

El control político de la Asamblea Legislativa

Oscar Martínez Peñate

Resumen

El Estado de derecho se sustenta en la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El parlamento figura, independientemente de la interdependencia entre unos y otros, en la cúspide de la pirámide democrática. En este artículo, Martínez Peñate fustiga el modo en que la teoría es "llevada" a la práctica en El Salvador, donde la Asamblea Legislativa no cumple, en algunos casos por la misma ambigüedad de la Constitución política, con las funciones de supervisión y regulación que le competen.

1. De la autonomía a la coordinación de los tres poderes del Estado

Una de las características del Estado de derecho es la separación orgánica, la interdependencia y autonomía entre los tres poderes del Estado, lo que permite equilibrarlos a fin de realizar las funciones de supervisión y control recíproco. Asimismo, el equilibrio vuelve difíciles el autoritarismo, la dictadura o la tiranía, al delimitar mutuamente las funciones de cada uno de los poderes en virtud de los "frenos y contrapesos" —*checks and balances*— del sistema.

El legislativo elabora las leyes, el ejecutivo las ejecuta y el judicial vigila su correcta elaboración, ejecución y fiel cumplimiento.

El sistema de "frenos y contrapesos" garantiza el equilibrio de los tres poderes del Estado y el desarrollo de su respectivo trabajo de forma horizontal, evitando que ninguno de ellos prime sobre el otro, o que uno subordine al otro.

En este mismo orden, para que la Asamblea Legislativa posea independencia en relación con los otros dos poderes, se requiere, entre otros puntos, que esté conformada por diputados elegidos democráticamente al interior de sus propios partidos, e igualmente por el cuerpo electoral en elecciones nacionales, amén que todos por igual representen 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 ser democrática en lo interno y externo.

La consideración del poder legislativo como el primer poder le sitúa en la cúspide de la pirámide. El problema que se plantea es cuál de los poderes restantes se encuentra exactamente debajo.

Durante la época de la guerra fría y del bipolarismo, la comunidad socialista daba supremacía al poder legislativo, por su carácter representativo y soberano y por ser la institución que elabora las leyes que rigen las relaciones sociales y de producción en el Estado. Este planteamiento sugeriría 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, así como el poder ejecutivo. Entonces, ¿la dictadura era del poder legislativo, del ejecutivo o de un partido político?

En los países democráticos, el hecho que el partido oficial tenga mayoría en la asamblea no representa un peligro, porque se parte del hecho de que el partido es democrático y vela por el interés nacional. El problema surge cuando el país y el partido no son democráticos y cuando este último vela únicamente por los intereses de sólo un sector económico, social, político o étnico. 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 éste partido es reelegido por uno o varios períodos adicionales para gobernar el país, se convierte luego en un dictador sobre el poder judicial, pudiendo escalar a un autoritarismo institucionalizado.

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

El autoritarismo se institucionaliza cuando un

partido político, además de tener el control del ejecutivo, de la asamblea legislativa y del poder judicial, ejerce 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 consolida, creará todo el contexto jurídico que lo legaliza. Es decir, legal será la distribución injusta de la riqueza y la concentración de la misma en un reducido número de oligarcas y empresas multinacionales, tanto como la venta y destrucción del Estado, la inexistencia de previsión y seguridad social, etc. La constitución política se puede convertir en un artículo decorativo o en un instrumento para justificar las inequidades, injusticias y desigualdades

El legislativo elabora las leyes,
el ejecutivo las ejecuta y el judicial
vigila su correcta elaboración, ejecución
y fiel cumplimiento.

Armando Calderón,
presidente de El Salvador,
afirmó, en su mensaje

alusivo a "nuestra independencia patria" del 15 de septiembre de 1995, que: "Ahora la institucionalidad de la república y el estado de derecho están plenamente garantizados por una verdadera independencia de los poderes públicos"¹. 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, valiéndose de su mayoría en la asamblea y del "apoyo" de los diputados de sus partidos "amigos", es decir, de los partidos Demócrata, de Conciliación Nacional y Demócrata Cristiano.

Según el artículo 86 de la Constitución política de El Salvador: "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

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*, 19 de septiembre de 1995, p. 9B.

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 Organismo Legislativo; con dicha actitud la "función de control político" no pasa de ser un mero enunciado, una simple aspiración constitucional irrealizable².

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

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.

Reino Unido y Francia, por lo que, actualmente, no podemos continuar dándole la misma interpretación sin tomar en cuenta los avances, los cambios y las 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 artículo 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. Funciones de la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa tiene funciones que le son propias y es en su ejecución u omisión que debe definirse su idoneidad o disfuncionamiento así como su nivel interno de desarrollo.

Cuadro 1
Principales funciones del poder legislativo

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

2. Roberto E. Viera, "Interpelación, mecanismo de control político parlamentario", *La Prensa Gráfica*, 25 de septiembre de 1995, p. 10A.

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, y de igual forma a particulares, para que presenten informes o respondan preguntas de interés para los diputados, con lo cual éstos amplían su visión sobre determinados asuntos de trascendencia nacional, pudiendo emitir sus dictámenes sobre determinados proyectos de

ley, con la mayor información posible.

Tanto los funcionarios públicos como los particulares que no se presenten al llamado de las comisiones o del plenario o no envíen la información solicitada en el tiempo requerido, o presenten y den información falsa o tergiversada serán objeto de sanciones por parte de la Asamblea Legislativa, lo que conlleva el establecimiento de acciones judiciales que se podrán tramitar en los tribunales.

Cuadro 2
Solicitud de informes a funcionarios públicos y a particulares en Costa Rica y en El Salvador

Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica	Reglamento de la Asamblea Legislativa de El Salvador
<p>Art. 111</p> <p>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.</p> <p>Dichas solicitudes deberán ser atendidas con prontitud y de manera prioritaria por las instituciones y los funcionarios requeridos.</p> <p>Art. 112</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Art. 14</p> <p>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.</p>

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 disposiciones jurídicas para sancionarlos por mentir o tergiversar la información que les soliciten las comisiones permanentes ni el plenario.

Según el diputado Eugenio Chicas, presidente de la Comisión 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, pero otros muchos no la envían o la envían con mucho retraso por lo que ya no es útil o la información es incompleta³.

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 para defender y promover 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.

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 di-

putados y la población conozcan lo que se ha hecho en la gestión pública.

Las comisiones legislativas estudian y analizan la memoria o las 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 sub-comisiones especiales de investigación, para determinar su aprobación o desaprobación, así como para 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 artículo 18, dice: "Recibir el informe de labores que deben rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo". Y el artículo 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".

3. 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. El veto también se aplica a las decisiones e iniciativas administrativas, a la aplicación de leyes y a la 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.

Quando hablamos de división
de poderes, presuponemos
la interdependencia, interrelación,
coordinación y colaboración entre ellos,
para lograr el buen funcionamiento y
perfección del sistema político.

3. Entrevista realizada a Eugenio Chicas Martínez, diputado del FMLN, Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, el día 14 de agosto de 1995, a las 9:45 a.m., en el local de la fracción del FMLN, en la Asamblea Legislativa.

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 artículo 131, numeral 37, restringe a la Asamblea Legislativa de El Salvador:

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 12 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, 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, le pida a los miembros del gabinete que renuncien inmediatamente, ya que indicaron que los actuales corresponden a intereses del partido oficial⁴.

Esta exigencia fue ignorada por los ministros y por el propio presidente de El Salvador. De contar con asidero constitucional y si la decisión se hubiera tomado en el pleno legislativo, el gabinete ministerial habría dimitido forzosamente y los nuevos ministros habrían rectificado la conducción

del ejecutivo. De igual manera, los desaciertos y obstáculos detectados habrían sido objeto del conocimiento y del 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 las constituciones políticas de algunos países de América Latina, por ejemplo, en la de Uruguay de 1966, en la ecuatoriana de 1979, en la del Perú de 1980 y en la colombiana de 1991⁵. 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 podría tener un costo político en las próximas elecciones.

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 dañar al ejecutivo. Por ejemplo, para desprestigiar a algún ministro o funcionario público o para restar 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 un uso incorrecto 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 ella, de modo que la población no sea presa fácil de la demagogia de los políticos.

La moción de censura, en todo caso, se podría

-
4. Alvaro López, "Partidos de oposición piden renuncia de gabinete", *Co-Latino*, 12 de diciembre de 1995, p. 1.
 5. 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.

interpretar como un elemento disuasivo, para contener la corrupción, las arbitrariedades, las injusticias, etc. Asimismo, asegura, en cierta medida, un acercamiento y la colaboración coordinada entre las comisiones legislativas y los ministerios del gobierno.

4. Interpelaciones a los funcionarios públicos

La Asamblea Legislativa tiene el derecho no sólo de hacer 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 ejecutivo⁶.

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 a la solución del problema, sin necesidad de llegar a tomar una medida punitiva.

En la Constitución política de El Salvador es una de las funciones de la Asamblea Legislativa. En el artículo 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 Legisla-



tiva 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, después de sus cargos.

En el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador, la interpelación se encuentra regulada en el Capítulo VII, del artículo 56 al 58.

Ni en la Constitución política ni en el reglamento interior de la Asamblea Legislativa se contempla la moción de censura con la respectiva "caída" o dimisión irrevocable y forzosa de los funcionarios públicos que hayan dañado el interés público o causado perjuicio a los bienes del Estado.

Según el diputado Jorge Villarcorta, 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 dice⁷.

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, las audiencias, las interpelaciones, para declarar la inhabilidad del presidente, realizar antejuicios, etc., además de siglos de autoritarismo y terror, impuestos a

6. Manuel Ossorio, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Buenos Aires, 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.

la población cuscatleca por la oligarquía y los militares. Por estas razones, entre otras, se puede notar que algunos diputados todavía tienen miedo de cuestionar a los ministros y en especial al Ministro de Defensa, porque hasta hace aproximadamente cinco años, éso 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 inestabilidad⁸.

5. 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 también puede ser planteada después 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, así como la prohibición de que el acusado pueda salir de país sin previa autorización suya.

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

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

El juicio político busca, entre otras cosas, prevenir que las personas que demanden a los funcionarios públicos de alto nivel pasen directamente a los tribunales, de tal forma que la Asamblea Legislativa determina 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"⁹. De esta manera se protegen los intereses y derechos de la sociedad civil, del Estado y del funcionario mismo.

La Asamblea Legislativa no tiene experiencia acumulada acerca de los interrogatorios, las audiencias, las interpelaciones, para declarar la inhabilidad del presidente, realizar antejuicios, etc.

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

parlamentaria¹⁰.

Si se decide establecer un juicio político, la asamblea analizará las pruebas de las partes acusadora y acusada y los documentos que las acompañen, igualmente escuchará a ambas y rendirá finalmente un informe. Si encuentra méritos para la formación de causa al funcionario, su pro-

8. Michael L. Mezey, "El Congreso en el marco del sistema presidencial norteamericano", *La democracia dividida*, Buenos Aires, 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, 1983, p. 467.

ceso pasa *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 a particulares y, en caso de resultar culpable, se declara automáticamente la destitución de su cargo, lo que conlleva la pérdida del fuero constitucional.

Cuando el funcionario público renuncia a su fuero, su caso es tramitado de forma inmediata 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 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.

Artículo 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.

Artículo 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 nin-

gún 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 los delitos que cometen 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 en 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 E. Viera, 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 señor ministro no ha cometido ningún delito y que lo único que se quiere es *show político*¹¹.

Esta confusión o ignorancia de parte de los diputados del partido oficial sirvió de pretexto para

no interpelar al Ministro de Hacienda. Estas actuaciones realizadas por desconocimiento o con mala fe, impiden la coordinación de trabajo entre el poder legislativo y el poder ejecutivo;

La Constitución no especifica los tipos de delito. De esa manera se deja una "puerta" de salida a los delitos que cometen los funcionarios públicos de alta jerarquía en El Salvador.

11. Roberto E. Viera, "Interpelación, mecanismo de control político parlamentario", *op. cit.*, p. 10A.

además, obstaculizan la función de control político, la cual es una característica de vital importancia de la Asamblea Legislativa.

6. 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 lo inhabilite para cumplir y desarrollar sus 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 aun 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 constitucional¹².

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, 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".

7. El rol del poder legislativo en la política exterior

7.1. Autorizar al presidente para que viaje al extranjero

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

La solicitud de autorización para viajar al extranjero puede regir incluso 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 pueda haber cometido en el ejercicio de sus funciones.

La Constitución política 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 las que el pleno legislativo aprobó.

La autorización implica que los diputados conozcan, evalúen y otorguen su beneplácito a las gestiones diplomáticas que realice el presidente. La autorización incluye 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".

7.2. 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

12. Emilio Pfeffer Urquiaga, *Manual de derecho constitucional*, Santiago de Chile, EDIAR, Tom. II, 1990, p. 143.

acuerdo entre sujetos de derecho de gentes destinado a producir ciertos efectos de derecho"¹³ y regido por el derecho internacional. En sentido amplio podemos decir que es "todo acuerdo concluido entre miembros de la comunidad internacional"¹⁴.

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, con la organización democrática del Estado"¹⁵.

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"¹⁶.

Los tratados son firmados primero por el ejecutivo pero para que entren en vigencia, tengan autoridad, adquieran fuerza jurídica, constituyan ley de la república y sean obligatorios 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 esta acción legislativa es conocida como "ratificación", que no es otra cosa que la confirmación de las gestiones, las negociaciones y la redacción del texto, entre otras, realizadas por el poder ejecutivo.

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.

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 que no se haya consultado antes de la suscripción; (b) elaboración de un dictamen favorable de parte de los asesores jurídicos; (c) someterlo a conocimiento del Ministerio de Justicia para que emita un dictamen; (d) someterlo a conocimiento del Presidente de la república para que otorgue su anuencia, que equivale a iniciativa de ley, como explica el artículo 133, numeral dos, de la Constitución; (e) elaboración de un acuerdo ejecutivo de aprobación y remisión, mediante nota, a la Asamblea Legislativa.

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 nacional¹⁷.

13. Charles Rousseau, *Précis de Droit international public*, París, 1971, p. 21.

14. *Ibid.* Edmundo Vargas Carreño, *Introducción al derecho internacional*, San José, Vol. I, 1979, p. 87.

15. César Sepúlveda, *Derecho internacional*, México, 1984, p. 127.

16. Claude-Albert Colliard, *Instituciones de relaciones internacionales*, Madrid, 1978, p. 255.

17. Jack C. Plano y Roy Olton, *Diccionario de relaciones internacionales*, México, 1980, p. 311; L. Onikov y N. Shishlin, *Breve diccionario político*, Moscú, 1983, p. 371; Charles Rousseau, *Derecho internacional público*, Barcelona, 1966, p. 34.

Según la convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 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 ratificación¹⁸.

7.3. Las reservas a los tratados

Es necesario aclarar que la ratificación es un acto de aprobación pero, asimismo, el pleno legislativo puede rechazar el tratado presentado por el ejecutivo. De igual forma, los diputados tienen derecho y libertad para formular reservas al tratado como condición para su ratificación.

Las reservas, según la costumbre internacional, se 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"¹⁹.

En los tratados multilaterales, por tratarse de varios estados, existe la posibilidad para 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 artículo 2, literal d), nos da una definición de reserva, que reza de la siguiente manera:

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 Estado²⁰.

Si bien la Asamblea Legislativa puede poner 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 no aprobarlo, o de aprobarlo con algunas reservas.

Las reservas pueden consistir en la no aceptación de algunas partes del texto del tratado, lo cual 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 algunas cláusulas 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 artículo 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 aparta-

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*, *op. cit.*, p. 2.

dos (a) y (b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado²¹.

Este rol de la asamblea legislativa en la política exterior ha permitido la participación de todos los diputados y ha permitido en particular que la comisión legislativa de relaciones exteriores adquiera un papel muy importante y hasta cierto punto determinante, en cuando al dictamen que 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, no es extraño que diputados de la asamblea legislativa acompañen a delegaciones o misiones diplomáticas en las negociaciones o en la redacción de textos de tratados internacionales, ni tampoco observar a 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"²².

Esta importancia ha hecho, además, que, en ciertas ocasiones, los senadores ostenten una representación institucional cuando viajan 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"²³.

La ratificación de un 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, el tratado prevalecerá sobre aquella.

7.4. Empréstitos públicos

La aprobación de los créditos o empréstitos que suscribe el poder ejecuti-

vo, tanto a nivel nacional como con organismos financieros internacionales, gobiernos u otros, constituye otro medio que 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 perjudiciales a las futuras generaciones. "No obstante, esa aprobación no les da carácter de leyes, sino que conservan su naturaleza administrativa y consecuente rango normativo"²⁴.

Según la Constitución política de El Salvador, en el artículo 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.



21. *Ibid.*, p. 7.

22. Ivo D. Duchacek, *Mapas del poder, política constitucional comparada*, Madrid, 1976, p. 264.

23. García Cotarelo, Ramón y Guerrero, Andrés de Blas, *op. cit.*, p. 49.

24. Marina Ramírez Altamirano, *Manual de procedimientos legislativos*, San José, 1994, pp. 258-259.

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, para suscribir préstamos internacionales es necesario: (a) un decreto legislativo autorizando la suscripción del préstamo; (b) un acuerdo ejecutivo en el ramo de Hacienda, designando para la firma a una persona independiente de ese Ministerio; (c) la emisión de los plenos poderes correspondientes, que relacione los datos de los literales anteriores.

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 otra parte, según la Constitución política de El Salvador, en el artículo 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”.

8. Legislación y supervisión

Una de las funciones exclusivas dentro de la doctrina clásica del poder legislativo es la de legislar, que 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 Constitución²⁵.

En El Salvador, de acuerdo con la Constitución política, en el artículo 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 legislativo²⁶.

Los diputados son las personas que se eligen a través del sufragio para que representen a la población que los eligió 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

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.

Cuadro 3
El poder legislativo y los tratados internacionales
en España y en El Salvador

Constitución política de España	Constitución política de El Salvador
<p>Art. 93</p> <p>Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión</p> <p>Art. 94</p> <p>1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales (Asamblea Legislativa bicameral), en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Tratados de carácter político. b) Tratados o convenios de carácter militar c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I. d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública. e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución. <p>2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.</p> <p>Art. 95</p> <p>1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.</p> <p>2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.</p>	<p>Art. 144</p> <p>Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución.</p> <p>La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado.</p> <p>Art. 145</p> <p>No se podrán ratificar los tratados en que se restringen o afectan de alguna manera las disposiciones constitucionales a menos que la ratificación se haga con las reservas correspondientes. Las disposiciones del tratado sobre las cuales se hagan las reservas no son ley de la República.</p> <p>Art. 146</p> <p>No podrán celebrarse o ratificarse tratados u otorgarse concesiones en que de alguna manera se altere la forma de gobierno o se lesionen o menoscaben la integridad del territorio, la soberanía e independencia de la República o los derechos y garantías fundamentales de la persona humana. Lo dispuesto en el inciso anterior se aplica</p>

Constitución política de España	Constitución política de El Salvador
<p>Art. 96</p> <p>1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.</p> <p>2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.</p>	<p>a los tratados internacionales o contratos con gobiernos o empresas nacionales o internacionales en los cuales se someta el Estado salvadoreño, a la jurisdicción de un tribunal de un Estado extranjero.</p> <p>Lo anterior no impide que, tanto en los tratados como en los contratos, el Estado salvadoreño en caso de controversia, someta la decisión, a un arbitraje o a un tribunal internacionales.</p> <p>Art. 147</p> <p>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.</p> <p>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</p> <p>Art. 149*</p> <p>La facultad de declarar la inaplicabilidad de las disposiciones de cualquier tratado contrarias a los preceptos constitucionales, se ejercerá por los tribunales dentro de la potestad de administrar justicia.</p> <p>La declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado, de un modo general y obligatorio, se hará en la misma forma prevista por esta Constitución para las leyes, decretos y reglamentos.</p>

* El Art. 148 no se refiere a los tratados sino a la aprobación de empréstitos dentro o fuera del país.

Fuente: Congreso de los diputados, *Constitución Española y Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Cortes Generales, cuarta edición, 1993. Asamblea Constituyente, *Constitución de la República 1983: Reformas de 1991/1992*, San Salvador, publicación de la Corte Suprema de Justicia, 1992.

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 ejecutivo²⁷.

Quiere decir que no es pertinente legislar de manera antojadiza, pues la elaboración, las reformas, la derogación, etc. de la ley, deben 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; asimismo, 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 infieles²⁸.

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 esta función, las comisiones legislativas permanentes crean subcomisiones, 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.

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 ser aplicada por los distintos ministerios, instituciones públicas autónomas o semiautónomas encargadas de ejecutarlas, administrarlas o de elaborar los reglamentos correspondientes a 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”²⁹.

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 gubernamental³⁰. 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.

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 leyes.

27. Hugo Alfonso Muñoz, *La Asamblea Legislativa en Costa Rica*, San José, 1981, p. 168.

28. Roger Gérard Schwartzberg, “Le citoyenisme”, *Revue l'Express*, París, No.1143-4-10, 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., 1978, p. 201. *Apud*, Jorge Anaya Roa (trad.), *El Congreso de los Estados Unidos*, México, 1992, p. 102.

30. Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, 1970, p. 186.

Anexo 1

Se preguntó a los diputados salvadoreños ¿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?

<p><i>Diputado:</i> Ernesto Antonio Velásquez Pineda</p> <p><i>Partido:</i> ARENA</p> <p><i>Cargos en la Asamblea:</i> Subjefe de fracción, presidente de la comisión de protección al medio ambiente y salud pública y miembro de la comisión política</p> <p><i>Respuesta:</i> 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 (<i>sic</i>) el reglamento o si no si algún diputado se interesa por que él quiere que salga más rápido.</p>	<p><i>Diputado:</i> Manuel Orlando Quinteros</p> <p><i>Partido:</i> FMLN</p> <p><i>Cargos en la Asamblea:</i> Jefe de fracción, miembro de las comisiones política, de hacienda y especial del presupuesto y de legislación y puntos constitucionales</p> <p><i>Respuesta:</i> 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.</p>
<p><i>Diputado:</i> Juan Ramón Medrano Guzmán</p> <p><i>Partido:</i> Demócrata (PD)</p> <p><i>Cargos en la Asamblea:</i> Jefe de fracción, presidente de la comisión del interior y seguridad pública y miembro de la comisión política</p> <p><i>Respuesta:</i> 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.</p>	<p><i>Diputado:</i> Rosa Mélida Villatoro Benítez</p> <p><i>Partido:</i> Demócrata Cristiano (PDC)</p> <p><i>Cargos en la Asamblea:</i> 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</p> <p><i>Respuesta:</i> 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.</p>

Fuente: Entrevistas realizadas en 1995, en el local de la fracción política correspondiente.

9. Elección de funcionarios públicos

La asamblea legislativa tiene la potestad de elegir a algunos de los funcionarios públicos de alta jerarquía y para ello utiliza algunos 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;
- 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 e, igualmente, por la ausencia del perfil que deben de cumplir los funcionarios públicos de alta jerarquía, se han cometido errores.

Los partidos políticos ARENA, Demócrata Cristiano, de Conciliación Nacional y el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC) propusieron en 1993 a personas de dudosa solvencia moral para ocupar los cargos de Procurador General, Fiscal General de la República y 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 siguiente forma:

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 Noveno 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 cargo³¹.

Al no establecer un mínimo de los requisitos a llenar por los funcionarios públicos, se puede caer fácilmente en la corrupción y en la 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. Por ejemplo, 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?"³².

Según la Constitución Política de El Salvador, en el artículo 131, numeral 19, la Asamblea Legislativa esta 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

31. Programa de las mujeres de IEJES, coordinación 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*, 14 de junio de 1993, p. 58.

32. Fidel Chávez, "IEJES pide a la Asamblea participar en elección de funcionarios", *Co-Latino*, 10 de octubre de 1996, p. 5.

Anexo 2

Se preguntó a tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador ¿cuál fue la incidencia de los partidos políticos en la elección de los magistrados y hasta que punto fue o no el resultado de componendas, negociaciones o cabildeos entre los partidos?

Magistrado: Mauro Alfredo Bernal Silva

Cargo: Presidente de la Sala de lo Contencioso administrativo

Respuesta: 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 treinta 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 a esas prioridades que ellos establecen.

Magistrado: José Enrique Argumedo

Cargo: Magistrado propietario de la Sala de lo Constitucional

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

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

Magistrado: Amílcar Amaya

Cargo: Magistrado de la Cámara de lo Civil

Respuesta: 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 secto-

res 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?, ¿que 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 legisla-

tiva, en todos los países del mundo eso 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 aun 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 puede ser ajeno a su elección todos los forcejeos políticos, así que no es nada de extrañar, lo que si 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 los meses de mayo y junio de 1996, en la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

representantes plenipotenciarios ante organismos internacionales, del Ministro de la Defensa y del presidente del Banco Central de Reserva.

10. La administración pública en manos de la clase política

La costumbre es que cuando la asamblea legislativa elige a los altos funcionarios públicos que le corresponde, 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 a encubrir la corrupción, ya que los funcionarios responden al interés partidario 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, Partido de Conciliación Nacional y Partido Demócrata Cristiano, pero siempre con un control y una sub-

ordinación real de esos cargos al partido en el gobierno que se encuentra desesperado por tappar 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 pública³³.

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, de los "arreglos o componendas", entre los partidos políticos en la elección de los funcionarios. Y cuando es discutido en plenaria lo hacen a altas horas de la noche o a primeras horas de la madrugada, con el objetivo de que no haya periodistas, sociedad civil o testigo alguno y así 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 Consti-

33. Representación legislativa del FMLN, *Elecciones de Segundo Grado: continuismo, encubrimiento e impunidad*, San Salvador, 10 de julio de 1996. Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, *Comunicado de Prensa*, San Salvador, 10 de julio de 1996.

tución le faculta”³⁴.

Se ha llegado al extremo de que la “negociación” a puertas cerradas de las fracciones de los partidos políticos de la asamblea ha sido reemplazada por la “negociación” únicamente entre los secretarios generales de los partidos políticos en ella representados, para elegir a los funcionarios públicos de espaldas a la sociedad. Este tipo de negociación se convierte en contubernio entre los partidos políticos, donde la sociedad ignora qué es lo que realmente transan. Puede haber compra de votos, compadrazgos, reparto de funcionarios según el número de diputados que tenga cada partido, obstrucción de investigaciones sobre casos de corrupción en los que están 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 estos funcionarios de cara al desarrollo del país y de la democracia, y no a sus intereses partidarios o a componendas entre partidos políticos³⁵.

Los candidatos a ocupar los altos puestos 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.

Por el contrario, la Asamblea Legislativa de El

Salvador no da muestras de transparencia al 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 y se convierte en un

impedimento para el buen desarrollo del proceso de democratización.

Por otra parte, la clase política frena y “prohíbe” prácticamente la participación y decisión de la sociedad en asuntos de su interés. La clase política de El Salvador se reserva el derecho a imponer a la

población a los altos funcionarios, quienes, en la mayoría de los casos, son militantes políticos. La clase y la sociedad política no permiten que lleguen a ocupar estos cargos personas que protejan y defiendan al pueblo de los abusos de los políticos 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 en la presentación de candidatos y al impedirle el acceso a la discusión para su aprobación, se fomenta e institucionaliza el autoritarismo por parte de la clase política, particularmente de ARENA, con complicidad de la mayoría de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa³⁶.

11. Aprobación del presupuesto general de la nación

11.1. Tarifas de los servicios públicos e impuestos municipales

Además del estudio, análisis, enmiendas y aprobación del presupuesto general de la nación, también corresponde al poder legislativo el establecimiento de las tarifas de los servicios públicos

34. “Faltan ‘tres votos de oro’: Retardan elección de funcionarios”, *La Prensa Gráfica*, 6 de julio de 1996, p. 2A.

35. “Cortos: Perfil del nuevo presidente de la Corte de Cuentas”, *Co-Latino*, 13 de junio de 1996, p. 2.

36. (N. del E.) Esta parte el autor la 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 *Co-Latino*, 3 de marzo de 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), 651, 1 de marzo de 1995, pp. 6-7.

y la fijación de tarifas o impuestos municipales presentados por el ejecutivo o los concejos. Asimismo, le corresponde determinar los montos de los impuestos directos e indirectos y los impuestos sobre la renta. Sin embargo, en El Salvador, estas funciones son asumidas por el 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"³⁷.



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. Actualmente, existe, sí, un sistema diferenciado, pero que beneficia únicamente a los grupos más poderosos del país.

Según la Constitución política salvadoreña, en el artículo 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 categoría.

Según 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 se 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 los consumidores que consumen menos agua deben de pagar más, a más precio el valor del metro cúbico que las personas que consumen más agua. Es decir, todas aquellas 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 servicio³⁸.

Por otra parte, con los altos incrementos de las tarifas de los

La clase política frena y "prohíbe"
prácticamente la participación y decisión
de la sociedad en asuntos de su interés.

37. "Regalo de mal gusto, dicen diputados", *La Prensa Gráfica*, 17 de diciembre de 1994, p. 3A.

38. Entrevista realizada al Lic. Juan Carlos Aguirre, jefe de la Unidad Jurídica del Centro de la Defensa del Consumidor (CDC), el 2 de mayo de 1996, a las 11:45 a.m., en el local del CDC.

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

Fabio Castillo lo ilustra de la siguiente manera:

El Ministro de Hacienda de Cristiani renunció o fue despedido, aparentemente por no estar de acuerdo con el plan económico, para luego sentar en el trono a Edwin Sagraera y éste, 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 IVA³⁹.

11.2. Acerca del presupuesto general de la nación

La preparación del presupuesto general de la nación corresponde al poder ejecutivo y la instancia encargada específicamente de elaborarlo es el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Presupuesto.

Según el artículo 167, numeral 3, de la Constitución política, 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 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 su 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 aprobarlo, sino por la incidencia que 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 ejecución⁴⁰.

Es en el presupuesto donde se identifican la fuente de financiamiento, los objetivos y las 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 el presupuesto es uno de los mecanismos de coordinación y, a la vez, de control político financiero que utiliza el legislativo sobre la acción del ejecutivo, puesto que el presupuesto es una especie de "brújula" que define el rumbo que orientará los planes gubernamentales, a la vez que "fija unos límites financieros a la actuación del Gobierno"⁴¹.

Por lo mismo, si la Asamblea Legislativa salvadoreña no se moderniza y democratiza va en camino directo hacia el desprestigio por no ejercer un verdadero control sobre 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 eje-

39. Fabio Castillo, "La falsa democracia", *Tendencias*, San Salvador, No.51, mayo de 1996, p. 30.

40. Jacques Lambert y Alain Gandolfi, *Le système politique de l'Amérique Latine*, París, 1987, p. 411.

41. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 186.

Cuadro 4
Principios sustantivos y formales
para la elaboración del presupuesto

<i>Principios sustantivos</i>	<i>Principios formales</i>
<p><i>Planificación</i></p> <p>Implica la necesidad de formular planes y programas con amplio alcance, que abarquen las fases de un programa en un período de tiempo determinado.</p>	<p><i>Claridad</i></p> <p>Hay que especificar todas las acciones para alcanzar el objetivo propuesto.</p>
<p><i>Universalidad</i></p> <p>Se deben incluir todos los elementos cualitativos y cuantitativos; todos los ingresos y egresos.</p>	<p><i>Especificación-generalidad</i></p> <p>De la adopción de estos principios depende la confianza que se tenga en los órganos políticos o el deseo de controlar y supervisar las acciones.</p>
<p><i>Unidad</i></p> <p>Se concentra en la necesidad de que exista una unidad de documento, de cuenta y de caja.</p>	<p><i>Publicidad</i></p> <p>El debate público se da en los parlamentos, es menester que la mayoría de la población se entere de lo que se está discutiendo.</p>
<p><i>Previsión-periodicidad</i></p> <p>El programa debe ordenar las actividades por realizar en un plazo determinado.</p>	<p><i>Exactitud</i></p> <p>Las estimaciones que contenga el presupuesto deben ser reales y confiables.</p>

Fuente: Ramón Mateo, *Derecho público de la economía*, Madrid, CEURA, 1985. José Galván, *Tratado de administración general*, Panamá, UPAN, 1976. Guillermo Cabanellas, *Diccionario de derecho usual*, Buenos Aires, Libro de Edición, 1968. Marina Ramírez Altamirano, *Manual de procedimientos legislativos*, San José, IJSA, 1994, p. 354.

cutivo⁴².

Por lo general, la comisión legislativa de hacienda tiene facultad para asesorarse permanentemente por el organismo especializado de la asamblea, por técnicos y funcionarios de la Corte de Cuentas, del 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 artículo 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 Re-

42. Roberto Meza, "La Asamblea Legislativa camino al desprestigio", *El Diario de Hoy*, 20 de abril de 1995, p. 10.

pública 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.

Mas, no obstante lo establecido en el numeral 10, del artículo 131, el Ejecutivo violó —como ya es casi una práctica consuetudinaria— la Constitución, al elaborar el presupuesto de la Asamblea Legislativa correspondiente a 1997 por medio del Ministerio de Hacienda, en una flagrante violación a la autonomía funcional y financiera del poder parlamentario.

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 percibirá el Estado, serán 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 contemplan de manera fija los presupuestos de la Corte Suprema de Justicia y 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 en relación con el legislativo y el ejecutivo. En El Salvador únicamente se procede de esta forma en el caso del 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".

La Asamblea Legislativa, a través de la comisión legislativa de hacienda, apoyada por especialistas en la materia, le da seguimiento a la ejecución del presupuesto. Asimismo, realiza una constante evaluación durante el correspondiente año fiscal. Sin embargo, en nuestro país los diputados no participan del control ejecutivo, no establecen evaluaciones periódicas ni son informados por el Ministerio de Hacienda acerca de la ejecución del presupuesto, a pesar de que éste se ha comprometido a hacerlo cada tres meses. Además;

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"⁴³.

El seguimiento y la evaluación permitiría a los diputados tener una visión más amplia de la viabilidad de las reformas o de la reestructuración que pueda ser necesaria en el presupuesto; a la vez, el siguiente presupuesto general de la nación no constituiría una sorpresa que envía el ejecutivo al legislativo al finalizar el año, aprobada de forma improvisada y atropellada.

11.3. El presupuesto del Ministerio de Defensa

Tradicionalmente se reconoce que El Salvador es una república. Sin embargo, a la luz de lo dicho anteriormente la afirmación queda en entredicho, ya que la población no ha ejercido el derecho soberano de elegir libremente a sus gobernantes, ya que el poder político ha sido detentado por un reducido grupo económicamente dominante y porque en la persona del "presidente" de turno se han concentrado los tres poderes del Estado: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Debido a que los dictadores que han gobernado a El Salvador se han autodenominado presidentes, muchas veces se confunde al autoritarismo con el presidencialismo, situándoseles en el mismo plano e incluso empleándoseles como sinónimos.

Se ha dicho que la Fuerza Armada vivirá mientras viva la república pero, si en El Salvador no ha habido república, entonces, la Fuerza Armada no tuvo ni tiene razón de ser. Bueno, si la oligarquía y los militares han llamado república a la dictadura, quiere decir que hoy, cuando se ha iniciado el proceso de democratización, si se camina supuestamente a la democracia y éste término es antónimo de dictadura, la Fuerza Armada ya no es necesaria.

Si en El Salvador se habla de Estado de derecho, se debe comenzar con el "respeto de todos a la autoridad de la ley", tal y como la afirman los

43. Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, *El plan del Frente para lograr una economía productiva con desarrollo humano*, op. cit., p. 5; Norma Guevara, "Presupuesto general de la nación 95: ¿El último de su género?", *Alternativa*, diciembre de 1994, p. 8.

Anexo 3

Se preguntó a los diputados salvadoreños: ¿En qué momento y qué mecanismos de control y evaluación utiliza la Asamblea Legislativa en relación con el presupuesto?

<p><i>Diputado:</i> Ernesto Antonio Velásquez Pineda <i>Partido:</i> ARENA <i>Cargos en la Asamblea:</i> Subjefe de fracción, presidente de la comisión de protección al medio ambiente y salud pública y miembro de la comisión política</p> <p><i>Respuesta:</i> 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, y lo más fácil es 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.</p>	<p>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.</p>
<p><i>Diputado:</i> Manuel Orlando Quinteros <i>Partido:</i> FMLN <i>Cargos en la Asamblea:</i> Jefe de fracción, miembro de las comisiones política, de hacienda y especial del presupuesto y de legislación y puntos constitucionales</p> <p><i>Respuesta:</i> 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</p>	<p><i>Diputado:</i> Rosa Mérida Villatoro Benítez <i>Partido:</i> Demócrata Cristiano (PDC) <i>Cargos en la Asamblea:</i> 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</p> <p><i>Respuesta:</i> 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.</p>

Fuente: Entrevistas realizadas en 1995, en el local de la fracción política correspondiente.

ministros de la defensa de Guatemala, El Salvador y el comandante en jefe de la fuerzas armadas de Honduras⁴⁴. Pero los principales transgresores de la ley y del Estado de derecho son y han sido los militares, por excluirse de la aplicación del derecho y la igualdad. 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 imperfecta⁴⁵.

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 en el cual se especifique claramente en qué invertirán los recursos, con el fin de que la solicitud y la aplicación del presupuesto sea transparente. No obstante, el presupuesto de los militares salvadoreños es un *top secret*, y como tal se envía a la asamblea y en lugar de que el presupuesto disminuya, cada vez experimenta aumentos significativos, sin saber realmente para qué se hacen, precisamente por esconder a la opinión pública el detalle de dicho presupuesto.

A pesar de que es la población la que paga con sus impuestos el astronómico presupuesto de la Fuerza Armada, ésta oculta a los contribuyentes en qué y cómo gasta los millones que recibe cada año.

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 cuando estaba constituida por 60 mil hombres —ahora tiene treinta mil efectivos, aunque ésto no es seguro, ya que, como no se conoce el presupuesto, no se puede afirmar si realmente son tales.

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.

Cuadro 5
Crecimiento del presupuesto de la Fuerza Armada de El Salvador (en millones)

Año	Colones	Dólares
1981	179.444.270	20.507.916
1993	866.483.700	99.026.708
1996	885.623.435	101.214.106

Fuente: Diario Oficial, San Salvador, Tomo 269, No.242, 23 de diciembre de 1980, p. 4. Diario Oficial, San Salvador, Tomo 317, No.237, 23 de diciembre de 1992, p. 3. Diario Oficial, San Salvador, Tomo 329, No.238, 22 de diciembre de 1995, p. 4.

La Fuerza Armada de El Salvador no tiene un presupuesto de paz, sino de guerra. Además de ser un obstáculo para el desarrollo del país, es incongruente con el contexto internacional. En los países industrializados, el presupuesto militar tiende a disminuir. A nivel centroamericano, el istmo dejó de estar en crisis y, además El Salvador, al igual que los demás países de Centroamérica, toma medidas concretas para profundizar la integración regional 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, se plantea, entre otras cosas, que "el país de mayor crecimiento del presupuesto a nivel centroamericano es El Salvador, a pesar de la disminución de efectivos militares, como parte de los acuerdos de paz de 1992⁴⁶".

El Ministro de Defensa de El Salvador justifica el presupuesto de la Fuerza Armada con el siguiente argumento:

La defensa nacional es el servicio primordial para que las demás actividades del país funcio-

44. 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*, 3 de julio de 1995, p. 33A.

45. John Kenneth Galbraith, "El nuevo orden económico", *Co-Latino*, 4 de julio de 1995, p. 13.

46. "Incrementátese gasto militar en la región C.A.", *La Prensa Gráfica*, 5 de abril de 1995, p. 53A.

nen 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 nación⁴⁷.

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 el poder económico y para los militares mismos. El presupuesto del Ministerio de Defensa tendría mejor uso 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.

12. Conclusión

En cuanto al control político sobre el ejecutivo y al resto de funciones que competen a la Asamblea Legislativa de El Salvador, se infiere que, prácticamente, no existe y no se ejercen.

En lugar de contribuir a crear un Estado de derecho democrático, el Parlamento está imponiendo, por medio de leyes anticonstitucionales y antipopulares, un Estado de derecho autoritario en beneficio exclusivo del sector financiero de la oligarquía.

En El Salvador no se puede hablar de autonomía ni de coordinación de y entre los tres poderes del Estado. El legislativo es un apéndice del ejecutivo.

Por otro lado, el poder judicial, por la forma de aplicar las leyes, deja mucho que desear, por ejemplo, al momento de atacar al narcotráfico, a los delitos de cuello blanco, al tráfico de influencias, etc. En todos estos casos, la ley es interpretada parcialmente y de manera injusta.

El poder judicial no está exento de incompetencia ni de corrupción. La ley se aplica contra los delincuentes pobres que, en muchos de los casos, roban por hambre y miseria, como consecuencia de las erróneas políticas económicas neoliberales impulsadas por el actual gobierno.

El "tortuismo", que rima con la indiferencia y la apatía, caracteriza hoy por hoy al poder judicial, que no se pronuncia contra las leyes inconstitucionales elaboradas en la Asamblea Legislativa por iniciativa del ejecutivo. Es más, esa actitud aleja cualquier duda sobre la falta autonomía de los tres poderes, haciendo obvio que la democracia "se construye" como consigna de los presidentes de los tres poderes del Estado para engañar a los incautos.

Una de las funciones principales de la Asamblea Legislativa es discutir primero y luego aprobar o desaprobar el presupuesto general de la nación. La asamblea no cumple con esa obligación por, entre otras razones, el ambiente autoritario que predomina a su interior, por la falta de técnicos y analistas cualificados y la ausencia de una oficina especializada en el ramo.

La Fuerza Armada se ha erigido como el cuarto poder de la república, pero no por ser el último es el menos importante; al contrario, se ha impuesto fundamentalmente por encima de los demás poderes del Estado. Bueno, la militar es la única institución que no presenta un presupuesto transparente, desglosado y detallado.

Los militares, además de "recetarse" un presupuesto que se incrementa cada vez más, cuentan en la actualidad con recursos económicos superiores a los que tenían durante los años del conflicto bélico, lo que nos puede llevar a pensar que los militares se están preparando para desatar otra guerra contra el pueblo salvadoreño.

Los militares han declarado su presupuesto como *top secret*, es decir, nadie sabe a ciencia cierta en qué gastan el voluminoso presupuesto que se les asigna.

La existencia de la Fuerza Armada es un peligro para todos los salvadoreños y, paradójicamente, para la misma seguridad nacional. El Salvador debería disolver a la entidad castrense, declararse desmilitarizado y convertir los cuarteles en escuelas y hospitales.

47. Fidel Chávez, "Corado insiste en presupuesto", *Co-Latino*, 6 de octubre de 1995, p. 4.