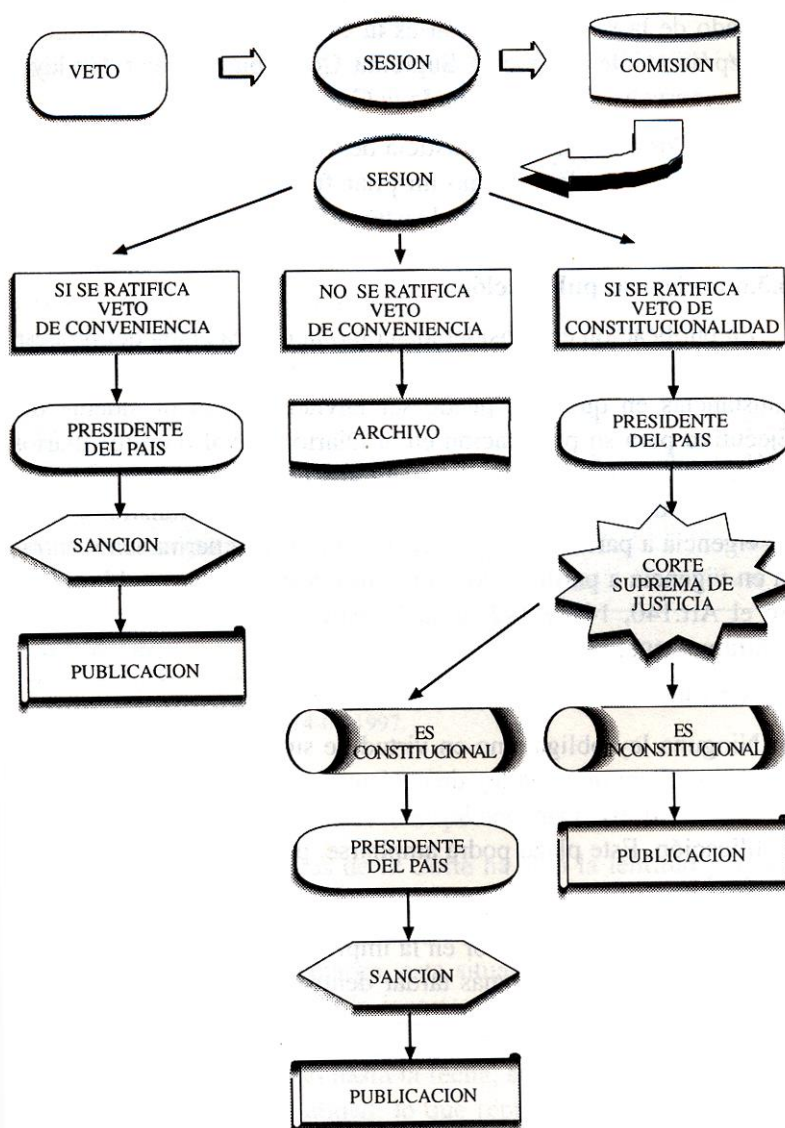
La Suprema Corte puede anular una ley del Congreso: si determina que está en conflicto con la Constitución, carta fundamental de la nación, la ley desaparece de los libros como si jamás se hubiera promulgado.

Esta facultad se llama revisión judicial, es una fuerte restricción sobre la legislatura nacional. En virtud de

ella, la Corte puede asegurar al país que el Congreso no podrá dominar al gobierno o promulgar leyes que violen las garantías fundamentales de la Constitución.

La mayoría de los autores coinciden en que el principal significado de la revisión judicial es la conciencia de todo senador y representante de que la Suprema Corte puede vetar las leyes que aprueban si se apartan de la Constitución<sup>45</sup>.

FIGURA No. 9  
VETOS PRESIDENCIALES



A la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, históricamente, se le puede considerar como un pilar fundamental para proseguir con la consolidación del actual sistema político autoritario.

### 6.3.6 La ley, su publicación

La publicación es considerada como la última etapa del proceso de elaboración de la ley. Anteriormente hemos expuesto las circunstancias en que ésta puede ser enviada por el presidente del Ejecutivo para su publicación en el *Diario Oficial* o en los diarios de mayor circulación nacional y, en algunos casos, también por el presidente del Poder Legislativo. Cuando la ley es transitoria entra en vigencia a partir de su publicación, pero si es permanente entrará en vigencia a partir de los ocho días después de su publicación. En el Art.140, 141 y 142 de la *Constitución de El Salvador*, encontramos que:

Art.140.

Ninguna ley obliga sino en virtud de su promulgación y publicación. Para que una ley de carácter permanente sea obligatoria deberán transcurrir, por lo menos ocho días después de su publicación. Este plazo podrá ampliarse, pero no restringirse.

Art.141.

En caso de evidente error en la impresión del texto de la ley, se volverá a publicar, a más tardar dentro de diez días. Se tendrá la última publicación como texto auténtico; y de la fecha de la nueva publicación se contará el término para su vigencia.

Art.142.

Para interpretar, reformar o derogar las leyes se observarán los mismos trámites que para su formación.

CUADRO No. 39  
CUADRO ESTADÍSTICO DE LA LABOR LEGISLATIVA  
DE 1994 - 1997

| REFERENCIAS                                    | AÑOS |      |      | TOTAL<br>GRAL. |
|------------------------------------------------|------|------|------|----------------|
|                                                | 1994 | 1995 | 1996 |                |
| 1 Ratificaciones de Reformas a la Constitución | 2    | -    | 6    | 8              |
| 2 Acuerdos de Reformas a la Constitución       | -    | -    | 2    | 2              |
| 3 Leyes                                        | 19   | 28   | 39   | 86             |

|                |                                |     |     |     |      |
|----------------|--------------------------------|-----|-----|-----|------|
| 4              | Leyes Reformadas               | 52  | 55  | 54  | 161  |
| 5              | Interpretaciones Auténticas    | 3   | 3   | 6   | 12   |
| 6              | Derogatorias                   | 4   | 5   | 2   | 11   |
| 7              | Ratificaciones                 | 89  | 69  | 46  | 204  |
| 8              | Tarifas Municipales y Reformas | 7   | 74  | 5   | 86   |
| 9              | Decretos Varios                | 163 | 124 | 151 | 438  |
| <hr/>          |                                |     |     |     |      |
| TOTAL POR AÑOS |                                | 339 | 358 | 311 | 1008 |

---

FUENTE: Índice Legislativo, 14-04-1997.

### 6.3.7 El tortuguismo de la Corte Suprema de Justicia

Una de las características de la Corte ha sido la lentitud y aparente apatía con que aborda los casos que se le presentan, independientemente del grado de violación a la *Constitución* o a los derechos humanos, etc. Sin embargo, esta situación en El Salvador es apegada a derecho, debido a la inexistencia de plazos determinados para la emisión de las resoluciones sobre recursos de inconstitucionalidad. "Desde 1976 hasta la fecha, se contabilizan unos 82 recursos de inconstitucionalidad, lo que representa un grave retraso en el sistema de justicia"<sup>46</sup>. Sin embargo, en el anteproyecto de la Ley Procesal Constitucional, en el capítulo I, "Disposiciones Generales" y el capítulo II, "Actos de Decisión"; los plazos para la emisión de resoluciones sobre los recursos de inconstitucionalidad no se definen ni precisan claramente<sup>47</sup>; parece ser que la característica de las leyes en El Salvador es lo vago y la ambigüedad.

Los dirigentes de la Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria Salvadoreña y siete federaciones de cooperativas agropecuarias, presentaron el nueve de octubre de 1996, ocho recursos de inconstitucionalidad contra la *Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria* —ésta ley es más conocida por *Decreto 719*—, por violar los artículos 105, 114, 265 y 267 de la *Constitución*.

Los dirigentes del sector agropecuario, expresaron: "Buscamos defender el proceso de Reforma Agraria y evitar que a mediano plazo las cooperativas tengan que parcelar, vender o hipotecar sus tierras"<sup>48</sup>.

La Corte Suprema de Justicia recibió el seis de septiembre de 1997, un recurso de inconstitucionalidad presentado por dos ciudadanos contra la *Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro*, conocida también como *Decreto No.89* ó *Ley de ONGs*, debido a que esta ley restringe y coarta la libertad de asociación y contribuye a consolidar el actual Estado de derecho autoritario impulsado por el Partido ARENA y el sector financiero de la oligarquía.

Sin embargo, esta ley es sólo una de las que forman el conjunto de leyes contra las cuales se han presentado recursos de inconstitucionalidad. La Fundación de Estudios

para la Aplicación del Derecho (FESPAD), interpuso en 1996 recursos contra las leyes siguientes:

En marzo, en el lapso de una semana, se decreta la llamada "*Ley de emergencia*"; en mayo, también de la noche a la mañana, se emiten los decretos que crean el "fuero municipal" y la *Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria*; en junio se toma el acuerdo de reforma constitucional para restablecer la confesión extrajudicial como medio de prueba; en septiembre, ignorando la opinión de las radios comunitarias y de los trabajadores del área técnica de ANTEL, se decreta la *Ley de Telecomunicaciones*; en octubre, entre aplausos y gritos de alegría, se toma el acuerdo de reforma constitucional para restablecer la pena de muerte y la prisión perpetua; esta última, que no fue admitida por ninguna *Constitución*, quedó expresamente prohibida a partir de la de 1880; en noviembre, se destituye a un magistrado del Tribunal Supremo Electoral, violando su derecho de audiencia y hasta con dispensa de trámites; en diciembre se autoriza ni más ni menos que la venta de ANTEL, una semana después de haber presentado el anteproyecto, muy informalmente por cierto, en medio de una sesión plenaria<sup>49</sup>.

A pesar del clamor popular y la cantidad de recursos de inconstitucionalidad, sólo entre marzo y junio de 1996, se habían presentado siete recursos de inconstitucionalidad<sup>50</sup>, entre ellos, el de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. No obstante, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se pronunció hasta el 14 de febrero de 1997, un mes antes de cumplir un año de haber sido emitida la *Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado*, y hasta entonces la Corte estableció que siete de los veintiocho artículos que contenía dicha ley eran inconstitucionales.

Ante el tortuguismo de la Corte Suprema de Justicia, incluso el Secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el informe presentado en el quincuagésimo primer período de sesiones de las Naciones Unidas, expresó:

Lamentablemente, los considerables progresos alcanzados (...) se han visto ensombrecidos por la persistencia de deficiencias en el sistema judicial que han contribuido a su falta de credibilidad entre la población en general.

Entre ellas cabe mencionar la ineficiencia de la justicia constitucional, la lentitud de la justicia penal...<sup>51</sup>

En este mismo sentido el Comité de Derechos Humanos de Centro América (CODEHUCA), la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (CDHES) y, el Comité de Familiares de Víctimas de la Violación a los Derechos Humanos "Marianella García Villas" (CODEFAM), en el Foro Centroamericano de Derechos Humanos Administración de Justicia y Seguridad Pública, manifestaron: "Respecto a la Administración de Justicia debemos señalar nuestra preocupación por el «tortuguismo» que se manifiesta en áreas vitales de su funcionamiento"<sup>52</sup>.

El tortuguismo o mora procesal en el sistema judicial ha sido reconocido por el presidente Armando Calderón Sol, y lo calificó de: "alarmante y preocupante"<sup>53</sup>. Carlos Amílcar Amaya, magistrado de la Cámara de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, afirmó: "sí existe aquí retardación de justicia, porque no respetamos los términos y no tanto por el número de casos"<sup>54</sup>.

Jorge Eduardo Tenorio, presidente de la Corte Suprema de Justicia, "reconoció, a casi cien días de gestión de las nuevas autoridades, que el sistema judicial del país se encuentra en «mala situación»"<sup>55</sup>. Tenorio aceptó también que "sólo la Sala de lo Constitucional tiene por lo menos unos tres mil asuntos pendientes"<sup>56</sup>. No obstante, ante las críticas por el tortuguismo de la Corte, hechas por salvadoreños preocupados por el buen funcionamiento del proceso de democratización y del respeto a los derechos humanos, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Tenorio, se refirió a los salvadoreños en los siguientes términos:

Los casos que analiza la Sala de lo Constitucional son sumamente delicados y por lo tanto, "no se pueden resolver al capricho de cualquier ignorante".

Sin embargo, "prefiero que esos ignorantes opinen, y prefiero que todo el mundo utilice estas vías... pero no comparto la incomprensión de algunas personas", enfatizó el Presidente de la CSJ<sup>57</sup>.

La pregunta a formularse sería ¿Cuáles serán los cambios, modificaciones y depuraciones que hay que llevar a cabo en el Poder Judicial, o con cuánto habrá que sobornar a los Magistrados y jueces para agilizar la "justicia"? Tal vez



el siguiente ejemplo nos podría dar una pista: Roberto Bukele, propietario de Servipronto, una cadena salvadoreña de comida rápida, tiene un conflicto con la multinacional McDonald's, que espera sea resuelto en los tribunales de justicia de El Salvador, aseguró:

Haber recibido propuesta de extorsión a cambio de ganar el juicio. El empresario, afirmó, aunque omitió nombres, que fue visitado en su oficina por dos reconocidos abogados, quienes le expresaron que "para que la resolución de la Cámara Segunda de lo Penal salga favoreciéndole los Magistrados están pidiéndole tres millones de colones, de los cuales, un millón es adelantado y dos contra resultados; y no es negociable", afirmó Bukele que le dijeron los visitantes<sup>58</sup>.

#### **6.4 Debates legislativos**

Los debates legislativos constituyen uno de los elementos fundamentales que caracterizan al Poder Legislativo como órgano deliberante. Con el propósito de que los debates sean fructíferos, existen normas que los regulan, las cuales por lo general están contenidas en los reglamentos internos de las Asambleas Legislativas; los reglamentos le asignan a la Junta Directiva en general la conducción de los debates y, en particular, al presidente de la misma.

Los debates en las sesiones de las comisiones legislativas o en la sesión plenaria, en un sistema político democrático, son para exponer, explicar y argumentar las posiciones de los diputados como representantes de los intereses de la nación. Sin embargo, en la práctica cotidiana legislativa de un sistema político autoritario, son para exponer, explicar y argumentar los intereses personales de los diputados, de las fracciones políticas, del caudillo, secretario general o presidente del partido político, que por lo general son en detrimento del interés de la gran mayoría del país.

En El Salvador, cuando un diputado está en el uso de la palabra, los demás diputados incluidos los miembros de la Junta Directiva, no le prestan atención; al contrario, "aprovechan" el tiempo para conversar, hojear un periódico, hablar por teléfono, fumar cigarrillos, etc.

## DE LOS DIPUTADOS EN EL SALVADOR

## ACUERDO POLITICO\*

1. Las modificaciones a la agenda se harán únicamente al someter a consideración la misma.

En las piezas de correspondencia y cualquier otra moción de orden, intervendrá un diputado, por un tiempo máximo de 5 minutos, centrando su intervención en el contenido de la pieza, sin hacer alusión a los demás diputados.

En el caso de discusión de dictámenes o de piezas de correspondencia con dispensa de trámite:

Cada fracción política intervendrá por un máximo de treinta y cinco minutos. Advirtiéndolo cada diputado al inicio de su intervención el tiempo para el cual solicita la amplificación del sonido.

Si la intervención del diputado fuera hasta por un tiempo máximo de cinco minutos, la podrá hacer desde el curul correspondiente.

Si la intervención es de más de cinco minutos, se hará desde el pódium ubicado en el lado inverso de la curul del diputado que hace uso de la palabra.

El relator de una Comisión o uno de sus miembros podrá intervenir con el propósito de aclarar algún punto de dictamen, sin que a esto se le aplique la restricción del tiempo a la fracción a que pertenece el diputado.

En casos excepcionales, dada la importancia de algún tema, el diputado podrá pedir que se someta a consideración del pleno, que se prescindiera de estas reglas, y se declare un debate abierto.

El diputado recibirá una breve señal dos minutos antes de agotarse su tiempo en el uso de la palabra: y una vez concluido se le hará saber mediante una señal visible en el Pleno; si insiste en el uso de la palabra el Presidente se lo hará saber y ordenará el corte del sonido.

## REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA\*\*

Art.37 Comenzada la discusión de un asunto, no se permitirá su interrupción para dar principio a otro, sin el consentimiento de la Asamblea. Pero en cualquier estado de la discusión podrá pedir un diputado(a) la observancia del Reglamento citando los artículos cuya aplicación reclame. La primera vez no podrá excederse de treinta minutos, la segunda de quince y la tercera de diez. Sin embargo, la Junta Directiva puede, en casos especiales, conceder la palabra a un diputado(a) por más veces. El relator(a) de una comisión no tendrá límite en el uso de la palabra, en el asunto de su comisión.

Art.38 La Asamblea tiene la atribución a que se refiere el Art.14 de este Reglamento.

Art.39 El presidente(a) puede dar por terminada una discusión y disponer que se vote sobre un punto, cuando haya sido suficientemente discutido. Si a un artículo o moción se le hicieren observaciones, se invitará a los diputados(as) a que en la misma sesión hagan por escrito las modificaciones que se hubieren propuesto en los debates, las que pondrán a discusión en el acto, en el orden en que hubieren sido presentadas.

FUENTE: Datos obtenidos en:

\* *Acuerdo Político sobre las reglas de administración del tiempo para el debate en el pleno, normas para la asistencia de visitantes al Salón Azul y normas para las entrevistas de los diputados, durante la sesión plenaria*, San Salvador, Jefes de Fracción, S.f., (N.del E. Fue aprobado en 1997).

\*\* *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa y sus reformas*, San Salvador, S.p.i., agosto de 1997.

En el *Acuerdo Político*<sup>59</sup> y en el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa* de El Salvador sólo se hace referencia a la participación de los diputados en el debate, pero no a la participación de las fracciones políticas por materia. Asimismo, tampoco el tiempo y uso de la palabra sobre: los textos de proposición o proyectos de ley, enmiendas, mociones, dictámenes, alusiones personales, piezas de correspondencia, discursos leídos, razonamiento del voto, etc.

La falta de reglamentación, la demagogia, el nivel académico y el pobre y hasta vulgar vocabulario de los diputados, son factores que contribuyen a que los debates sean, además, de bajo nivel, tediosos por repetitivos y porque lo que bien se puede expresar de forma concreta en escasos minutos, consumen horas. "De ahí la necesidad de adaptar la actividad parlamentaria, reglamentando entre otras cosas el uso desmedido de la palabra, que provoca lentitud y atraso en el trabajo legislativo"<sup>60</sup>.

Lorena Peña Mendoza, diputada del FMLN, explica que:

Hay unos debates que se hacen interminables y hasta ridículos por falta de sentido común, como si fueran grandes debates político ideológicos. Recuerdo que el otro día vinieron unas señoras que querían que tres postes se los trasladaran a otro lugar; una cosa simple; ¡ah no!, le dieron vuelta, un gran debate de si era "mano peluda" del FMLN; todos los partidos hablando "paja", incluso el mío, porque no hubo alguien con sentido común<sup>61</sup>.

En El Salvador, al no existir reglamentos internos de fracciones políticas, la designación de los diputados para al uso de la palabra sobre algún tema en particular, se efectúa de manera discrecional.

#### **6.4.1 Tácticas obstruccionistas de debate**

El debate cuando no está reglamentado se convierte fácilmente en un desorden, y éste se puede convertir en fuente de práctica parlamentaria. Incluso en los parlamentos modernos, en donde el debate legislativo está bien normado, sin embargo, no constituye un impedimento para que ocurran situaciones en donde el uso de la palabra llega a ser una instrumentalización para obtener objetivos o metas de parte de algunos diputados o fracciones

políticas, la más conocida entre ellas es el filibusterismo *-filibustering-*.

El filibusterismo es la obstrucción premeditada de la legislación por parte de los diputados, el cual se materializa con la participación de los parlamentarios en el uso de la palabra, de manera continua y prolongada en el debate; éste bloqueo o retardación se efectúa con el propósito de influir en la toma de posición, tramitación de piezas de correspondencia, tipo de dictamen o de votación sobre un objeto particular de debate en la Asamblea Legislativa. Otra forma de obstrucción es cuando los diputados solicitan continuamente la verificación del quórum, la votación por lista, la modificación de la agenda de la sesión plenaria, la lectura de artículo por artículo de un proyecto o proposición de ley o, la propuesta para enviarlo otra vez a estudio a la comisión legislativa que emitió el dictamen, etc.

En otras Asambleas legislativas se han adoptado procedimientos para tratar de limitar los excesos o vicios que se producen en el debate; por ejemplo, los llamados «canguro» y «guillotina». El canguro "consiste en determinar las enmiendas que se han de discutir o votar"<sup>62</sup>. La guillotina "es retrasar la votación durante un tiempo convenido de antemano o efectuarla por compartimentos"<sup>63</sup>.

Se adoptan fórmulas de mayor coerción para limitar el debate; la denominada «guillotina» y la clausura por secciones o temas. La primera prevé que transcurrido un tiempo fijado, sea cual fuere el estado de las discusiones; la segunda, que un proyecto de ley pueda ser dividido en secciones o epígrafes, y que se conceda un determinado espacio de tiempo -objeto de previo acuerdo- para la discusión de todos y cada uno de los referidos apartados. Finalmente, en Europa se añadió en 1911 la cláusula llamada «de tipo canguro»<sup>64</sup>, que permite al presidente declarar cuántas, entre cierto número de enmiendas propuestas a un proyecto de ley, van a ser debatidas y cuántas no<sup>65</sup>.

En El Salvador, los filibusteros por excelencia han sido los diputados del partido ARENA y los de sus partidos satélites o apéndices; quienes solicitan el uso de la palabra sólo para que el tiempo transcurra, es decir, "hablar por hablar", para así llegar a altas horas de la noche o a las primeras horas de la mañana para aprobar leyes antipopulares e inconstitucionales a espaldas y en perjuicio del pueblo.

## 6.5 Las votaciones

La votación es el acto por medio del cual los diputados manifiestan su posición o voluntad en relación con el objeto de debate, además define el resultado del mismo, el cual se materializa en las decisiones o acuerdos legislativos que se adoptan. La votación al igual que el debate son debidamente reglamentados en los Poderes Legislativos democráticos, con el objetivo de darles transparencia ante la población y hacerlos del conocimiento de ella a través de los medios de comunicación social, para evitar errores, fraudes, corrupción, etc.



Estudiantes visitan la biblioteca de la Asamblea Legislativa, 1997.

En varios países los reglamentos internos de los Poderes Legislativos y las Constituciones, prohíben a los diputados abstenerse de votar, quiere decir que deben de tomar posición, ya sea a favor o en contra. Por ejemplo, en Costa Rica:

No existen las abstenciones pues el Reglamento impone al diputado el deber de votar en sentido afirmativo o negativo. Expresamente se dispone que todo diputado debe dar su voto en los asunto que se debaten y que ninguno que haya estado en la discusión de un asunto puede retirarse cuando vaya a producirse la votación sobre él, estando obligado a dar su voto afirmativo o negativo. Según el Reglamento, la inobservancia de esta disposición

acarrea la pérdida de la dieta correspondiente a la sesión en que se produzca<sup>66</sup>.

### 6.5.1 Modos de votación

Entre los modos de votación más conocidos, tenemos los siguientes:

- Votación nominal
- Votación de voz
- Votación de pie
- Voto electrónico
- Votación por aclamación
- Voto razonado
- Votación secreta

#### · **Votación nominal**

Es cuando se llama por lista el nombre de cada diputado y se registra en el acta el nombre de cada uno de ellos y el sentido del voto que emitió; el voto se expresa públicamente, si es afirmativo con la palabra "sí" y el negativo con la palabra "no". La votación nominal es conocida en algunos casos también con el nombre de *votación de sí y no (Roll-call)*, "se suele reservar para cuestiones importantes, como son la investidura, la moción de censura y la cuestión de confianza"<sup>67</sup>. Con este tipo de votación se puede evidenciar la responsabilidad social de cada diputado, por otra parte, también puede utilizarse como una táctica dilatoria —debido a su lentitud—.

#### · **Votación de voz** (*voice vote*).

Es cuando se efectúa el recuento de los votos de acuerdo con la orientación, por ejemplo, se cuentan los "sí" que en voz alta expresan colectivamente los diputados, de la misma forma los "no". El problema que se plantea es que en el recuento, como no es personal, el resultado es aproximativo, o mejor dicho, calculado; por lo que se emplea en aspectos en que prácticamente hay unanimidad.

#### · **Votación de pie** (*standing vote*)

Conocida también en algunos casos con el nombre de votación por división; éste modo de votación, se puede decir, es la especificación de la votación de voz, porque se cuentan sólo los totales, sin registrar el nombre de cada uno de los votantes; no obstante, la diferencia

estriba en que los diputados no expresan en voz alta su preferencia, sino que únicamente se ponen de pie los diputados que están a favor y, luego, los que están en contra.

Las modalidades que se presentan con esta votación pueden consistir en que tanto para votar a favor como en contra los diputados se ponen de pie; que los diputados que voten a favor se levanten de sus respectivos curules y formen un solo grupo, lo mismo los que votan en contra, entonces se pasa a contar primero a los del grupo que voten afirmativamente y después a los que están en contra; la otra es que sólo los que voten afirmativamente se ponen de pie y los sentados se cuentan como votos en contra.

#### · **Voto electrónico**

Es el más ágil y exacto, el diputado lo emite a través de una tarjeta de plástico que tiene una banda magnética, la cual se introduce en la ranura de una caja electrónica y en ese preciso momento el votante aprieta el botón del "sí" o del "no"; la tarjeta es personal e intransferible, con este modo de votación no solamente se sabe el total de los votos emitidos sino, también, electrónicamente se registra el nombre de cada diputado y la dirección de su respectivo voto. Los resultados de la votación aparecen en una pantalla ubicada en el salón de sesiones plenarias, en el mismo momento en que se está votando.

#### · **Votación por aclamación**

Esta se da en casos particulares, en donde los diputados manifiestan su aprobación con vítores, voces o aplausos.

#### · **Voto razonado**

Puede ser escrito o verbal, en éste último caso, por lo general, se fija un tiempo muy breve para razonar la emisión del voto.

#### · **Votación secreta**

Esta se emplea en casos particulares, tales como suspensión de altos funcionarios públicos, votos de censura, indultos, concesión de menciones honoríficas. Entre las modalidades de la votación secreta se encuentra la utilización de bolas blancas para el voto afirmativo y las negras para el negativo, cada diputado depositará la bola correspondiente a su voto en una urna; en algunas Asambleas Legislativas en lugar de bolas usan boletas, de color blancas y negras, papeletas o el modo electrónico siempre y cuando se mantenga en secreto la identificación de los votantes.

### 6.5.2 Tipos de votación

Entre los tipos de votación más comunes se encuentran los siguientes:

- Votación por mayoría absoluta
- Votación por mayoría relativa
- Votación por mayoría calificada

#### · Votación por mayoría absoluta

Se le denomina a la votación que tiene como límite mínimo, la mitad del total de los diputados propietarios más uno. Por ejemplo, en una Asamblea Legislativa constituida por cien diputados, la mayoría absoluta será de cincuenta diputados más uno, es decir cincuenta y uno ( $50+1=51$ ).

#### · Votación por mayoría relativa

Es la votación que se refiere a la mitad más uno, de los diputados presentes en la sesión, en el momento que se llevará a cabo la votación.

#### · Votación por mayoría calificada

Esta se emplea, por lo general, cuando se trata de casos especiales y de trascendencia nacional. Existen varias modalidades de este tipo de votación; se le designa a la que tiene como límite mínimo los votos del total de los miembros de la Asamblea, es decir, las:

- Dos terceras partes ( $2/3$ )
- Tres quintas partes ( $3/5$ )
- Tres cuartas partes del total de los diputados ( $3/4$ ).

Por ejemplo, en una Asamblea Legislativa constituida por 100 diputados, las  $2/3$  partes serían 67 legisladores, las  $3/4$  partes alcanzaría el cantidad de 75 y, las  $3/5$  el número de 60 legisladores.

En esta votación las fracciones políticas minoritarias son determinantes, puesto que se convierten en el peso que define el lado hacia donde se inclinará la votación. En un Poder Legislativo democrático, con diputados éticos y de prominente nivel académico, se propician debates de altura y las discusiones técnicas y científicas se circunscriben en lo que mejor beneficia a la población. Pero en un Poder Legislativo autoritario, con diputados corruptos y de escasos estudios, se propician debates de bajo nivel, constituidos por insultos y alusiones personales y, donde



las discusiones son metafísicas e intuitivas y, al final, éstos diputados votan por quien les ofrezca más por levantar la mano.

Por otra parte, en los modos de votaciones legislativas, se dan algunas situaciones específicas, que presentan variación de acuerdo con el sistema político y, con la naturaleza autoritaria o democrática de los partidos políticos que conforman el Poder Legislativo, por ejemplo:

- El empate en las votaciones

- La abstención

- **El empate en las votaciones**

Al producirse se pueden superar volviendo a la discusión, si después de ésta se vuelve a repetir el empate el objeto de votación se envía a archivo; la otra opción es dirimir el empate mediante el voto de calidad que tiene valor definitorio, por lo general lo posee el presidente del Poder Legislativo. El empate no puede manifestarse en la votación por aclamación.

- **La abstención**

Es cuando el diputado se priva de votar a favor o en contra. El voto es obligatorio, personal e indelegable para el diputado, por lo que esta conducta del legislador de no poseer criterio determinado ni tomar una posición, puede ser una forma de evadir responsabilidades, escapar a compromisos o camuflar la demagogia.

Las medidas que se toman para evitar la abstención se contemplan en los reglamentos interiores de las Asambleas Legislativas, en donde se estipulan sanciones por abstenerse de votar o por abandonar la sesión antes de proceder a la votación, la otra es que si un diputado decide no asistir a la sesión legislativa para no votar, además de recibir sanciones disciplinarias, se le aplica la antigua fórmula "«los ausentes votan con la mayoría» único procedimiento viable para la seriedad de la obra legislativa"<sup>68</sup>.

### **6.5.3 Modos y tipos de votación en El Salvador**

#### **Votación Nominal**

En El Salvador, solamente existen dos modos de votación, el nominal y el de mano alzada. La votación nominal se emplea según la *Constitución* en las elecciones para:

· Art.131, No.17:

"Elegir, para todo el período presidencial respectivo, en votación nominal y pública, a dos personas que en carácter de Designados deban ejercer la Presidencia de la República, en los casos y en el orden determinado por esta Constitución".

· Art.131, No.19:

"Elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y miembros del Consejo Nacional de la Judicatura".

Según el Reglamento Interior de la Asamblea, en el Art.40 se establece que:

Además de los casos establecidos en la Constitución y cuando así lo disponga la Asamblea, a moción de alguno de sus miembros, la votación será nominal y pública, consignándose esa formalidad en el acta del día.

Esta clase de votación consiste en tomar el voto de cada diputado(a), haciéndose constar en el acta el nombre de cada uno de ellos y su voto.

### **Votación a mano alzada**

La votación de mano alzada es el más común y corriente y consiste simplemente en levantar la mano sin ponerse de pie, siempre y cuando la *Constitución* no exija la votación nominal.

### **Votación absoluta 50+1**

En El Salvador existen únicamente dos tipos de votación la absoluta y calificada. La votación absoluta es más conocida en éste país con el nombre de «voto simple», el cual requiere 43 votos de los 84 diputados propietarios y es normado de igual forma, tanto en el Art.2, del *Reglamento Interior de la Asamblea*, como en el Art.123 de la *Constitución*:

La mayoría de los miembros de la Asamblea será suficiente para deliberar.

Para tomar resolución se requerirá por lo menos el voto favorable de la mitad más uno de los diputados(as) electos, salvo los casos en que conforme a la Constitución se requiere una mayoría distinta.

### **Votación calificada 2/3**

En la votación calificada se requiere el mínimo de 56 votos del total de los diputados; según los siguientes Artículos de la Constitución:

- El Art.131, incisos 20 y 27 de la *Constitución* para:

"Declarar la incapacidad física o mental del Presidente, del Vicepresidente y de los funcionarios electos por la Asamblea"; "suspender y restablecer las garantías constitucionales de acuerdo con el Art.29 de esta Constitución".

- Art.137:

"En caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto, y si lo ratificare con los dos tercios de los votos".

- Art.138:

"Cuando la devolución de un proyecto de ley se deba a que el Presidente de la República lo considera inconstitucional y el órgano legislativo lo ratifica en la forma establecida en el artículo que antecede...".

- Art.148:

"Corresponde a la Asamblea Legislativa facultar al Órgano Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, cuando una grave y urgente necesidad lo demande, y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público.

Los compromisos contraídos de conformidad con esta disposición deberán ser sometidos al conocimiento del Órgano Legislativo, el cual no podrá aprobarlos con menos de los dos tercios de votos de los Diputados electos".

- Art.186:

"Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por la Asamblea Legislativa para un período de nueve años, podrán ser reelegidos y se renovarán por terceras partes cada tres años. Podrán ser destituidos por

la Asamblea Legislativa por causas específicas, previamente establecidas por la ley. Tanto para la elección como para la destitución deberá tomarse con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados electos”.

· Art.187:

“Los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura serán elegidos y destituidos por la Asamblea Legislativa con el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados electos”.

· Art.192:

“El Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, serán elegidos por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada de los dos tercios de los diputados electos.

Durarán tres años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelegidos. La destitución solamente procederá por causas legales, con el voto de los dos tercios de los diputados electos”.

· Art.208:

“Los dos magistrados restantes serán elegidos con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados electos, de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia...”.

· Art.248:

“La reforma de esta Constitución podrá acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los diputados electos.

Para que tal reforma pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos”.

### **Votación calificada 3/4**

En la votación calificada de los tres cuartos, se necesitan como mínimo 63 votos, de acuerdo con la *Constitución* únicamente en los casos siguientes:

· Art.29:

"En casos de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general, o de graves perturbaciones del orden público, podrán suspenderse las garantías establecidas en los artículos 5,6 inciso primero, 7 inciso primero y 24 de esta Constitución, excepto cuando se trate de reuniones o asociaciones con fines religiosos, culturales, económicos o deportivos. Tal suspensión podrá afectar la totalidad o parte del territorio de la República, y se hará por medio del decreto del Órgano Legislativo o del Órgano Ejecutivo, en su caso.

También podrán suspenderse las garantías contenidas en los Arts.12, inciso segundo, y 13, inciso segundo, de esta Constitución, cuando así lo acuerde el Órgano Legislativo, con el voto favorable de las tres cuartas partes de los Diputados electos; no excediendo la detención administrativa de quince días".

· Art.147:

"Para la ratificación de todo tratado o pacto por el cual se someta a arbitraje cualquier cuestión relacionada con los límites de la República, será necesario el voto de las tres cuartas partes, por lo menos, de los Diputados electos.

Cualquier tratado o convención que celebre el Órgano Ejecutivo referente al territorio nacional requerirá también el voto de las tres cuartas partes, por lo menos, de los Diputados electos".

#### **6.5.4 Procedimiento para contar los votos**

A nivel particular, el técnico jurídico de la comisión que trató el objeto de debate, es el responsable de contar los votos del plenario. A nivel general, los técnicos jurídicos de las comisiones legislativas son quienes cuentan los votos de los diputados, toman en cuenta las ubicaciones y posiciones de cada fracción política como bloques y las disensiones de los miembros de las mismas, sobre determinados temas, sin embargo la regla consuetudinaria es que todos los miembros de las fracciones votan en el mismo sentido. Los técnicos, inmediatamente después de concluir el recuento de los votos le informan al presidente de la Junta Directiva los totales y es él quien dice al pleno el resultado de la votación.

#### **6.5.5 La libertad y el interés nacional en la votación**

Por el fuerte autoritarismo que predomina al interior de los partidos políticos y en las fracciones legislativas, la disensión es casi inexistente y no juega un papel significativo en la inclinación de las votaciones a favor de la nación, incluso se llega al extremo que para ocultar o camuflar la disidencia de la línea que ha dado el dirigente o la alta directiva del partido, el diputado se ausenta el día de la votación con cualquier pretexto. Si el diputado tiene el valor suficiente de asistir o quedarse en la plenaria en la cual se votará y, él lo emitiera en dirección contraria a la orden impuesta, lo más probable es que sea "castigado" por desobediente. Por otra parte, será "etiquetado" como diputado traidor y "vendido".

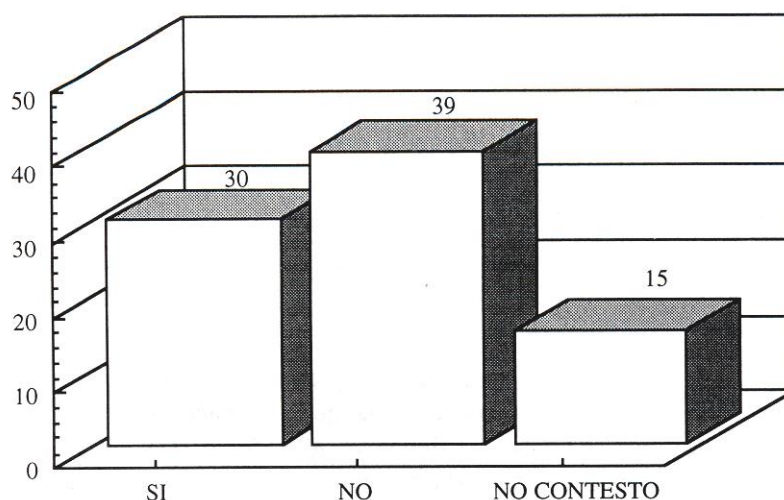
José Eusebio Pleités, diputado suplente del Partido Movimiento Unidad, en una entrevista que se le realizó a finales de 1996, afirmó que:

A veces hay mucha prisa por aprobar leyes que ni siquiera se han estudiado; da mucha pena que compañeros diputados que levantan la mano no tienen ni idea de lo que aprueban, porque simple y sencillamente hay decisión del Partido de aprobar algo y ni se toman la molestia de decirle al diputado, lee lo que vas a aprobar<sup>69</sup>.

El problema de la Asamblea Legislativa salvadoreña es dilucidar cuándo el diputado que vota en sentido contrario al deseo o voluntad del dirigente o cúpula del partido, lo hace honestamente; el problema tiene dos cimientos: uno, el autoritarismo, y otro, la corrupción, y ésta se debe a la falta de ética que campea, al igual que el autoritarismo, al interior de los partidos políticos y en las fracciones legislativas. Sin embargo, el presidente Armando Calderón Sol, en su discurso en la celebración de "nuestra independencia patria", el 15 de septiembre de 1997, afirmó que:

Los salvadoreños debemos sentirnos orgullosos de que la noche oscura de la intolerancia ideológica y de los gobiernos autoritarios ha quedado atrás, porque ahora vivimos una democracia que se manifiesta a través de la discusión de los problemas nacionales, en forma amplia y sin cortapisas<sup>70</sup>.

GRAFICO No.17  
SE LE PREGUNTO A CADA DIPUTADO  
SI LOS OTROS LEGISLADORES TIENEN UN NIVEL  
DE CONOCIMIENTOS Y DE ETICA ADECUADOS



Encuesta realizada a los 84 diputados entre el 21 de enero al 25 de febrero de 1998.

#### 6.5.5.1 Caso, Partido de Conciliación Nacional (PCN)

Por ejemplo, en 1997, la línea política de la dirección PCN fue no apoyar la interpelación de Orellana Milla, presidente del Banco Central de Reserva, pero Sigifredo Ochoa Pérez, jefe de fracción del PCN, votó en sentido contrario al deseo del secretario general del PCN, Ciro Cruz Zepeda.

El castigo por la desobediencia de Ochoa Pérez fue la destitución como jefe de fracción. Posteriormente Ochoa Pérez y Horacio Ríos, miembro también del PCN, desobedecieron la imposición política de la cúpula del PCN, en relación con la condonación de la deuda agraria y con la *Ley de Telecomunicaciones*. Esta posición le costó a ambos diputados la expulsión del PCN —el 11 de noviembre de 1997—, “como maniobra para asegurar una posición partidaria”<sup>71</sup>; sin siquiera notificarles por escrito la expulsión, como tampoco haberlos escuchado antes de tomar la decisión de expulsarlos.

Además de la expulsión de Ochoa y Ríos, la dirigencia del PCN les quitó la representación partidaria al interior de las comisiones legislativas. Por ejemplo, a Horacio Ríos se le despojó de la presidencia de la Comisión de Protección al Medio Ambiente y Salud Pública, mediante un acuerdo de Junta directiva, para lo cual el PCN contó con el respaldo

de otros partidos<sup>72</sup> y, a Ochoa Pérez, la representatividad del partido en la Comisión de Relaciones Exteriores e Integración Centroamericana; a los dos diputados se les eliminó el derecho a voto al interior de las comisiones aludidas.

Al poco tiempo, a Horacio Ríos también se le expulsó definitivamente de la comisión del Medio Ambiente y lo "exiliaron" en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Como si todas estas arbitrariedades no hubieran sido suficientes, también los "echaron" de la segunda planta del edificio legislativo, que es el lugar donde está situada la fracción del PCN.

Ciro Cruz Zepeda, secretario general del PCN y miembro de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, justificó la expulsión de Ochoa y Ríos del PCN, con el argumento siguiente: "Definitivamente están expulsados por no respetar la ideología y violentar los estatutos internos"<sup>73</sup>.

Horacio Ríos afirmó que "Ciro se ha vendido a ARENA y fue en Casa Presidencial donde recibió la orden de quitarnos. Él es un "chaneque" de Casa Presidencial"<sup>74</sup>. Ochoa Pérez, por su parte, aseguró que Ciro Cruz Zepeda "ha sido un genuflexo (arrodillado) tanto para los militares como para el gobierno. No tiene moral para hablar"<sup>75</sup>.

La dura realidad, donde se compran voluntades para seguir ejerciendo la hegemonía por coacción...La dirigencia actual del PCN, y principalmente su secretario general, continúa en su praxis de todos conocida, de poner al partido al servicio del Ejecutivo, a cambio de recibir "favores"<sup>76</sup>.

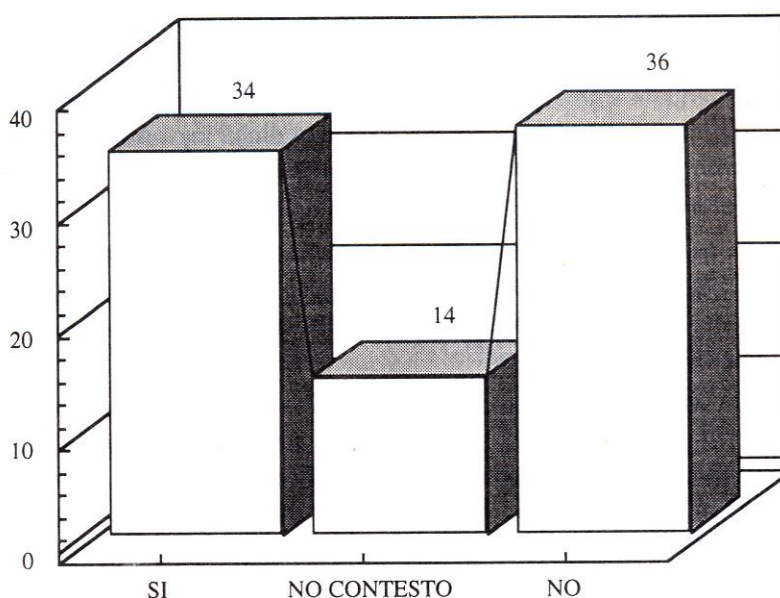
#### **6.5.6 Venta de votos**

La venta de votos en la Asamblea Legislativa salvadoreña es un secreto a voces, conocido por la ciudadanía, "compran y venden voluntades, como si fuera mercado; aquí compran a algunos diputados y lo hemos visto claramente, quiere decir que no son posiciones ideológicas sino interesadas"<sup>77</sup>. Popularmente se les conoce como «diputados taxis», "le pagan por carrera, o sea por votación"<sup>78</sup>. No obstante, Walter René Araujo Morales, diputado y jefe de la fracción legislativa de ARENA en la legislatura 1997-2000, afirmó categóricamente: "aquí nadie compra votos"<sup>79</sup>.



El problema de la venta de votos es probarlo, ya que tanto el corruptor como el corrompido, por tratarse de un acto ilícito tratan de no dejar huellas o pistas que los puedan delatar. Por ejemplo, una multinacional o un miembro de la oligarquía financiera, destina millones de colones, para comprar los votos de los diputados, para aprobar una ley que los beneficie única y solamente a ellos.

GRAFICO No.18  
SE LE PREGUNTO A LOS LEGISLADORES  
¿CREE USTED QUE HAY DIPUTADOS DE ESTA  
LEGISLATURA QUE HAN VENDIDO SUS VOTOS?



Encuesta realizada a los 84 diputados, entre el 21 de enero al 25 de febrero de 1998.

Es obvio que no existirá un contrato en donde se especifique entre las partes la garantía y fiel cumplimiento de los servicios que prestará el diputado como traidor al interés de la nación, ni tampoco las condiciones de sirviente que plantee el contratante. Asimismo, no existirán recibos de aceptación de los pagos en efectivo o en cheque. Entre los últimos casos señalados, según distintas fuentes han sido sobre los diputados miembros del Partido Demócrata (PD)<sup>80</sup>, del PCN<sup>81</sup> y el PDC.

En este sentido el diputado Ronald Umaña, miembro de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa y secretario

general del PDC, fue señalado por el diputado demócrata cristiano Guido Samayoa quien demandó "un basta ya al chantaje a cambio de apoyo"<sup>82</sup>. De acuerdo con Samayoa, Umaña "recibió espacios en 28 radios a cambio de introducir reformas a la *Ley de Telecomunicaciones*"<sup>83</sup>. Ante éste y otros señalamientos Ronald Umaña, afirmó que: "sí tiene fundamento porque yo estoy con la Asociación de Radiodifusoras de El Salvador (ASDER) y estoy en contra de las radios comunitarias..."<sup>84</sup>.

Según Guido Flores, Presidente de la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS), existen presiones de grupos oligopólicos para que dicha ley limite la participación de la sociedad civil en el espectro radioeléctrico, desconociendo una realidad de las radios comunitarias.

Se quejó también de los "intereses partidarios y personales" de algunos malos diputados quienes, pese a que han sido electos para defender los derechos de los ciudadanos, en la práctica hacen todo lo contrario<sup>85</sup>.

En la sesión plenaria correspondiente al día treinta de octubre de 1997, Ronald Umaña solicitó modificación de la agenda para introducir el dictamen parcial favorable de la Comisión Especial *Ad-Hoc*, que contenía las reformas integrales a la *Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones*, a la *Ley de Telecomunicaciones* y a la *Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones*<sup>86</sup>. Sin embargo, el dictamen fue elaborado fuera de la comisión y constituyó una sorpresa para algunos de los miembros de la Comisión Especial *Ad-Hoc*. Ante esta situación el diputado Francisco Lorenzana, del FMLN, expresó:

Desgraciadamente los miembros de la Comisión *Ad-Hoc*, o por lo menos una parte de los miembros de la Comisión *ad-Hoc* no conocemos el dictamen que leyó el Lic. Umaña, ni conocemos el contenido de los decretos que aquí se va a aprobar; entonces yo creo que por respeto no solamente a los miembros de la Comisión *Ad-Hoc*, sino a todo el pleno, sería conveniente que nos repartieran esa documentación<sup>87</sup>.

Según el diputado Humberto Centeno, el dictamen fue firmado por varios legisladores miembros de Comisión, es decir, los siguientes:

CUADRO No. 41  
 LEGISLADORES QUE FIRMARON EL DICTAMEN  
 SOBRE LAS REFORMAS A LA LEY DE PRIVATIZACION  
 DE ANTEL, A LA LEY DE TELECOMUNICACIONES Y A LA  
 LEY DE CREACION DE LA SUPERINTENDENCIA  
 GENERAL DE ELECTRICIDAD Y TELECOMUNICACIONES

| En<br>sesión | Nombre de los Diputados  | Partido | Puesto en la Comisión | ésta |
|--------------|--------------------------|---------|-----------------------|------|
|              | Ronal Umaña              | PDC     | Presidente            |      |
|              | Alejandro Marroquín      | PCN     | Relator               |      |
|              | Walter René Araujo       | ARENA   | Vocal                 |      |
|              | Isidro Antonio Caballero | PMU     | Vocal                 |      |
|              | Juan Ramón Medrano       | PD      | Vocal                 |      |
|              | Olga Elizabeth Ortíz     | ARENA   | Vocal                 |      |

plenaria, Ileana Rogel, diputada del FMLN, afirmó:

Este día, durante el desarrollo de esta plenaria ha circulado un memorándum dirigido al Lic. Ronald Umaña, del Lic. Carlos Barrundia, donde manifiesta que le informa sobre cómo va a estar definido un programa para el Partido Demócrata Cristiano, le menciona radios donde se va a desarrollar, trae una firma efectivamente de un Lic. Carlos López Barrundia, que le pediríamos en nombre de la Fracción del FMLN que se investigue si realmente esto es parte de todo un plan de cambiar legislación por espacios en medios de comunicación<sup>88</sup>.

El texto del memorándum es el siguiente:

Me permito informarle que en reunión sostenida recientemente, por parte de la Comisión con el Sr. Antonio Elías Saca, se acordaron los puntos definitivos relativos al proceso de difusión del programa "AQUÍ EL PUEBLO" del Partido Demócrata Cristiano:

- 1) El programa tendrá duración de 5 minutos, transmitido semanalmente los días sábados de 5:55 A.M. a 6:00 A.M.
- 2) Este horario será uniforme en las 24 radios que conforman las Corporaciones de ASDER que colaboran con el proyecto de la Democracia Cristiana. La intención de difundir el programa a la misma hora es formar una cadena nacional en el medio radial.
- 3) Las radios que participarán en este proyecto son las siguientes:

| GRUPO NUCLEO ESTEREO | GRUPO SAMIX (Tony Saca) | CORPORACIÓN EN FM ESTEREO (Dr. Saca) | GRUPO APARICIO (JOAQUÍN APARICIO) | GRUPO BORIS ESERSKY |
|----------------------|-------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------------|
| Radio ABC            | Radio Astral            | Radio YXY                            | Estéreo Tropical                  | Radio Qué buena     |
| Radio 98             | Radio Chévere           | Stereo Club                          | Chaparratique                     | Radio VOX           |
|                      | Radio Guapachosa        | La Mágica                            | Novedades                         |                     |
|                      | Radio Fama              | Stereo Scan                          | Radio Pantera                     |                     |
|                      | Radio Coco              | Radio Pulsar                         | Radio Recuerdos                   |                     |
|                      | Radio Caliente          |                                      | Radio Sentimientos                |                     |
|                      | Radio Estéreo Soda      |                                      |                                   |                     |

El programa de Radio está tentativamente calendarizado para el 4 de octubre, siempre y cuando la Comisión solucione la situación de contratación de locutores internos; además de acondicionar la sala de producción del Partido. En caso contrario se realizará la producción con Omnicorp de acuerdo al presupuesto firmado por su persona.

Firma: Carlos López Barundia

C.C.: Rafael Rivera, Jaime Aparicio, José Carlos Parada

## NOTAS Y REFERENCIAS

1. FONTETTE DE FRANÇOIS, **Vocabulaire Juridique: que sais-je?**, Paris, Presses Universitaires de France, 1988, p.39.
2. ASAMBLEA LEGISLATIVA, "La Asamblea Legislativa informa", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 04-04-1995, p.15B.
3. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, **Constitución Política de la República de Costa Rica**, Ed. cit., Art.214.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, **Reglamento de la Asamblea Legislativa**, Ed. cit., Art.205.

4. MARINA RAMIREZ ALTAMIRANO, **Op. cit.**, p.40.

5. MIGUEL PADILLA, M., "Aprobación de leyes por las comisiones permanentes del Congreso", **El Derecho**, 13-X-1982.

MIGUEL ANGEL, EKMEKDJIAN, "Las comisiones parlamentarias pueden legislar sin necesidad de reformar la Constitución", **La ley**, 6-XI-1985. **Cit. por**, GERMAN J, BIDART CAMPOS, **Op. cit.**, p.87.

6. KARL LOEWENSTEIN, **Teoría de la Constitución**, Barcelona, ARIEL, Primera reimpresión de la Segunda Edición, 1982, p.279.

7. PABLO A. RAMELLA, **Derecho Constitucional**, Buenos Aires, Depalma, Tercera Edición, 1986, p.644.

8. KARL LOEWENSTEIN, **Op. cit.**, p.274.

9. **VIDE**, FRANCISCO MURILLO FERROL, "El régimen jurídico de la administración inglesa", **Revista de Administración Política**, No.1, enero-abril de 1950, p.55.

**Cit. Por**, JORGE RIEZU, "Control y reducción del parlamento por el gobierno o relaciones del Legislativo y del Ejecutivo en la realidad política", **El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)**, Barcelona, Labor, 1978, p.90.

10. ASAMBLEA LEGISLATIVA, **La más amplia consulta de una ley que se ha hecho en El Salvador**, San Salvador, Publicado con el financiamiento de la Embajada de los Estados Unidos a través de la USAID, S.f., **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 14-02-1996, p.64<sup>a</sup>.

11. **IBID.**

12. **IBID.**

13. CENTRO SALVADOREÑO DE TECNOLOGÍA APROPIADA, **De nuevo reacciona el gran capital**, San Salvador, CESTA, 16-02-1998.

14. CONFEDERACION NACIONAL DE TRABAJADORES SALVADOREÑOS (CNTS), **La Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños "CNTS", ante la grave crisis social y económica que abate al pueblo ante la opinión pública manifiesta**, San Salvador, La Junta Directiva Confederal, 19 de diciembre de 1996, **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 19-12-1996, p.38<sup>a</sup>.

15. REPRESENTACION DE LAS FRACCIONES LEGISLATIVAS DE OPOSICION, **Legisladores en defensa de la Constitución, el interés general y el ejercicio democrático parlamentario**, San Salvador, Asamblea Legislativa, 02-12-1996.

16. MARIO AGUIÑADA CARRANZA, CARLOS RENE CALDERON, et al, **Informe del viaje de observación realizado por el Comité Técnico de la Asamblea Legislativa de El Salvador, acerca del funcionamiento de los Congresos de Texas, Carolina del Norte, Maryland y Washington, Estados Unidos de América**, San Salvador, Asamblea Legislativa, 27 de agosto de 1993, p.5.

17. BERNARDO VALIENTE y VICTOR PINO, "Millonario costo de nuevos Códigos", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 22-05-1997, p.12.

18. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, **Decreto No.76**, San Salvador, Salón Azul del Palacio Legislativo, 11 de septiembre de 1997, p.2.

**CFR.** CORPORACION DE MUNICIPALIDADES DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, **La**

**Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), entidad gremial representante de los 262 Gobiernos Municipales del país, Informa a la Opinión Pública**, San Salvador, COMURES, 18-09-1997. **Co-Latino**, (San Salvador), 18-09-1997, *passim*.

19. **VIDE**, CARLOS J. GLOWER, KNUT WALTER, **et al**, “Aspectos fiscales”, **Propuestas**, San Salvador, Fundación Centroamericana para el Desarrollo Humano Sostenible (FUCAD), A-o 2, No.5, octubre-diciembre 1998, p.6.
20. REPRESENTACION LEGISLATIVA DEL FMLN, **Presupuesto crónica de una inconstitucionalidad anunciada**, San Salvador, 20-01-1998, p.2.
21. **VIDE**, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, **Información requerida por la Asamblea Legislativa referente presupuesto 1998**, Antiguo Cuscatlán, 24 de noviembre de 1997.  
  
DIRECCION DE PLANIFICACION INSTITUCIONAL y UNIDAD DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, **Presupuesto mínimo para operatividad y funcionamiento del Organo Judicial 1998, S.1.**, 21 de enero de 1998.
22. CARLOS RAMOS, “CSJ rechaza nuevo presupuesto”, **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 24-01-1998, p.8.
23. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, **La Corte Suprema de Justicia comunica al pueblo Salvadoreño que en defensa del principio de independencia de Poderes, constitucionalmente consagrado y de la institucionalidad y fortalecimiento del Estado de Derecho, ha enviado a la Honorable Asamblea Legislativa, a través de su Presidencia una comunicación**, Antiguo Cuscatlán, Jorge Eduardo Tenorio, 23 de enero de 1998. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 24-01-1998, p.31.
24. ASOCIACION DE LA INDUSTRIA ELECTRICA DE EL SALVADOR y SINDICATO DE TRABAJADORES DEL SECTOR ELECTRICO, **Los sindicatos del sector eléctrico de El Salvador, SIES-STESEL ante la opinión pública, movimiento sindical y la comunidad internacional**, San Salvador, SIES-STESEL, 29-01-1998. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 30-01-1998, p.63.
25. “Aprueban reformas a la Constitución”, **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 01-05-1997, p.8<sup>a</sup>.
26. CECILIA GARAY, “Reformas a la Constitución son inconsultas y antidemocráticas según partidos de oposición”, **Co-Latino**, (San Salvador), 29-04-1997, p.4.
27. **IBID.**
28. **IBID.**
29. **Cfr.** CONSORCIO DE ONG’S DE EDUCACION CIVICA, **A propósito de las reformas constitucionales en materia electoral**, San Salvador, CAPAZ, FUNDASPAD, IEJES, ISD, ISED, 29-04-1997. **Co-Latino**, (San Salvador), 29-04-1997, p.6.
30. SEMHA, ANDES 21 DE JUNIO, CUTS, UNTS, ATMOP, **et al**, **Manifiesto de los trabajadores ante el paquete de reformas a la Constitución propuesto por ARENA**, San Salvador, 23-04-1997.
31. ASAMBLEA LEGISLATIVA, **Nuestra Asamblea Legislativa 1994-1997**, Ed. cit., p.14.
32. **Cfr.**, ARMANDO CALDERON SOL, **Por inconstitucional e inconveniente: Presidente veta Decretos 135 y 136 (Texto de la Cadena Nacional pronunciada por el Señor Presidente de la República, el 16 de noviembre de 1997)**, San Salvador, Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la República, S.f. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 17-11-1997, p.11.
33. **Diario Oficial**, San Salvador, Tom.303, No.70, 18 de abril de 1989, p.2.
34. **IBID.**, p.9.
35. ARMANDO CALDERON SOL, **Observaciones al Decreto No.45, el cual contiene las Disposiciones Transitorias Relativas al Sistema Financiero**, San Salvador, Presidencia de la República, 30-07-1997.

36. "ANEP respalda a Calderón Sol", **La Prensa Gráfica**, (El Salvador), 18-11-1997, p.5.
37. "Empresa privada apoya veto a la ley de condonación agraria", **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 18-11-1997, p.9.
38. LA ALIANZA DEMOCRATICA CAMPESINA, **Al pueblo salvadoreño y demás pueblos del mundo manifiesta**, San Salvador, ADC, 14-11-1997. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 17-11-1997, p.38.
39. FRENTE AGROPECUARIO SALVADORÑO, **Rechazamos el veto de los decretos de extinción de la deuda agraria y bancaria**, San Salvador, 19-11-1997. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 19-11-1997, p.40.
40. LITZARDO RIVAS, "Calderón pide más tolerancia", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 27-12-1997, p.4.
41. CFR., "Procesos de Inconstitucionalidad", **Revista de Derecho Constitucional**, San Salvador, Publicación de la Sala de lo Constitucional-Corte Suprema de Justicia, No.4, julio-septiembre de 1992, p.43.
42. VIDE, REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA DEL FMLN, **FMLN y sociedad civil demanda la inconstitucionalidad de la Ley de Telecomunicaciones**, San Salvador, Asamblea Legislativa, S.f.  
 CONFEDERACION DE FEDERACIONES DE LA REFORMA AGRARIA SALVADOREÑA, **Comunicado de prensa: El Decreto 719 es inconstitucional**, San Salvador, FECAROA, CONFRAS, FECORPCEN, FEDCORACEN, FECORASAL, FENACOA, ASID y CCS, 09-10-1996.  
 CONFEDERACION DE FEDERACIONES DE LA REFORMA AGRARIA SALVADOREÑA, **Comunicado de prensa: el gobierno pretende privatizar la deuda agraria y bancaria**, San Salvador, Consejo de Administración de CONFRAS, 19-01-1998.  
 FUNDACION DE ESTUDIOS PARA LA APLICACION DEL DERECHO, **A cinco años de Chapultepec: La imposición y la abulia del Órgano Judicial**, San Salvador, FESPAD, CESPAD-CEPES, S.f.. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 28-12-1996, p.15B.  
 ANDES 21 DE JUNIO, **Unidos por la derogatoria de la ley de pensiones**, San Salvador, Consejo Ejecutivo de ANDES 21 de Junio, octubre de 1997. **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 07-10-1997, p.36.  
 ATME, ANTMSPAS, SETA, et al, **Al pueblo salvadoreño y a la comunidad internacional, nos manifestamos las organizaciones sindicales**, San Salvador, UNTS, ATME, ANTMPAS, STISSS, ATMOP, SETA, 02-02-1998.  
 UNIDAD NACIONAL DE TRABAJADORES SALVADOREÑOS, ASOCIACION DE TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICA, SINDICATO DE EMPRESA DE TRABAJADORES DE ANDA, et al, **A todos los trabajadores(as), pueblo en general**, San Salvador, UNTS, ATMOP, SETA, ANTMSPAS, STISS, ATIPDEP, 26-01-1998. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 27-01-1998, p.46.
43. RICHARD THIBAUT, **Qu'est-ce l'Assemblée Nationale?** Québec, Assemblée Nationale du Québec, 1987, p.51.
44. **IBID.**
45. JORGE ANAYA ROA, **Op. cit.**, p.187.
46. CARLOS RAMOS, "Mora judicial en CSJ", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 04-11-1997, p.5.  
 VIDE, "Hernández Valiente rechaza mora judicial", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 05-11-1997, p.5.  
 "Los casos más sonados", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 15-12-1997, p.14.  
 "Corte Suprema justifica atrasos", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 26-

12-1997, p.14.

"Corte Suprema resuelve juicios después de 4 años", **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 18-11-1997, p.10.

47. **Anteproyecto de la ley procesal constitucional (material de consulta)**, San Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1995.
48. CONFEDERACION DE FEDERACIONES DE LA REFORMA AGRARIA SALVADOREÑA, **Boletín de prensa: otra demanda contra decreto 719**, San Salvador, CONFRAS, 07-10-1996.
49. FUNDACION DE ESTUDIOS PARA LA APLICACION DEL DERECHO, **Constitución y democracia, S.I., FESPAD, S.f. La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 20-01-1997, p.35<sup>a</sup>.
50. "¿Retrasos o entrapamientos?", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 24-06-1996, p.5<sup>a</sup>.
51. KOFI ANNAN, **La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo: evaluación del proceso de paz en El Salvador. Informe del Secretario General**, Nueva York, Naciones Unidas, primero de julio de 1997, p.6.
52. CODEHUCA, CDHES y CODEFAM, **Foro centroamericano de derechos humanos administración de justicia y seguridad pública, S.I., S.f. Co-Latino**, (San Salvador), 08-09-1997, p.7.
53. CARLOS RAMOS, LITZARDO RIVAS, OSCAR TENORIO, **et al**, "Ejecutivo reconoce mora judicial en CSJ", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 16-12-1997, p.4.
54. "Leyes caducas e insatisfacción", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 25-06-1996, p.5<sup>a</sup>.
55. CARLOS RAMOS, "Mala administración de justicia: Tenorio", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 03-10-1997, p.6.
56. EDWIN SEGURA, "Descomunal número de casos acumulados en Corte Suprema", **Co-Latino**, (San Salvador), 10-10-1997, p.3.
57. CARLOS RAMOS, "Tenorio defiende ritmo de la CSJ", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 09-12-1997, p.6.
58. MAYRA GARCIA, "En los tribunales salvadoreños no gana el que tiene la razón, sino el que paga: Bukele", **Co-Latino**, (San Salvador), 10-01-1998, p.2.
59. El Acuerdo Político, es un documento que no tiene fecha, sin embargo, se empezó a ejecutar a partir de 1997, con la legislatura 1997-2000.
60. HUGO ALFONSO MUÑOZ, **Op. cit.**, p.265.
61. Entrevista a Lorena Guadalupe Peña Mendoza, diputada del FMLN por la Circunscripción Nacional, presidenta de la Comisión de la Familia, la Mujer y el Niño, 10-1997, en local de la fracción del FMLN.
62. ENRIQUE ALVAREZ CONDE, **Op. cit.**, p.136.
63. **IBID.**
64. En la jerga anglosajona, los tribunales «tipo canguro» o asambleas, etc., son aquellos que no siguen las normas legales, justas, etc. (Nota del Traductor)
65. CARL J. FRIEDRICH, **Op. cit.**, p.155.
66. MARINA RAMIREZ ALTAMIRANO, **Op. cit.**, p.146.
67. ENRIQUE ALVAREZ CONDE, **Op. cit.**, p.137.



68. NICOLAS PÉREZ SERRANO, **Op. cit.**, p.796.
69. Entrevista a José Eusebio Pleités, diputado del Partido Movimiento de Unidad, miembro del Comité Técnico, el día 21-11-1996, en la Asamblea Legislativa.
70. SECRETARIA DE COMUNICACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, **Discurso del señor Presidente Doctor Armando Calderón Sol en la celebración de nuestra independencia Patria, 15 de septiembre de 1997**, San Salvador, 15 de septiembre de 1997. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 16-09-1997, p.20.
71. CONSORCIO ONGS DE DERECHOS HUMANOS, **De mal a peor**, San Salvador, CDHES, CPDH, CODEFAM, DDH-SL, 20-11-1997. **Co-Latino**, San Salvador, 20-11-1997, p.11.
72. **Vide**, JORGE ALBERTO VILLACORTA, **Carta al Diputado Horacio Humberto Ríos**, San Salvador, Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, 26-11-1997.
73. HUGO DUEÑAS y LUIS LAINEZ, “Expulsión de dos diputados genera crisis en el PCN”, **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 12-11-1997, p.6.
74. **IBID.**
75. **IBID.**
76. SIGIFREDO OCHOA PÉREZ, “Al escenario político nacional en 1998”, **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 27-11-1997, p.20.
77. Entrevista a David Acuña, diputado del Partido Movimiento Unidad, secretario de la comisión de cultura y educación, el día 08-10-1996, en la Asamblea Legislativa.  
  
**Vide**, ORLANDO AGUILAR, “Atomización de partidos no contribuye al sistema democrático...Jorge Villacorta”, **Co-Latino**, (San Salvador), 30-01-1997, p.5.  
  
MAYRA GARCIA, “Peligra seguridad ciudadana con recorte presupuestario a CSJ”, **Co-Latino**, (San Salvador), 24-01-1998, p.3.  
  
FMLN, **Diputados honestos y al servicio de la gente, una Asamblea democrática para el cambio!**, S.l.i., Plataforma Legislativa, S.f., p.9.
78. RICARDO VAQUERANO, “El jefe de fracción soy yo: Ochoa Pérez”, **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 15-09-1997, p.12.  
  
**Cfr.** GERSON MARTINEZ, “Conferencia sobre la nueva Asamblea Legislativa hacia el siglo XXI”, **Boletín Panel-Foro Campa-a 97: La nueva Asamblea Legislativa hacia el siglo XXI**, San Salvador, Centro de Estudios Democráticos (CEDEM), 10-03-1997, p.21.
79. Entrevista a Walter René Araujo Morales, diputado y jefe de la fracción legislativa de ARENA, el día 17-10-1997, en el Salón Azul de la Asamblea Legislativa.
80. **Cfr.** CARLOS HENRÍQUEZ, “Positiva labor de diputados”, **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 04-09-1996, p.45ª.
81. **Cfr.** LUIS LAINEZ, “Vuelven los tiempos de las aplanadoras”, **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 13-09-1996, p.3.
82. LITZARDO RIVAS, “Umaña se justifica sobre Ley de Telecomunicaciones”, **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 27-10-1997, p.14.
83. **IBID.**

84. **IBID.**

85. “Umaña en el ojo del huracán”, **Co-Latino**, (San Salvador), 29-10-1997, p.3.

**VIDE**, ASOCIACION DE RADIOS Y PROGRAMAS PARTICIPATIVOS DE EL SALVADOR, **Señoras y señores diputados de la honorable Asamblea Legislativa, la libertad de expresión está en peligro, S.l.i., ARPAS, S.f.. La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 30-10-1997, p.41.

86. COMISION ESPECIAL AD-HOC, **Dictamen No.3 Parcial Favorable**, San Salvador, Palacio Legislativo, 15-10-1997.

87. **Versión taquigráfica de la sesión plenaria celebrada el día 30 de octubre de 1997**, Fotocopia, p.43

88. **IBID**, p.40.

## CONCLUSIÓN

La Asamblea Legislativa es uno de los Poderes del Estado, que juega un rol fundamental en la sociedad, por lo que urge la elaboración de un plan de democratización y de modernización, que incluya reformas a la *Constitución*, al *Reglamento Interior de la Asamblea* y al *Código Electoral*; de no hacer funcional a la Asamblea Legislativa se proseguirá con el actual estado, lo que conducirá a degradar más y a empeorar los actuales niveles económicos, políticos y sociales del país.

Los partidos políticos, particularmente los de la derecha, ya no deben considerar como ciudadanos de primera clase a los miembros de la oligarquía, multinacionales y a los militares, ni tratar como de segunda al resto de los salvadoreños; la discriminación social y económica llegará a su fin con la democratización de los partidos políticos, Asamblea Legislativa y de las demás instituciones del Estado. La discriminación desaparecerá cuando los diputados, ministros, magistrados y el presidente del país tomen conciencia de que se debe gobernar para todos los ciudadanos que habitan Cuscatlán, es decir, en beneficio de todos.

Como hemos visto en el desarrollo de este trabajo, los diputados salvadoreños dejan mucho que desear y que decir. Entre otros, podemos mencionar: el bajo nivel académico y el vocabulario del que hacen gala; padres de familia irresponsables con la paternidad, por lo que la exigencia de requisitos para ser candidato a diputado debe de garantizar que se escoja a personas decentes y honestas que legislen en función de la población y no en contra de ella.

En El Salvador, las cúpulas de los partidos políticos usurpan de manera fraudulenta las funciones específicas de las fracciones legislativas. Otro tanto ocurre con la Casa Presidencial que usurpa las del recinto legislativo; estas arbitrariedades, corrupciones y fraudes en contra de la ciudadanía y de la nación salvadoreña deben de terminar. Los Tres Poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial deben democratizarse y depurarse, para finalizar con la demagogia, corrupción y tortuguismo que sólo beneficia a unos pocos, mientras la mayoría de la población

clama por seguridad pública, trabajo, salarios decorosos, justicia y paz. A la población ya no se le engaña con palabras, está cansada históricamente de tanta retórica, los habitantes quieren hechos que lo demuestren.

La Asamblea Legislativa debe actualizarse y modernizarse, de no hacerlo continuará cumpliendo más la función de institución decorativa que el de control político. Sin embargo, la democratización y modernización de la Asamblea Legislativa pasa ineludiblemente por la democratización y modernización de los partidos políticos. Un elemento de ello, en este contexto, es la adopción de las elecciones primarias por los partidos, para la elección de los candidatos a alcaldes, diputados, presidente y vicepresidente del país.

El *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa* está desactualizado, hay que reestructurarlo, para lo cual se debe tomar en cuenta que estamos en los umbrales del siglo XXI, y no ignorar los avances técnicos y científicos de la humanidad.

En cuanto a la elección de funcionarios públicos, dicho proceso es una "piñata"; en El Salvador la capacidad, eficiencia e idoneidad es lo marginal, aquí lo que predomina son las componendas y negocios espurios entre los partidos políticos.

La clase política, por años, ha considerado a la administración pública como un "botín" que se gana mediante elecciones, o como un "pastel" en el que cada partido se reparte una tajada, y quien tiene la mayor ventaja se lleva la mejor parte. El establecimiento del perfil y de los requisitos que llenarían los funcionarios públicos, limitaría en cierta medida la voracidad y la corrupción de los políticos, quienes están más interesados en sacar el mayor provecho personal y político, por lo que no muestran interés en los beneficios y servicios que ellos le podrían brindar a los salvadoreños.

Para la aprobación del presupuesto general de la nación no se cuenta en la Asamblea con una oficina integrada por especialistas, encargados de darle seguimiento sistemático, con evaluaciones periódicas, cuyos informes serían enviados a los diputados, y puestos al alcance de la consulta pública.

La Fuerza Armada de El Salvador, se ha constituido en el súper Poder del Estado, pero no por voluntad popular sino

por imposición, por lo que la Asamblea Legislativa, debería de eliminar a la fuerza armada, y el presupuesto astronómico que actualmente se les da, se emplearía en la educación de la juventud salvadoreña, se crearían becas para que miles de jóvenes estudien en el país y en el extranjero, los cuarteles se convertirían en museos, escuelas, hospitales, mercados, etc.; los medios de comunicación y de transporte aéreo, marítimo y terrestre se le entregarían a la Policía Nacional Civil para hacer más efectiva la labor de brindar seguridad pública. De esa manera se hará que los efectivos de la fuerza armada por fin busquen trabajo y que dejen de estar parasitando con los impuestos de la ciudadanía. A El Salvador hay que declararlo un Estado sin Ejército y neutral.

El marcado machismo que existe en la Asamblea Legislativa y la falta de leyes que realmente protejan a la mujer y al niño, se podría contrarrestar entre otras medidas, por ejemplo con el establecimiento por ley de un porcentaje de mujeres obligatorio, de al menos 45 por ciento en las candidaturas de elección popular y en la composición de las dirigencias de los partidos políticos, en el Poder Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia, Tribunal Supremo Electoral, así como en las otras instituciones del Estado.

Las fracciones legislativas salvadoreñas no tienen autonomía en relación con sus respectivos partidos políticos, pues son las cúpulas de éstos las que les dan lineamientos u órdenes a los diputados y les especifican cuándo votar y en qué dirección. De tal manera que los legisladores juegan un rol más de objetos que de sujetos; hay que establecer reglas claras y precisas en el funcionamiento y estructura orgánica de cada fracción legislativa, por lo que necesario sería contemplarse el requerimiento de la existencia de reglamentos internos de cada fracción.

Esta es una consecuencia más del hecho de que los salvadoreños votan pero no eligen; sino que, quienes lo hacen, son el dirigente o dirigencias de los partidos políticos; como resultado el diputado se entrega por completo y le rinde ciega lealtad a las voluntades e intereses de los que los eligen, pero no de los que votan por ellos.

Los salvadoreños que constituyen el cuerpo electoral eligen a 84 diputados propietarios con sus respectivos suplentes, sin embargo ahora los diputados eligen 24 propietarios más, estos últimos son suplentes que pasan a

ser diputados de planta en la Asamblea Legislativa. Por lo que en términos formales la Asamblea está constituida por 84 diputados, pero en términos reales lo está por 108.

El salario que se asigna a los diputados es totalmente incongruente en relación con el nivel de ética y de trabajo legislativo que realizan. Como si esto fuera insuficiente, además algunos legisladores reciben su salario sin realmente trabajar; otros lo reciben puntualmente cada mes en calidad de beca. Ello significa que en El Salvador las incompatibilidades con el trabajo legislativo son prácticamente inexistentes, de igual forma las sanciones legislativas.

La composición de la Junta Directiva de la Asamblea, al reglamentarla para definir las reglas del juego, pararía en cierta medida la práctica de que al inicio de cada legislatura se convierta en la primera "piñata" que rompan los diputados, en donde lo que prima es la negociación y, como en casi todas las negociaciones que las fracciones legislativas hacen, se realizan a puerta cerrada, para ocultarle al pueblo qué es lo que realmente transan, porque si en la negociación se tomara en primer plano el bienestar de la nación, no existiría la necesidad de esconderse a puertas cerradas para tomar acuerdos.

Las comisiones legislativas permanentes, subcomisiones y comisiones de investigación, trabajan de acuerdo con los principios metafísicos de la intuición y de la improvisación, «de a ver que nos sale». No existen reglas en cuanto al funcionamiento y estructura orgánica de las comisiones y subcomisiones; las comisiones de investigación en El Salvador se forman para no investigar y se constituyen en "cortinas de humo" para encubrir el problema que, supuestamente, la comisión tratará de resolver.

La sesión plenaria se caracteriza por la impuntualidad con que comienzan las sesiones plenarias, se distinguen por el bullicio que hacen los diputados, debido a las charlas que mantienen entre ellos, con amistades, familiares y conversaciones telefónicas; da la impresión de que a los diputados no les interesa lo que allí se trata, además se supone que ya tienen órdenes precisas por qué o por quién votar y en cuál dirección, se puede decir que sólo llegan, las veces que lo hacen, para levantar la mano y agredirse verbalmente entre ellos mismos.

El sistema político autoritario de El Salvador le niega constitucionalmente a la población el derecho de iniciativa de ley —conocida como derecho de iniciativa de ley popular—. Es un derecho que se hace necesario ante el estado actual de los partidos políticos y de la Asamblea Legislativa, porque si los partidos políticos y la Asamblea Legislativa velaran por el interés de la nación, El Salvador no se encontraría con los actuales niveles de pobreza, desempleo, delincuencia, salarios de miseria, pésima salud pública y con el deteriorado sistema de educación nacional, etc. Tampoco la población salvadoreña se encontraría pagando los impuestos que se eliminó a la oligarquía; no se "vendería" más las instituciones del Estado a la oligarquía y a las empresas multinacionales; no se despilfarrarían sumas millonarias en el presupuesto de la Fuerza Armada de El Salvador; no pagarían los pobres impuestos y servicios públicos como si fueran millonarios mientras que la oligarquía los paga como si fueran sus miembros los pobres del país, etc.

Las leyes en El Salvador se elaboran y ejecutan a ciegas, puesto que no precede a la sanción y a la publicación el estudio de impacto que causarán en la sociedad, ni los costos que tendrá la ejecución de la misma; de igual forma, tampoco se indican las fuentes con que se financiarán las leyes, ni mucho menos los planes de preparación para la ejecución.

A la Asamblea Legislativa hay que profesionalizarla con diputados, asesores, técnicos y analistas capaces y éticos, porque tanto los actuales diputados como el personal de apoyo con que cuentan, en una gran proporción, no están a la altura de las exigencias para solucionar los principales problemas del país. Si no veamos la gran cantidad de leyes antipopulares e inconstitucionales que se ha aprobado y el aumento incesante de la pobreza, delincuencia, desempleo, etc.

La Asamblea Legislativa se ha convertido en un "club" exclusivo de la clase política, en donde el ingreso de la ciudadanía está prácticamente restringido, solo falta que construyan una muralla de vidrio para separarse más de los pocos ciudadanos a quienes todavía dejan ingresar. La población adquiere importancia únicamente durante la campana electoral.

Las audiencias en El Salvador los diputados, las utilizan para hacerle creer a la población que toman en cuenta sus intereses y opiniones. A la hora que los diputados emiten

los dictámenes, queda plasmado que las audiencias fueron nada más para mantener entretenida y engañada a la población, porque las leyes que se promulgan van dirigidas a convertir a los ciudadanos en cada vez más pobres, a crear desempleo, incrementar la delincuencia, aumentar las tarifas de los servicios públicos, destruir el medio ambiente, profundizar el machismo, etc.

Los debates legislativos, tanto de la sesión plenaria como de las comisiones, al transmitirse por la televisión y la radio, permitirían que la población se enterara por sí misma, de qué es lo que realmente hacen los diputados y cuáles intereses defienden y protegen. Y para mantener la salud mental de los niños, por la clase de vocabulario de los diputados, se debería de transmitir esos programas después de las nueve de la noche. Esta propuesta de acercar a la Asamblea Legislativa al pueblo, con los actuales diputados y el personal de apoyo con que cuentan, se puede considerar, por hoy, como difícil de realizar. Ellos le tienen miedo a la transparencia, por tal razón se encierran a escondidas para legislar y aprueban leyes a altas horas de la noche y a primeras horas de la madrugada.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia debe de ponerle paro al tortuguismo que la caracteriza y el Presidente de la Corte, en lugar de llamar ignorantes a los salvadoreños que solicitan que se agilice el proceso de los recursos de inconstitucionalidad, es mejor que trabaje y termine de una vez por todas de depurar el Poder Judicial.

La venta de votos de los diputados es incluso reconocida hasta por ellos mismos, estas prácticas son inherentes al autoritarismo que prevalece en la Asamblea.

Para finalizar la conclusión, sólo resta aclarar que este trabajo no tiene el fin de incidir en la mayoría de los actuales diputados y miembros de la clase política, porque sería iluso pensar que ellos van a cambiar sus prácticas antidemocráticas y antinacionales. Pero sí tiene la intención de hacer ver y formar conciencia entre las nuevas generaciones sobre lo indispensable de cambiar el estilo de gobernar, si queremos que nuestros hijos y nietos tengan un país de oportunidades y con seguridad. Esto sólo se puede conseguir a través de la construcción de un sistema político democrático, con salvadoreños honestos y capaces.



## BIBLIOGRAFÍA

### OBRAS

**Almanaque Mundial 1996**, Virginia, Editorial Televisa, 1995.

ANAYA ROA, JORGE (trad.), **El Congreso de los Estados Unidos**, México, Limusa y Noriega Editores, 1992.

ALVAREZ CONDE, ENRIQUE, **Curso de derecho constitucional**, Madrid, Tecnos, Vol.II, 1993.

ANAYA ROA, JORGE (trad.), **El Congreso de los Estados Unidos**, México, Limusa y Noriega Editores, 1992.

ANDER-EGG, EXEQUIEL, **Diccionario del trabajo social**, Barcelona, Nova Terra, Segunda Edición, 1977.

BIDART CAMPOS, GERMAN J., **Tratado elemental de derecho constitucional argentino**, Buenos Aires, EDIAR, Tom.II, 1988.

BACH, STANLEY, **El servicio de investigaciones del Congreso y el proceso legislativo norteamericano**, Washington, Congressional Research Service, 1990.

BOBBIO, NORBERTO y MATTEUCCI, NICOLA, **Diccionario Político**, Madrid, Siglo XXI, Vol.2, 1983.

BRONFMAN VARGAS, ALAN, **Las funciones del Estado en un sistema democrático participativo**, Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica del Valparaíso (CEAL), 1991.

CABANELLAS, GUILLERMO, **Diccionario de derecho usual**, Buenos Aires, Libro de Edición, 1968.

COLLIARD, CLAUDE-ALBERT, **Instituciones de relaciones internacionales**, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1978.

DUCHACEK, IVO D., **Mapas del poder, político constitucional comparada**, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976.

DUVERGER, MAURICE, **Instituciones políticas y derecho constitucional**, Barcelona, Ariel, Quinta edición, 1970.

- FARNSWORTH, E. ALLAN, **Introduction au système juridique des Etats-Unis**, Paris, Nouveaux Horizons, 1976.
- FERNÁNDEZ DEL VALLE, AGUSTÍN BASAVE, **Teoría del Estado: fundamentos de filosofía política**, México, JUS, 1985.
- FONTETTE, FRANÇOIS DE, **Vocabulaire Juridique : que sais je ?** Paris, Presses Universitaires de France, 1988.
- FRAGA IRIBANE, MANUEL, **Legitimidad y representación**, Barcelona, Grijalbo, 1973.
- FRIEDRICH, CARL J., **Gobierno constitucional y democracia**, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.
- GALLARDO, RICARDO, **Las Constituciones de El Salvador**, Madrid, Cultura Hispánica, Tom.II, 1961.
- GALVÁN, JOSÉ, **Tratado de administración general**, Panamá, EUPAN, 1976.
- GARCÍA COTARELO, RAMÓN y GUERRERO, ANDRES DE BLAS, **Teoría del Estado y Sistemas Políticos**, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Tom.I, 1978.
- GARCÍA-PELAYO, MANUEL, **Derecho constitucional comparado**, Madrid, Alianza, 1984, p.183.
- HERNÁNDEZ, ROGELIO, **El Congreso Mexicano**, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.
- HOLLOWAY, KAYE, **Le Canada pourquoi l'impasse?**, Montréal, Editions Nouvelle Optique, Tom.I, 1983.
- KELSEN, HANS, **Compendio de teoría general del Estado**, México, Editora Nacional, 1980.
- LAMBERT, JACQUES y GANDOLFI, ALAIN, **Le système politique de l'Amérique Latine**, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.
- LONGUET, CLAIRE.EMMANUELLE, **Le Congrès des Etats-Unis, que sais je ?**, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.
- LOPEZ GUERRA, LUIS, **Introducción al derecho constitucional**, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994.
- LOEWENSTEIN, KARL, **Teoría de la Constitución**, Barcelona, ARIEL, Segunda edición, 1982.

- LUNA, EDUARDO FERNANDO, "El juicio político", **Atribuciones del Congreso Argentino**, Buenos Aires, Depalma, 1986.
- MARTINEZ, GUTEMBERG H., "La alternativa semipresidencial ¿Un camino posible en Latinoamérica?", **Transformaciones de los sistemas políticos en América Latina**, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.
- MATEO, RAMÓN, **Derecho público de la economía**, Madrid, CEURA, 1985.
- MENÉNDEZ, ISIDRO, **Recopilación de las leyes del Salvador en Centro América**, San Salvador, Imprenta Nacional, Segunda Edición, 1956.
- MEZEY, MICHAEL L., "El Congreso en el marco del sistema presidencial norteamericano", **La democracia dividida**, Buenos Aires, Editorial Heliastas, 1995.
- MEZEY, MICHAEL L., "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", **La democracia dividida**, Buenos Aires, Editorial Heliastas, 1995.
- "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", **La democracia dividida**, Buenos Aires, Editorial Heliastas, 1995.
- MONTERO ZENDEJAS, DANIEL, **Estado, democracia y partido**, México, Costa-Amic, 1979.
- MUÑOZ, HUGO ALFONSO, **La Asamblea Legislativa en Costa Rica**, San José, Editorial Costa Rica, 1981.
- OLESZEK, WALTER J., **Congressional procedures and the policy process**, Washington, D.C., CQ Press, 1978.
- ONIKOV, L. y SHISHLIN, N., **Breve diccionario político**, Moscú, Editorial Progreso, 1983.
- ONTZA, JUAN, **La política**, Madrid, Ediciones Mensajero, 1983.
- OSSORIO, MANUEL, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Buenos Aires, Editorial Eliasta, 1984.
- PÉREZ SERRANO, NICOLÁS, **Tratado de Derecho Político**, Madrid, CIVITAS, Segunda Edición, 1984.
- PIZZORUSSO, ALESSANDRO, **Lecciones de derecho constitucional**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Tom.I, 1984.
- PFEFFER URQUIAGA, EMILIO, **Manual de Derecho constitucional**, Santiago de Chile, EDIAR, Tom.II, 1990.

- PLANO, JACK C. y OLTON, ROY, **Diccionario de relaciones internacionales**, México, Limusa, Segunda reimpresión, 1980.
- RAMELLA, PABLO A., **Derecho constitucional**, Buenos Aires, Depalma, Tercera edición, 1986.
- RAMÍREZ ALTAMIRANO, MARINA, **Manual de procedimientos legislativos**, San José, IJSA, 1994.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, **Diccionario de la Lengua Española**, Madrid, Real Academia Española, Vigésima Edición, Tom.II, 1986.
- RIEZU, JORGE, "Control y reducción del parlamento por el gobierno o relaciones del Legislativo y del Ejecutivo en la realidad política", **El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)**, Barcelona, Labor, 1978.
- RIVERA-CIRA, TIRZA, et al, **Las mujeres en los Parlamentos Latinoamericanos**, Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa - Universidad Católica de Valparaíso, 1993.
- ROBERT, PAUL, **Le petit Robert Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française**, Paris, Le Robert, 1985.
- ROGGENBUCK, STEFAN, "Instituciones y consolidación democrática en Latinoamérica", **Instituciones y democracia en El Salvador**, San Salvador, Fundación Conrad Adenauer Stiftung, 1994.
- ROUSSEAU, CHARLES, **Derecho internacional público**, Barcelona, ARIEL, Tercera edición, 1966.
- Précis de droit international public**, Paris, Dalloz, Sixième Édition, 1971.
- ROUSSEAU, JUAN JACOBO, **El Contrato Social**, San José, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), Tercera edición, 1980.
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, **La forma del poder (estudios sobre la Constitución)**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- SALAS, RAMÓN, **Lecciones de derecho público constitucional**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.
- SANTAOLALLA, FERANDO, **El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)**, S.l.i., Editorial Revista de Derecho Privado y de derecho reunidas, S.f.
- SEPULVEDA, CESAR, **Derecho internacional**, México, Editorial Porrúa, Decimocuarta edición, 1984.
- SOLIS FALLAS, ALEX, **El control parlamentario**, San José, PRODEL, 1995.

SOTO ALVAREZ, CLEMENTE, **Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos**, México, Limusa, Tercera reimpresión, 1987.

STAFFANI, WINFRIED, "Sobre la distinción entre los sistemas de gobierno parlamentario y presidencialista", **Democracia representativa y parlamentarismo**, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA) y Konrad-Adenauer-Stiftung, 1984.

STUART MILL, JOHN, **Consideraciones sobre el gobierno representativo**, México, Gernika, 1991.

THURBER, JAMES A., "Introducción: las raíces de la democracia dividida", **La democracia dividida**, Buenos Aires, Editorial Heliastás, 1995.

THIBAUT, RICHARD, **Qu'est-ce l'Assemblée Nationale ?** Québec, Assemblée Nationale du Québec, 1987.

TORRES-RIVAS, EDELBERTO, **El tamaño de nuestra democracia**, San Salvador, ISTMO, 1992.

VARGAS CARREÑO, EDMUNDO, **Introducción al derecho internacional**, San José, Editorial Juricentro, Vol., 1979.

VERDUGO MARINKOVIC, MARIO y BARZELLATO, ANA MARÍA, **Manual de derecho político**, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, Tom.I, 1988.

ZAMORA, RUBÉN, **La Asamblea Legislativa de El Salvador**, San Salvador, Fundación Friedrich Ebert, 1997.

## DOCUMENTOS

- AGUIÑADA CARRANZA, MARIO, CALDERÓN, CARLOS RENÉ, et al, **Informe del viaje de observación realizado por el Comité Técnico de la Asamblea Legislativa de El Salvador, acerca del funcionamiento de los Congresos de Texas, Carolina del Norte, Maryland y Washington, Estados Unidos de América**, San Salvador, Asamblea Legislativa, 27 de agosto de 1993.
- ALIANZA DEMOCRÁTICA CAMPESINA, **Al pueblo salvadoreño y demás pueblos del mundo manifiesta**, San Salvador, ADC, 14-11-1997, **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 17-11-1997.
- ANNAN, KOFI, **La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo: evaluación del proceso de paz en El Salvador. Informe del Secretario General**, Nueva York, Naciones Unidas, primero de julio de 1997.
- ANDES 21 DE JUNIO, **Unidos por la derogatoria de la ley de pensiones**, San Salvador, Concejo Ejecutivo de ANDES 21 de Junio, octubre de 1997, **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 07-10-1997.
- Anteproyecto de la ley procesal constitucional (material de consulta)**, San Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1995.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, **Constitución Política de la República de El Salvador**, San Salvador, Asamblea Nacional Constituyente, 20-01-1939.
- **Ley reglamentaria de elecciones**, San Salvador, Asamblea Nacional Constituyente, 31-01-1939.
- **Reglamento Interior de la Asamblea Nacional Constituyente**, San Salvador, S.p.i., 05-05-1950
- **Constitución de la República 1983: Reformas de 1991/1992**, San Salvador, Publicación de la Corte Suprema de Justicia, 1992.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, **Constitución Política de la República de Costa Rica**, San José, Asamblea Legislativa, 1980.
- ASAMBLEA NACIONAL LEGISLATIVA, **Reglamento Interior de la Asamblea Nacional Legislativa**, San Salvador, S.p.i., 30-04-1919.
- **Reglamento Interior de la Asamblea Nacional Legislativa**, San Salvador, S.p.i., 13-03-1934.
- **Reglamento Interior de la Asamblea Nacional Legislativa**, San Salvador, S.p.i., 02-01-1941.

--- **Reglamento Interior de la Asamblea Nacional Legislativa**, San Salvador, Imprenta Nacional, 29-06-1946.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, **Reglamento interior de la Asamblea Legislativa**, San Salvador, Imprenta Nacional, 11-10-1950.

--- **Reglamento interior de la Asamblea Legislativa**, San Salvador, **S.p.i.**, 22-05-1964.

--- **Reglamento interior de la Asamblea Legislativa**, San Salvador, **S.p.i.**, 22-05-1974.

--- **Recopilación de leyes: febrero 1960-1964**, San Salvador, Imprenta Nacional, Tom.IV, 1970.

--- **Reglamento interior de la Asamblea Legislativa**, San Salvador, **S.p.i.**, diciembre de 1983.

--- **Reglamento interior de la Asamblea Legislativa**, San Salvador, **S.p.i.**, agosto de 1997.

--- **La más amplia consulta de una ley que se ha hecho en El Salvador**, San Salvador, Publicado con el financiamiento de la Embajada de los Estados Unidos a través de la USAID, **S.f.**, **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 14-02-1996.

--- **Manual del diputado**, **S.l.i.**, **S.ed.**, fotocopia del documento, **S.f.**

--- **Ley de procedimientos constitucionales con sus reformas 1997**, San Salvador, Editorial Jurídica, 1997.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, **Decreto No.309**, San Salvador, Salón Azul del Palacio Legislativo, 29-12-1984.

--- **Decreto No.964**, 30-04-1988.

--- **Decreto No.41**, 29-07-1988.

--- **Decreto No.82**, 29-09-1988.

--- **Decreto No.110**, 20-10-1988.

--- **Decreto No.102**, 13-10-1988.

--- **Decreto No.119**, 11-11-1988.

--- **Decreto No.132**, 11-11-1988.

--- **Decreto No.134**, 11-11-1988.

--- **Decreto No.353**, 19-10-1989.

--- **Decreto No.471**, 12-10-1995.

--- **Decreto No.668**, 19-03-1996.

--- **Decreto No.698**, 09-05-1996.

--- **Decreto No.699**, 09-05-1996.

--- **Decreto No.707**, 16-05-1996.

--- **Decreto No.719**, 30-05-1996.

--- **Decreto No.807**, 12-08-1996.

--- **Decreto No.900**, 28-11-1996.

--- **Decreto No.950**, 22-11-1996.

--- **Decreto No.921**, 12-12-1996.

--- **Decreto No.927**, 20-12-1996.

--- **Decreto No.796**, 19-02-1997.

--- **Decreto No.2**, 05-05-1997.

--- **Decreto No.76**, 11-09-1997.

--- **Decreto No.135**, 30-10-1997.,

--- **Decreto No.136**, 30-10-1997.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, **Acuerdo No.44**, San Salvador, Palacio Legislativo, 26-05-1997.

--- **Acuerdo No.73**, 04-09-1997.

--- **Acuerdo No.74**, 04-09-1997.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, **Reglamento Interno**, Panamá, Asamblea Legislativa, 26-05-1992.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, **Reglamento de la Asamblea Legislativa**, San José, Investigaciones Jurídicas, 1995, pp.60-61.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR, **Manual del diputado**, S.l.i., S.p.i., fotocopia del documento, **S.f.**

ASOCIACIÓN DE LA , INDUSTRIA ELÉCTRICA DE EL SALVADOR y SINDICATO DE TRABAJADORES DEL SECTOR ELÉCTRICO, **Los sindicatos**



**del sector eléctrico de El Salvador, SIES-STESEL ante la opinión pública, movimiento sindical y la comunidad internacional**, San Salvador, SIES-STESEL, 29-01-1998, en **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 30-01-1998.

ASOCIACIÓN DE RADIOS Y PROGRAMAS PARTICIPATIVOS DE EL SALVADOR, **Señoras y señores diputados de la honorable Asamblea Legislativa, la libertad de expresión está en peligro**, S.I.i., ARPAS, S.f., **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 30-10-1997.

ATME, ANTMSPAS, SETA, et al, **Comunicado de prensa: al pueblo salvadoreño y a la comunidad internacional, nos manifestamos las organizaciones sindicales**, San Salvador, UNTS, ATME, ANTMPAS, STISSS, ATMOP, SETA, 02-02-1998.

CALDERÓN SOL, ARMANDO, "Discurso pronunciado por el señor presidente de la República doctor Armando Calderón Sol, en ocasión de celebrar el segundo año de su gestión presidencial", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 03-06-1996.

--- **Observaciones al Decreto No.45, el cual contiene las disposiciones transitorias relativas al sistema financiero**, San Salvador, Presidencia de la República, 30-07-1997.

--- **Por inconstitucionalidad e inconveniente: Presidente veta Decretos 135 y 136 (texto de la cadena nacional pronunciada por el Señor Presidente de la República, el 16 de noviembre de 1997)**, San Salvador, Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la República, S.f., **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 17-11-1997.

--- **Veto al Decreto Legislativo No.135, de fecha 30 de octubre de 1997**, Casa Presidencial, 17-11-1997.

--- **Veto al Decreto Legislativo No.136, de fecha 30 de octubre de 1997**, San Salvador, Casa Presidencial, 17-11-1997.

--- CARRILLO, HUGO ROBERTO, MORÁN CASTANEDA, RAFAEL, AYALA, PIO ARNULFO, et al, **Carta dirigida a los señores Secretarios de la Asamblea Legislativa sobre la interpelación del Ing. Jaime Addul Gutiérrez**, San Salvador, 23 de abril de 1987.

--- CASTILLO CLARAMOUNT, RODOLFO, **Veto el Decreto Legislativo No.82, de fecha 29 de septiembre de 1988**, San Salvador, Casa Presidencial, 13-10-1988.

CASTRO SALAZAR, ATILIO, **Veintisiete años de legislación salvadoreña 1967-1994**, San Salvador, Índice Legislativo, enero de 1995.

CENTRO SALVADOREÑO DE TECNOLOGÍA APROPIADA, **De nuevo reacciona el gran capital**, San Salvador, CESTA, 16-02-1998.

CODEHUCA, CDHES y CODEFAM, **Foro centroamericano de derechos humanos administración de justicia y seguridad pública**, S.I., S.f., Co-Latino, (San Salvador), 08-09-1997.

COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES, **Expediente No.3178, Dictamen No.149**, San Salvador, Asamblea Legislativa, 24-04-1987.

--- **Expediente No.217-7-88. Dictamen No.39**, 27-09-1988.

--- **Expediente No.217-7-88. Dictamen No.51**, 10-11-1988.

--- **Expediente No.322-8-88. Dictamen No.40**, 25-11-1988.

--- **Expediente No.742-11-88. Dictamen No.112**, 24-08-1992.

--- **Expediente No.561-10-88 y 707-11-88. Dictamen No.114**, 31-08-1992.

--- **Expediente No.914-1-85. Dictamen No.161**, 30-11-1992.

--- **Expediente No.20-5-88. Dictamen No.173**, 18-01-1993.

--- **Expediente No.289-8-88. Dictamen No.188**, 21-02-1993.

COMISIÓN DE LA VERDAD, **De la locura a la esperanza: Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador (1992-1993)**, San Salvador, Naciones Unidas, 1993.

COMISIÓN ESPECIAL AD-HOC, **Dictamen No.3 Parcial Favorable**, San Salvador, Palacio Legislativo, 15-10-1997.

CONFEDERACIÓN DE FEDERACIONES DE LA REFORMA AGRARIA SALVADOREÑA, **Boletín de prensa: otra demanda contra decreto 719**, San Salvador, CONFRAS, 07-10-1996.

--- **Comunicado de prensa: El Decreto 719 es inconstitucional**, San Salvador, FECAROA, CONFRAS, FECORPCEN, FEDCORACEN, FENACOA, ASID Y CCS, 09-10-1996.

--- **Comunicado de prensa: el gobierno pretende privatizar la deuda agraria y bancaria**, San Salvador, Consejo de Administración de CONFRAS, 19-01-1998.

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES SALVADOREÑOS (CNTS), **La Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños “CNTS”, ante la grave crisis social y económica que abate al pueblo ante la opinión pública manifiesta**, San Salvador, La Junta Directiva Confederal, 19 de diciembre de 1996. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 19-12-1996, p.38ª.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEL ESTADO, **Constitución de 1824**, San Salvador, 12-06-1824.

CONGRESO NACIONAL DEL SALVADOR, **Decreto Legislativo de 24 de julio de 1840, fijando bases de la Constitución de 1841**, San Salvador, 24-07-1840.

CONGRESO NACIONAL CONSTITUYENTE, **Constitución de 1841**, San Salvador, 18-02-1841.

--- **Constitución de 1864**, 19-03-1864.

--- **Constitución de 1871**, 16-10-1871.

--- **Constitución de 1872**, 09-11-1872.

--- **Constitución de 1880**, 16-02-1880.

--- **Constitución de 1883**, 06-12-1883.

--- **Constitución de 1886**, 13-08-1886.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA, **Constitución de la República de Venezuela**, Palacio Federal Legislativo, Caracas, 23-01-1961.

CONSEJO NACIONAL DEL FMLN, **Programa legislativo para la democracia**, FMLN, San Salvador, 10-05-1994.

CONSORCIO DE ONG'S DE EDUCACIÓN CÍVICA, **A propósito de las reformas constitucionales en materia electoral**, San Salvador, CAPAZ, FUNDASPAD, IEJES, ISD, ISED, 29-04-1997. **Co-Latino**, (San Salvador), 29-04-1997.

CONSORCIO DE DERECHOS HUMANOS, **De mal a peor**, San Salvador, CDHES, CPDH, CODEFAM, DDH-SL, 20-11-1997. **Co-Latino**, San Salvador, 20-11-1997.

CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, **La corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), entidad gremial representante de los 262 Gobiernos Municipales del país. Informa a la Opinión Pública**, San Salvador, COMURES, 18-09-1997. **Co-Latino**, (San Salvador), 18-09-1997, *passim*.

**Convención de Viena sobre el derecho de los tratados**, Viena, 23 de mayo de 1969.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, **Información requerida por la Asamblea Legislativa referente al presupuesto 1998**, Antiguo Cuscatlán, 24 de noviembre de 1997.

--- **La Corte Suprema de Justicia comunica al pueblo Salvadoreño que en defensa del principio de independencia de Poderes, constitucionalmente consagrado y de la institucionalidad y fortalecimiento del Estado de Derecho, ha enviado a la Honorable Asamblea Legislativa, a través de su Presidencia una comunicación**, Antiguo Cuscatlán, Jorge Eduardo Tenorio, 23 de enero de 1998. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 24-01-1998.

**Diario Oficial**, San Salvador, Tom.86, No.113, 19 de mayo de 1919.

--- Tom.116, No.65, 19 de febrero de 1934.

- Tom.130, No.8, 11 de enero de 1941.
- Tom.141, No.157, 16 de julio de 1946.
- Tom.108, 20 de mayo de 1950.
- Tom.149, No.222, 13 de octubre de 1950.
- Tom.149, No.283, 29 de diciembre de 1950.
- Tom.150, No.43, 2 de marzo de 1951.
- Tom.152, No.136, 23 de julio de 1951.
- Tom.153, No.202, 31 de octubre de 1951.
- Tom.269, No.242, 23 de diciembre de 1980.
- Tom.282, No.15, 20 de enero de 1984.
- Tom.303, No.70, 18 de abril de 1989.
- Tom.311, No.95, 27 de mayo de 1991.
- Tom.317, No.237, 23 de diciembre de 1992.
- Tom.329, No.238, 22 de diciembre de 1995.
- Tom.333, No.243, 23 de diciembre de 1996.

DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y UNIDAD DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, **Presupuesto mínimo para operatividad y funcionalidad del Órgano Judicial 1998, S.I.i.**, 21 de enero de 1998.

DIRECTION DES COMMUNICATIONS, **Assemblée Nationale du Québec**, Québec, 1984.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, **Censos nacionales V de población y IV de vivienda 1992**, San Salvador, Ministerio de Economía, Tom.General El Salvador, 1995.

DUARTE JOSÉ NAPOLEÓN, **Veto y devolución del proyecto de ley aprobado según Decreto Legislativo No.309 del 29 de diciembre de 1984**, San Salvador, Casa Presidencial, 04-01-1988.

- **Veto al Decreto Legislativo No.964, de fecha 30 de abril de 1988**, San Salvador, Casa Presidencial, 17-05-1988.

- **Veto al Decreto Legislativo No.41, de fecha 29 de julio de 1988**, San Salvador, Casa Presidencial, 12-08-1988.
- **Veto al Decreto Legislativo No.102, de fecha 13 de octubre de 1988**, San Salvador, Casa Presidencial, 20-10-1988.
- **Veto al Decreto Legislativo No.110, de fecha 20 de septiembre de 1988**, San Salvador, Casa Presidencial, 28-10-1988.
- **Veto al Decreto Legislativo No.119, fecha 27 de octubre 1988**, San Salvador, Casa Presidencial, 08-11-1988.
- **Veto al Decreto Legislativo No.de fecha 11 de noviembre de 1988**, San Salvador, Casa Presidencial, 23-11-1988.
- **Veto al Decreto Legislativo No.134, de fecha 11 de noviembre de 1988**, San Salvador, Casa Presidencial, 24-11-1988.
- **Veto al Decreto Legislativo No.192, de fecha 08 de marzo de 1989**, San Salvador, Casa Presidencial, 15-03-1989.

ENRÍQUEZ, MARIO RENE, CORADO, HUMBERTO y DISCUA, LUIS ALONSO, "Declaración por la paz, la democracia, el desarrollo y la integración de Centroamérica", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 03-07-1995.

FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL, **Diputados honestos y al servicio de la gente, una Asamblea democrática para el cambio**, S.I., Plataforma Legislativa, S.f.

- **Una agenda legislativa para la democracia, el crecimiento económico y la superación de la pobreza**, Representación Legislativa del FMLN, San Salvador, 01-05-1995.

- **El Plan del Frente para lograr una economía productiva con desarrollo humano**, San Salvador, FMLN, abril de 1996.

- **Comunicado de Prensa**, San Salvador, 10 de julio de 1996.

FMLN, CD, **et al, Acta de Compromiso**, San Salvador, Partidos Políticos representados en la Asamblea Legislativa, 02 de mayo de 1997.

FORO AGROPECUARIO, CONFRAS, COACES, **et al, Gran marcha del 17 de julio, en San Salvador**, San Salvador, Sector agropecuario, laboral y social de El Salvador, 16 de julio de 1997. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 16-07-1997.

FRENTE AGROPECUARIO SALVADOREÑO, **Rechazamos el veto de los decretos de extinción de la deuda agraria y bancaria**, San Salvador, 19-11-1997. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 19-11-1997.

FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO, **A cinco años de Chapultepec: La imposición y la abulia del Órgano Judicial**, San Salvador, FESPAD, CESPAD-CEDES, S.f. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 28-12-1996.

FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO, **Constitución y democracia**, S.l., FESPAD, S.f. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 20-01-1997.

FUNDACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN DEL DESARROLLO HUMANO EN EL SALVADOR, "Carta de fundación", **Diario Latino**, (San Salvador), 28-09-1995.

JEFES DE FRACCIÓN, **Acuerdo político sobre las reglas de administración del tiempo para el debate en el pleno, normas para la asistencia de visitantes al Salón Azul y normas para las entrevistas de los diputados, durante la sesión plenaria**, San Salvador, Asamblea Legislativa, Jefes de Fracción, S.f.

JUNTA DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR, **Correspondencia para la sesión plenaria desde el día 12 de mayo de 1994, hasta la sesión plenaria del día 21 de diciembre de 1994.**

--- **Correspondencia para la sesión plenaria desde el día 05 de enero de 1995, hasta la sesión plenaria del día 21 de diciembre de 1995.**

--- **Acuerdo No.241**, San Salvador, Asamblea Legislativa, Palacio Legislativo, San Salvador, 23-09-1997.

--- **Agenda para la sesión plenaria del día 04 de diciembre, a las 09:00 horas**, Secretaría de la Asamblea Legislativa, Palacio Legislativo, San Salvador, 04-12-1997.

GOBIERNO DE EL SALVADOR, "Mensaje del Señor Presidente de la República Doctor Armando Calderón Sol con motivo del CLXXIV aniversario de nuestra independencia patria 15 de septiembre de 1995", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 19-09-1995.

**GUIÓN GENERAL DE LA PRIMER EXPOSICIÓN**, (este documento fue proporcionado por Gerson Martínez, diputado del FMLN, en noviembre de 1994). Fotocopia, S.l.i., S.p.i., S.f.

MOLINELLI, GUILLERMO, "Diseños institucionales y Parlamentos fuertes", **Documentos y conclusiones del primer congreso internacional de modernización parlamentaria**, Buenos Aires, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1990.

POSADA SÁNCHEZ, JOSÉ HUMBERTO, **Carta al Señor Presidente de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)**, transcripción del dictamen aprobado por la Asamblea Legislativa en la Sesión Plenaria del 30-04-1987, San Salvador, Asamblea Legislativa, 04-05-1987.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, **Decreto No.67: Reglamento general de viáticos**, San Salvador, Casa Presidencial, 21-12-1990.

PROGRAMA DE LAS MUJERES DE IEJES, COORDINACION DE ORGANISMOS DE MUJERES, **et al**, "A los señores del Partido Demócrata Cristiano, a los señores diputados de la Asamblea Legislativa, a la opinión pública nacional e internacional", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 14-07-1993.

REPRESENTACIÓN DE LAS FRACCIONES LEGISLATIVAS DE OPOSICIÓN, **Legisladores en defensa de la Constitución, el interés general y el ejercicio democrático parlamentario**, San Salvador, Asamblea Legislativa, 02-12-1996.

REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA DEL FMLN, **FMLN y sociedad civil demanda la inconstitucionalidad de la Ley de Telecomunicaciones**, San Salvador, Asamblea Legislativa, S.f.

--- **Elecciones de Segundo Grado: continuismo, encubrimiento e impunidad**, San Salvador, 10 de julio de 1996.

--- **La representación legislativa del FMLN al pueblo salvadoreño informa**, San Salvador, FMLN, octubre de 1996.

--- **Presupuesto crónica de una inconstitucionalidad anunciada**, San Salvador, 20-01-1998.

SEMHA, ANDES 21 DE JUNIO, CUTS, UNTS, ATMOP, **et al**, **Manifiesto de los trabajadores ante el paquete de reformas a la Constitución propuesta por ARENA**, San Salvador, 23-04-1997.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, **Discurso del señor Presidente Doctor Armando Calderón Sol en la celebración de nuestra independencia Patria, 15 de septiembre de 1997**, San Salvador, 15 de septiembre de 1997. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 16-09-1997.

SENADO DE LA REPÚBLICA, **Reglamento interior del Senado**, Lima, Oficina General de Comunicación y Coordinación del Senado de la República, 1988.

SÍNODO LUTERANO SALVADOREÑO, **Comentarios de los hechos de la semana del 15 al 20 de octubre**, San Salvador, Oficina de Proyección Cultural del Obispado Luterano Salvadoreño, 21 de octubre de 1996.

SOMOZA ALFARO, RAÚL, **Carta al Presidente de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)**, transcripción del Dictamen No.51 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, **que fue aprobado en sesión plenaria del día 11 de noviembre de 1988**. San Salvador, Asamblea Legislativa, 21-11-1988.

TARIGO, ENRIQUE, "Presidencialismo y parlamentarismo en la evolución constitucional uruguaya", **Documentos y conclusiones del primer congreso internacional de**

**modernización parlamentaria**, Buenos Aires, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1990.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, **Código Electoral 1993: publicado en el Diario Oficial No.16, Tom.318, del día lunes 25 de Enero de 1993**, San Salvador, Asamblea Legislativa, 1992.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, **Recordatorio a los partidos políticos y coaliciones contendientes**, San Salvador, 05 de abril de 1997, tomado del **Co-Latino**, (San Salvador), 05-03-1997.

UNIDAD NACIONAL DE TRABAJADORES SALVADOREÑOS, ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SINDICATO DE EMPRESA DE TRABAJADORES DE ANDA, **et al, A todos los trabajadores(as), pueblo en general**, San Salvador, UNTS, ATMOP, SETA, ANTMSPAS, STISS, ATIPDEP, 26-01-1998. **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 27-01-1998.

VILLACORTA, JORGE ALBERTO, **Carta al diputado Horacio Humberto Ríos**, San Salvador, Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, 26-11-1997.

**Versión taquigráfica de la sesión plenaria celebrada el día 16 de octubre de 1997.**  
Fotocopia.

**Versión taquigráfica de la sesión plenaria celebrada el día 30 de octubre de 1997.**  
Fotocopia.

VOLIO, JULIETA, **La organización de la Asamblea Legislativa**, San José, Tesis de grado, 1988.

ZARZA MENZAQUE, ALBERTO, "Presidencialismo y parlamentarismo", **Documentos y conclusiones del primer congreso internacional de modernización parlamentaria**, Buenos Aires, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1990.



## REVISTAS

- ACEVEDO, CARLOS, "El significado político de las elecciones del 10 de marzo", **ECA Estudios Centroamericanos**, San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), No.509, marzo de 1991.
- ALCÁNTARA SAEZ, MANUEL, "Partidos políticos y gobernabilidad", **Espacios Revista Centroamericana de Cultura Política**, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), No.3, enero-marzo de 1995.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA, **Nuestra Asamblea Legislativa 1994-1997, S.l.i., S.ed., S.f.**
- CASTILLO, FABIO, "La falsa democracia", **Tendencias**, San Salvador, COOPEX, No.51, mayo de 1996.
- BALMELLI, CARLOS MATEO, "Anotaciones sobre una teoría de la gobernabilidad", **Revista Paraguaya de Sociología**, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, No.90, mayo-agosto 1994.
- COTO MOLINA, WALTER, "Cambiar el sistema de elección de diputados: un desafío urgente", **Revista Parlamentaria**, San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica, Vol.2, No.2, diciembre 1994.
- "Crónica del mes: noviembre-diciembre", **ECA Estudios Centroamericanos**, San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), No.565-566, noviembre-diciembre de 1995.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, "¿Qué modelo económico y qué modelo de sociedad queremos?", **ECA Estudios Centroamericanos**, San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), No.555-556, enero-febrero de 1995.
- "Diputados electos: 10 de marzo 1991", **Revista de la Universidad Tecnológica**, San Salvador, Año.2, No.3, marzo, abril y mayo de 1991.
- "El Salón Azul ¿Cuál es el origen del nombre de tan importante infraestructura?", **Boletín Legislativo**, San Salvador, **S.p.i.**, año 1, No.2, septiembre-octubre 1994.
- FERREIRA RUBIO, DELIA y GORETTI, MATTEO, "La reforma constitucional Argentina: ¿un presidente menos poderoso?", **Contribuciones**, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA) y la Konrad-Adenauer-Stiftung, No.1, enero-marzo de 1995.
- GARCÍA CORDOVA, NELSON, "Resumen de la exposición", **Boletín Informativo Seminario "El rol de la nueva Asamblea Legislativa en la división y equilibrio de poderes**, San Salvador, Centros de Estudios Democráticos (CEDEM), enero de 1994.

- GOMEZ ARIAS, JORGE ALBERTO, "Las fuentes del derecho en el sistema jurídico positivo salvadoreño", **Revista de Derecho**, San Salvador, Órgano de divulgación y estudios de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador (UES), No.9-10, enero-junio de 1997.
- GLOWER, CARLOS J., WALTER, KNUT, **et al**, "Aspectos fiscales", **Propuestas**, San Salvador, Fundación Centroamericana para el Desarrollo Humano Sostenible (FUCAD), Año 2, No.5, octubre-diciembre 1997.
- GRANADOS CH., CARLOS, "Territorialidad y justicia electoral en Costa Rica", **Revista Parlamentaria**, San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica, Vol.2, No.2, diciembre de 1994.
- INSTITUTO UNIVERSITARIO DE OPINIÓN PÚBLICA, **La opinión de los salvadoreños sobre la situación política del país**, San Salvador, IUDOP, Boletín de prensa Año.X, No.2, febrero de 1995.
- JACKISCH, CARLOTA, "Algunos aspectos del debate actual sobre presidencialismo vs. parlamentarismo en Latinoamérica", **Contribuciones**, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA) y la Konrad-Adenauer-Stiftung, No.1, enero-marzo de 1995.
- MONTOYA, AQUILES, "A propósito de la propuesta del FMLN", **ECA Estudios Centroamericanos**, San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), No.570, abril de 1996.
- "Procesos de inconstitucionalidad", **Revista de Derecho Constitucional**, San Salvador, Publicación de la Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, No.4, julio-septiembre de 1992.
- SABINO, CARLOS, "El sistema político venezolano: estabilidad, crisis e incertidumbre", **Contribuciones**, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA) y la Konrad-Adenauer-Stiftung, No.1, enero-marzo de 1995.
- SCHWARTZENBERG, ROGER GÉRARD, "Le citoyenisme", **Revue l'Express**, Paris, No.1143-4-10, juin 1973.
- VIAL SAAVEDRA, ALEJANDRO, "Informe preliminar sobre los Parlamentos de Argentina, Chile y Uruguay; la necesidad de su fortalecimiento institucional", Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, No.90, mayo-agosto 1994.
- VILLACORTA, JORGE ALBERTO, "Resumen Ing. Jorge Alberto Villacorta Diputado Partido CD", **Boletín Informativo Seminario "El rol de la nueva Asamblea Legislativa en la división y equilibrio de poderes**, San Salvador, Centros de Estudios Democráticos (CEDEM), enero de 1994.

## PERIÓDICOS

AGUILAR, ORLANDO, "Atomización de partidos no contribuye al sistema democrático... Jorge Villacorta", **Co-Latino**, (San Salvador), 30-01-1997.

"Aprueban reformas a la Constitución", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 01-05-1997.

"ANEP respalda a Calderón Sol", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 18-11-1997.

ASAMBLEA LEGISLATIVA, "La Asamblea Legislativa informa", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 28-02-1995.

--- "La Asamblea Legislativa informa", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 04-04-1995.

--- "Madurez democrática: conclusiones del seminario «imagen del diputado»", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 30-04-1996.

CAÑAS, GLADYS y RAMOS, CARLOS, "Arrecia pugna por gasificadora", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 10-01-1997.

CASTRO DUARTE, GUIDO, "Necesitamos renovar la política y los políticos", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 14-01-1998.

"Caza de citas", **Primera Plana**, (San Salvador), Año.1, No.17, del viernes 13 al 19 de enero de 1995.

"Caza de citas", **Primera Plana**, (San Salvador), Año.1, No.32, del viernes 5 al 11 de mayo de 1995.

"Caza de citas", **Primera Plana**, (San Salvador), Año.1, No.35, del viernes 26 de mayo al 1 de junio de 1995.

CHÁVEZ, FIDEL, "Corado insiste en presupuesto", **Co-Latino**, (San Salvador), 06-10-1996.

--- "IEJES pide a la Asamblea participar en elección de funcionarios", (San Salvador), **Co-Latino**, 10-10-1996.

--- Corte Suprema resuelve juicios después de 4 años", **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 18-11-1997.

"Cortos: Perfil del nuevo presidente de la Corte de Cuentas", **Co-Latino**, (San Salvador), 13-06-1996.

"Debate sobre la labor de Comisión Política: Asamblea ya no recibe órdenes del Ejecutivo", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 27-12-1994.

“Declaraciones de diputados”, **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 05-09-1997.

DIAZ, OSCAR y MORENO, TANIA, "Trabajadores critican a diputados del FMLN", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 12-11-1996.

“Diputados se refieren a labor legislativa de 1995”, **El Imparcial**, (San Salvador), Segunda quincena de diciembre de 1995.

DUEÑAS, HUGO Y LAÍNEZ, LUIS, “Expulsión de dos diputados genera crisis en el PCN”, **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 12-11-1997.

"Eliminan franquicias para los diputados", **Co-Latino**, (San Salvador), 16-10-1996.

“Empresa privada apoya veto a la ley de condonación agraria”, **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 18-11-1997.

“En el país no hay abstencionismo sino que malos mensajes”, **Co-Latino**, (San Salvador), 12-12-1997.

"Faltan «tres votos de oro»: Retardan elección de funcionarios", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 06-07-1996.

“Folclor pedecista”, **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 27-01-1998.

FORO NACIONAL PARA LA DEFENSA Y RECUPERACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO, "Tribuna Agropecuaria", **Co-Latino**, (San Salvador), 20-06-1996, p.8.

“FMLN y ARENA plantean agenda a desarrollar en 1995”, **Co-Latino**, (San Salvador), 03-01-1995.

GALBRAITH, JOHN KENNETH, "El nuevo orden económico", **Co-Latino**, (San Salvador), 04-07-1995.

GARAY, CECILIA, “Reformas a la Constitución son inconsultas y antidemocráticas según partidos de oposición”, **Co-Latino**, (San Salvador), 29-04-1997.

GARCÍA, MAYRA, "Diputados FMLN y otros opositores rechazan aumento salarial", **Co-Latino**, (San Salvador), 24-10-1996.

--- “ARENA aprueba esta madrugada Ley de Telecomunicaciones”, **Co-Latino**, (San Salvador), 12-09-1996.

--- “En los tribunales salvadoreños no gana el que tiene la razón, sino el que paga Bukele”, **Co-Latino**, (San Salvador), 10-01-1998.

GUEVARA, NORMA, "Presupuesto general de la nación 95: ¿El último de su género?", (San Salvador), **Alternativa**, diciembre de 1994.

- GUTIÉRREZ, EDWARD, "Domenech renuncia a presidencia del COENA", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 08-09-1996.
- "¿habrá voluntad para hacer pactos?", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 31-05-1996.
- HENRIQUEZ, CARLOS, "Positiva labor de diputados", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 04-09-1996.
- HERNÁNDEZ, ALFREDO, "Malnacidos quienes hacen falsas denuncias en maquilas", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 29-11-1995.
- "Juventud ARENA cuestiona a Araujo", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 11-04-1997.
- "Kirio Salgado y vigilante se dan a golpes", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 23-01-1998.
- "La elección del Procurador de los Derechos Humanos", **Realidad Nacional**, San Salvador, Semanario de Análisis Coyuntural de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), segunda época, año 2, No.134. Publicado en el, **Latino**, (San Salvador), 03-03-1995.
- "La elección del Procurador de los Derechos Humanos", **El Salvador proceso**, San Salvador, Centro Universitario de Documentación e información de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), Año 15, No.651, marzo 1 de 1995.
- LAÍNEZ, LUIS, "Vuelven los tiempos de las aplanadoras", **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 13-09-1996.
- "La oposición denuncia juego de ARENA en Asamblea", (San Salvador), **El Diario de Hoy**, 22-05-1997.
- "Leyes caducas e insatisfacción", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 25-06-1996.
- LÓPEZ, ALVARO, "Partidos de oposición piden renuncia de gabinete", **Co-Latino**, (San Salvador), 12-12-1995.
- "Los del FMLN son unos ingratos, inadaptados", **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 03-06-1996.
- MARTÍNEZ, GERSON, "Conferencia sobre la nueva Asamblea Legislativa hacia el siglo XXI", **Boletín Panel-Foro Campaña 97: La nueva Asamblea Legislativa hacia el siglo XXI**, San Salvador, Centro de Estudios Democráticos (CEDEM), 10-03-1997.
- MEZA, ROBERTO, "La Asamblea Legislativa camino al desprestigio", **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 20-04-1995.
- "Miles de usuarios caminan por paro de buses", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 23-02-1996.

- MORÁN, GREGORIO, "Reformas en CSJ para trabajo jurisdiccional", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 29-09-1997.
- OCHOA PÉREZ, SIGIFREDO, "Al escenario político nacional en 1998", **El Diario de Hoy**, (San Salvador), 27-11-1997.
- "PDC y FMLN en pugna por coalición", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 17-12-1996.
- PÉREZ, MARÍA T., "Calderón llama «cerdos políticos» a los que se oponen al fuero edilicio", **Co-Latino**, (San Salvador), 23-05-1996.
- "Las opciones de los electores para las próximas elecciones", **Co-Latino**, (San Salvador), 15-01-1997.
- PINO, VICTOR, "Ablandan exigencias para inscribir a candidatos", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 14-12-1996.
- PORTILLO LÓPEZ, LUIS, "Calderón Sol el de carne y hueso", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 06-01-1997.
- "Presidente de ANTEL se retracta", **Co-Latino**, (San Salvador), 17-04-1996.
- RAMOS, CARLOS, "Mala administración de justicia: Tenorio", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 03-10-1997.
- "Corte dice eliminará corrupción", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 10-10-1997.
- "Mora judicial en CSJ", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 04-11-1997.
- "Hernández Valiente rechaza mora judicial", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 05-11-1997.
- "Tenorio defiende ritmo de la CSJ", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 09-12-1997.
- "Los casos más sonados", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 15-12-1997.
- "CSJ rechaza nuevo presupuesto", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 24-01-1998.
- "Corte Suprema justifica gastos", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 26-12-1997.
- RAMOS, CARLOS, RIVAS, LITZARDO, TENORIO, OSCAR, **et al**, "Ejecutivo reconoce mora judicial en CSJ", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 16-12-1997.
- "Regalo de mal gusto, dicen diputados", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 17-12-1994.
- "¿Retrasos o entrampamientos?", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 24-06-1996.
- RIVAS, LITZARDO, "Umaña se justifica sobre Ley de Telecomunicaciones", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 27-10-1997.

- ROGGENBUCK, STEFAN, "Instituciones y democracia en América Latina", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 25-11-1996.
- "Salguero G. defiende a Araujo", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 13-04-1997.
- SEGURA, EDWIN, "Descomunal número de casos acumulados en Corte Suprema", **Co-Latino**, (San Salvador), 10-10-1997.
- SILVA AVALOS, HÉCTOR, "Puntadas legislativas: el solemne pleno", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 12-10-1997.
- "Umaña en el ojo del huracán", **Co-Latino**, (San Salvador), 29-10-1997.
- VAQUERANO, RICARDO, "Ávila alega informe está desfasado", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 04-12-1996.
- Aprueban interpelar a Orellana Milla", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 15-08-1997.
- "El jefe de fracción soy yo: Ochoa Pérez", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 15-09-1997.
- VALIENTE, BERNARDO, "El diputado ausente", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 23-12-1996.
- VALIENTE, BERNARDO y PINO, VICTOR, **et al**, "ARENA intenta reagruparse", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 12-04-1997.
- "Millonario costo de nuevos Códigos", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 22-05-1997.
- VIERA, ROBERTO EDMUNDO, "Interpelación, mecanismo de control político parlamentario", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 25-09-1995.
- "Urge establecer las prioridades legislativas", **La Prensa Gráfica**, (San Salvador), 14-05-1997.

## ENTREVISTAS

ACUÑA, DAVID, diputado del Partido Movimiento Unidad, secretario de la Comisión de Cultura y Educación, el día 08-10-1996, a las 11:30 A.M., en la Asamblea Legislativa.

AGUIRRE GUEVARA, ALEX RENÉ, diputado del PCN, relator de la comisión de economía y agricultura, 15-10-1996, a las 11:30 A.M., en la Asamblea Legislativa.

AGUIRRE, JUAN CARLOS, jefe de la Unidad Jurídica del Centro de la Defensa del Consumidor (CDC), el día 02-05-1996, a las 11:45 A.M., en el local del CDC.

AMAYA, AMILCAR, magistrado de la Cámara de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, el día 15-05-1996, a las 10:30 A.M., en la sede de la Corte Suprema de Justicia.

ARAUJO MORALES, WALTER RENÉ, diputado de ARENA, Presidente de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, el día 21-10-1996, a las 10:30 A.M., en su oficina de la Asamblea Legislativa.

--- Diputado y jefe de la fracción legislativa de ARENA, el día 17-10-1997, a las 10:45 A.M., en el Salón Azul de la Asamblea Legislativa.

AREVALO PINEDA, JOSÉ ORLANDO, diputado independiente, Presidente de la Comisión Legislativa de Economía y Agricultura, el día 21-08-1995, a las 10:00 A.M., en el local de la Confederación Nacional Campesina.

ARGUMEDO, ARTURO (h.), diputado del PDC, Secretario de la Comisión Legislativa de Legislación y Puntos Constitucionales, el día 17-10-1996, a las 5:00 P.M., en el Salón Azul de la Asamblea Legislativa.

ARGUMEDO, JOSÉ ENRIQUE, magistrado propietario de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el día 05-06-1996, a las 10:00 A.M., en la sede de la Corte Suprema de Justicia.

BERNAL SILVA, MAURO ALFREDO, magistrado presidente de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el día 17-05-1996, en la sede de la Corte Suprema de Justicia.

CALDERÓN DE ESCALÓN, CARMEN ELENA, diputada de ARENA, Presidenta de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, 17-10-1996, a las 4:00 P.M., en su oficina en la Asamblea Legislativa.

CHICAS MARTÍNEZ, EUGENIO, diputado del FMLN, Presidente de la Comisión Legislativa de Trabajo y Previsión Social, el día 14-08-1995, a las 9:45 A.M., en el local de la fracción del FMLN en la Asamblea Legislativa.



ESQUIVEL, ALFREDO, asesor técnico-jurídico de la Comisión legislativa de Protección al Medio Ambiente y Salud Pública, 15-10-1997, a las 5:15 P.M., en la oficina de Francisco Jovel en la Asamblea Legislativa.

ESTRADA JORGE, asesor técnico-jurídico de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, el mes de octubre de 1997, en la Asamblea Legislativa.

GUEVARA, MARCO ANTONIO, analista y asesor técnico-jurídico de Operaciones Legislativas, 08-10-1997, a las 2:40 P.M., en el Departamento de Análisis Legislativo de la Asamblea.

MARROQUÍN, ALEJANDRO DAGOBERTO, jefe de la fracción del PCN, el día 20-07-1995, a las 10:04 A.M., en el local de la fracción del PCN en la Asamblea Legislativa.

MARTÍNEZ, GERSON, jefe de la fracción del FMLN, el día 25-07-1995, a las 11:15 A.M., en el local de la fracción en la Asamblea Legislativa

MEDRANO GUZMÁN, JUAN RAMÓN, jefe de la fracción del PD, el día 26-07-1995, a las 10:00 A.M., en el local de la fracción del PD en la Asamblea Legislativa.

MORÁN CASTANEDA, FRANCISCO, asesor técnico-jurídico de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, el día 13-10-1997, a las 8:33 A.M., en el cubículo de la Comisión de Economía y Trabajo.

NUÑEZ, MANUEL, asesor técnico-jurídico de la Comisión de Obras Públicas, el mes de octubre de 1997, en la Asamblea Legislativa.

PEÑA MENDOZA, LORENA GUADALUPE, diputada del FMLN por la Circunscripción Nacional, presidenta de la Comisión de la Familia, la Mujer y el Niño, 10-1997, en el local de la fracción del FMLN.

PERIODISTA ANÓNIMO, que cubre diariamente la Asamblea Legislativa, el día 07-11-1995, lugar de la entrevista en el medio de comunicación donde él trabaja.

PINEDA NAVAS, JOSÉ OSCAR ARMANDO, gerente de operaciones legislativas de la Asamblea Legislativa de El Salvador, el día 01-10-1997, a las 10:00 A.M., en la oficina del entrevistado en la Asamblea Legislativa.

PLEITES, JOSÉ EUSEBIO, diputado del Partido Movimiento Unidad, miembro del Comité Técnico, el día 21-11-1996, a las 10:20 A.M., en la Asamblea Legislativa.

QUIJANO, NORMAN NOEL, diputado de ARENA, Relator de la Comisión Legislativa de trabajo y previsión social, el día 07-09-1995, a la 1:45 P.M., en el local de la fracción de ARENA en la Asamblea Legislativa.

REYNALDO CUÉLLAR, JULIO CESAR, jefe de la fracción del PRSC, el día 17-07-1995, a las 12:00 M., en el local de la biblioteca de la Asamblea Legislativa.

SÁENZ VARELA, MIGUEL ÁNGEL, diputado del FMLN, Secretario del Comité Técnico, a las 8:30 A.M., el día 21 de octubre de 1996, en el local de la fracción del FMLN.

SALGUERO GROSS, MERCEDES GLORIA, diputada de ARENA, Presidenta de la Asamblea Legislativa y de la Comisión Política, el día 24 de octubre de 1996, a las 5:30 P.M., en la Asamblea Legislativa.

SOLANO, ALEJANDRO ARTURO, asesor técnico-jurídico de la Comisión de Relaciones Exteriores e Integración Centroamericana, el día 10-10-1997, a las 12:12 A.M., en la Asamblea Legislativa.

VALLADARES, MARÍA MARTA (NIDIA DÍAZ), diputada del FMLN, Presidenta de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, 25-01-1995, a las 3:00 P.M., en la Biblioteca de la Asamblea Legislativa.

VEGA, SILVIA, asesora técnica-jurídica de la Comisión de Gracias y Excusas, el día 03-10-1997, a las 10:30 A.M., en el salón de conferencias de la Comisión de Hacienda.

VELÁZQUEZ, ERNESTO ANTONIO, sub-jefe de la fracción de ARENA, el día 24-07-1995, a las 9:15 A.M., en el local de la fracción de ARENA en la Asamblea Legislativa.

VIERA, ROBERTO EDMUNDO, diputado del Partido Renovación Social Cristiana (PRSC), relator de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, 18-10-1996, a las 11:50 A.M., en el local del PRSC.

VILLATORO BENITEZ, ROSA MELIDA, jefa de la fracción del PDC, el día 21-07-1995, a las 11.45 A.M., en el local de la fracción del PDC en la Asamblea Legislativa.

El momento histórico en que el país se debate entre el caos, la corrupción y el autoritarismo. Cuando las leyes son promulgadas a vapor, y en la madrugada, pero sobre todo, cuando la ciudadanía es engañada y manipulada por el gobierno de ARENA, este libro será un viento fresco y más bien un huracán que sacudirá este *status quo*, al descubrir, puntualizar y señalar a la Asamblea Legislativa como una de las instituciones responsables del declinar político, económico y social que nos abate, y que nos está destruyendo.

Oscar Martínez Peñate, investigador serio, y persona excepcional en un país, en el cual la investigación científica prácticamente no existe, documenta, lo que algunos nos imaginábamos; la Asamblea Legislativa está constituida por un grupo de incompetentes -salvo las necesarias excepciones-. Muchos de ellos "emisarios del pasado" que nos condujeron a la guerra civil (PCN), asesinos confesos y vendidos (PD), diputados independientes que se representan a sí mismos y, el llamado grupo de idólatras de Roberto D'Aubuisson que forman los cuadros del partido ARENA, entre otros.

Las estadísticas hablan solas; las interpretaciones sobran. Hay que leer *El Salvador la Asamblea Legislativa*, pero hay que hacer algo más; utilizarlo como apoyo para reclamar y exigir la depuración de éstas Asambleas decadentes, sectarias que nos están llevando a una nueva y más sangrienta "guerra civil" a la vuelta de año 2000.

Algunos de los diputados actuales tienen un precio, se venden y de acuerdo con la investigación, eso lo dicen ellos mismos.

Oscar Martínez Peñate, autor único, y de trayectoria limpia, como persona, investigador y docente universitario, es el autor idóneo para escribir con autoridad y seriedad un tópico tan delicado como el que trata en este libro. Esta obra claramente nos hace comprender el por qué de todos estos años de caos como "república y democracia representativa".

RAFAEL COLINDRES SELVA



### Oscar Martínez Peñate

Realizó estudios de B.A. y Lic. en Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Centro América (UACA), Costa Rica, y M.A. en Ciencia Política en la Univesité du Québec á Montreal (UQAM), Canada