



Informe Anual Observatorio Legislativo 2010

www.observatoriolegislativo.org.sv



**Departamento
de Estudios Legales**



Informe Anual Observatorio Legislativo 2010

www.observatoriolegislativo.org.sv



**Departamento
de Estudios Legales**



1.	TABLA DE CONTENIDO	1
2.	JUSTIFICACIÓN	2
3.	INTRODUCCIÓN	3
4.	EI OBSERVATORIO LEGISLATIVO	5
	4.1 <i>Visitas por mes</i>	5
	4.2 <i>Visitas por país</i>	5
	4.3 <i>Usuarios</i>	6
	4.4 <i>Participación ciudadana</i>	6
5.	LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN CIFRAS	8
	5.1 <i>Conformación actual de la Asamblea Legislativa</i>	8
	5.2 <i>Las Comisiones y el Pleno en la Asamblea Legislativa</i>	8
	5.2.1 <i>Nuevas Comisiones de Asamblea Legislativa en el 2010</i>	8
	5.2.2 <i>Reporte del trabajo de las comisiones</i>	10
	5.2.3 <i>Producción legislativa 2010</i>	12
	5.3 <i>Controles interorgánicos</i>	17
	5.3.1 <i>Vetos 2010</i>	18
	5.3.2 <i>Observaciones 2010</i>	19
	5.4 <i>Algunos logros de la Asamblea Legislativa</i>	20
	5.4.1 <i>Caso de estudio: el proceso de formación de la Ley de Acceso a la Información Pública</i>	20
	5.4.2 <i>Nuevo portal web</i>	21
	5.4.3 <i>Continuidad del canal de la Asamblea Legislativa</i>	21
	5.5 <i>Algunos retos pendientes de la Asamblea Legislativa</i>	22
	5.5.1 <i>Nombrar a tiempo a los funcionarios de Segundo Grado</i>	22
	5.5.2 <i>Disminuir el abuso de la dispensa de trámites</i>	23
	5.5.3 <i>Publicar el voto individual por diputado</i>	23
	5.5.4 <i>Aprobación y discusión del Presupuesto de la Asamblea Legislativa</i>	24
	5.5.5 <i>Publicar reporte de trabajo de Comisiones Legislativas</i>	24
6.	CONCLUSIONES	25

2. JUSTIFICACIÓN

El Observatorio Legislativo es una herramienta de investigación y participación ciudadana que promueve la transparencia y la rendición de cuentas del Órgano Legislativo, presentando de manera objetiva y oportuna el quehacer de este poder del Estado. La importancia primigenia de esta labor, radica en la necesidad de mejorar la democracia, que se considera la forma de gobierno en la que la libertad y dignidad humana tienen más relevancia y es, por lo tanto, la más deseable.

Estas mejoras pueden producirse por reformas normativas en la configuración de las instituciones democráticas o por el mejor desempeño de éstas dentro del marco jurídico existente. Es aquí donde la sociedad civil desempeña la función trascendental de identificar las áreas que deben fortalecerse y, demandar de los titulares de las instituciones, el aumento de la eficiencia debida o las reformas requeridas.

El Observatorio Legislativo, como un proyecto de la sociedad civil, provee la información imprescindible para identificar las áreas del trabajo legislativo que deben fortalecerse y es una plataforma para que los ciudadanos demanden su mejor desempeño; todo desde una perspectiva libre de los sesgos propios de la política partidaria, lo que garantiza que la información no estará condicionada a los afanes electorales ni a discrecionalidades. El Observatorio Legislativo es en definitiva, una acción concreta para alentar la mejora del funcionamiento de la Asamblea Legislativa, un interés común de todos los salvadoreños.

3. INTRODUCCIÓN

Los Parlamentos democráticos ocupan el lugar más alto en la estructura de los procesos representativos. Su papel principal en el proceso político deriva de su actuación como mecanismo privilegiado para el procesamiento de decisiones públicas a partir de la integración de las expectativas y demandas patentes en toda sociedad¹. Conscientes de esta importancia, al finalizar el 2010, presentamos el **Tercer Informe Anual del Observatorio Legislativo**, en el cual se hace un recuento de los eventos y datos más relevantes del quehacer legislativo y de los esfuerzos desde la sociedad civil por promover un mayor acceso a la información pública y contar con una gestión legislativa más transparente.

La información difundida y las consideraciones emitidas por este Observatorio en el 2010 han quedado plasmadas en 48 boletines que, además de publicarse cada semana en la página Web, www.observatoriolegislativo.org.sv, son enviados a más de 2,500 personas de diversos sectores económicos, políticos y sociales, tanto a nivel nacional como internacional; lo cual nos posiciona como una herramienta de gran interés para los usuarios que quieren conocer el actuar de sus representantes.

La riqueza de estos boletines semanales radica en que contienen un resumen de la última sesión plenaria, los dictámenes de las comisiones y la votación de ellos en el pleno, la asignación de piezas de correspondencia y las convocatorias para las reuniones de comisiones y para la siguiente plenaria. En el boletín también se encuentran enlaces a la página del Observatorio, donde se colocan los textos de los documentos que en él se mencionan. Asimismo, se publica una encuesta quincenal sobre temas relevantes del quehacer legislativo como un mecanismo de acercamiento de la Asamblea Legislativa con la sociedad civil.

Como Observatorio proveniente de la sociedad civil dirigido a la ciudadanía y en el marco de la independencia y objetividad que lo caracterizan, este año 2010 hemos dado especial atención a ciertos actos que nos parecen que caracterizan de alguna forma la actividad de la Asamblea Legislativa: la reforma a la Constitución de la República utilizando el mecanismo de dispensas de trámites, los retrasos en el nombramiento de funcionarios de segundo grado, el análisis de la producción legislativa y las prácticas de transparencia de este importante Órgano del Estado y la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública.

1. Las Instituciones Democráticas en El Salvador II. Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento. FUSADES-Universidad de Salamanca.2010

En el caso de la Ley de Acceso a la Información Pública, se está utilizando como caso de estudio, para monitorear la formación y nacimiento de esta iniciativa de la sociedad civil, es decir, el tránsito legislativo, el tiempo que transcurre desde que una iniciativa es presentada al seno de la Asamblea Legislativa hasta que esta se hace ley. La Ley de Acceso a la Información Pública, fue aprobada para el bien de la democracia y la institucionalidad del país el 2 de diciembre de 2010. Al cierre de este informe aún está pendiente el análisis de las observaciones presidenciales.

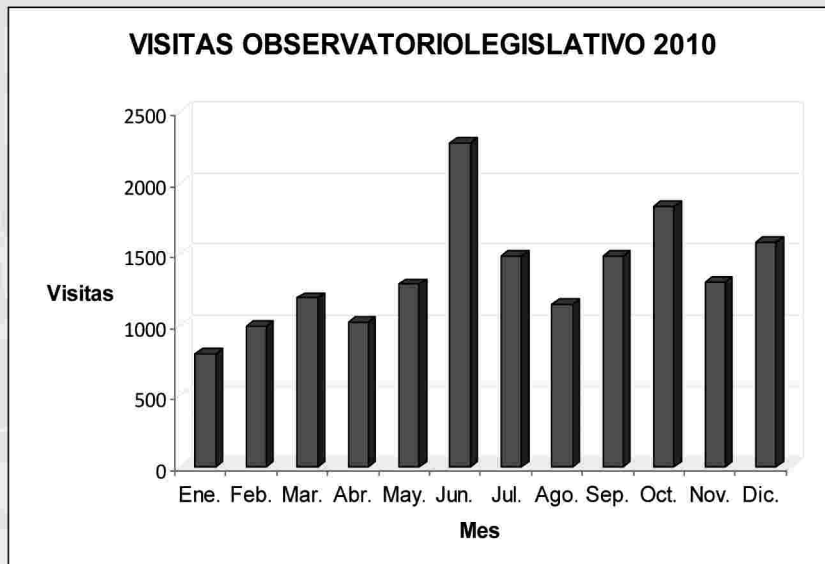
Durante el año 2011, el Observatorio Legislativo continuará desarrollando su labor de auditoría ciudadana sobre el quehacer legislativo y promoviendo el acceso a la información, con el fin de alcanzar mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en el Órgano Legislativo. Para ello, se seguirá acercando a los salvadoreños con sus representantes, y se buscará la mejora constante de las herramientas informáticas y de crítica constructiva, lo cual contribuye a la consolidación y fortalecimiento de las instituciones y al desarrollo de la democracia. Por lo anterior, se exhorta a la ciudadanía a hacer uso frecuente de este Observatorio y a participar en los espacios para ese fin, como lo son las encuestas y el foro de discusión.

Antiguo Cuscatlán, enero de 2011

4. EI OBSERVATORIO LEGISLATIVO

4.1 Visitas por mes

En los siguientes gráficos se muestra las visitas que recibimos a nuestro sitio web, tanto por usuarios nacionales como por extranjeros, así como la participación que se está teniendo por los ciudadanos en los diferentes foros de opinión.

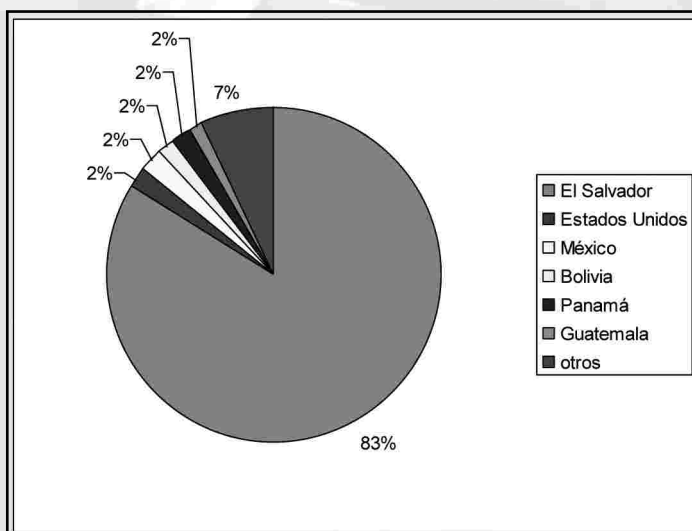


2010	
Mes	Visitas
Ene.	794
Feb.	989
Mar.	1187
Abr.	1022
May.	1284
Jun.	2279
Jul.	1480
Ago.	1147
Sep.	1480
Oct.	1827
Nov.	1294
Dic.	1583
TOTAL	16366

Fuente: Agregado de reportes semanales de Google Analytics

4.2 Visitas por país

Distribución de visitas por país



Fuente: Agregado de reportes semanales de Google Analytics

4.3 Usuarios



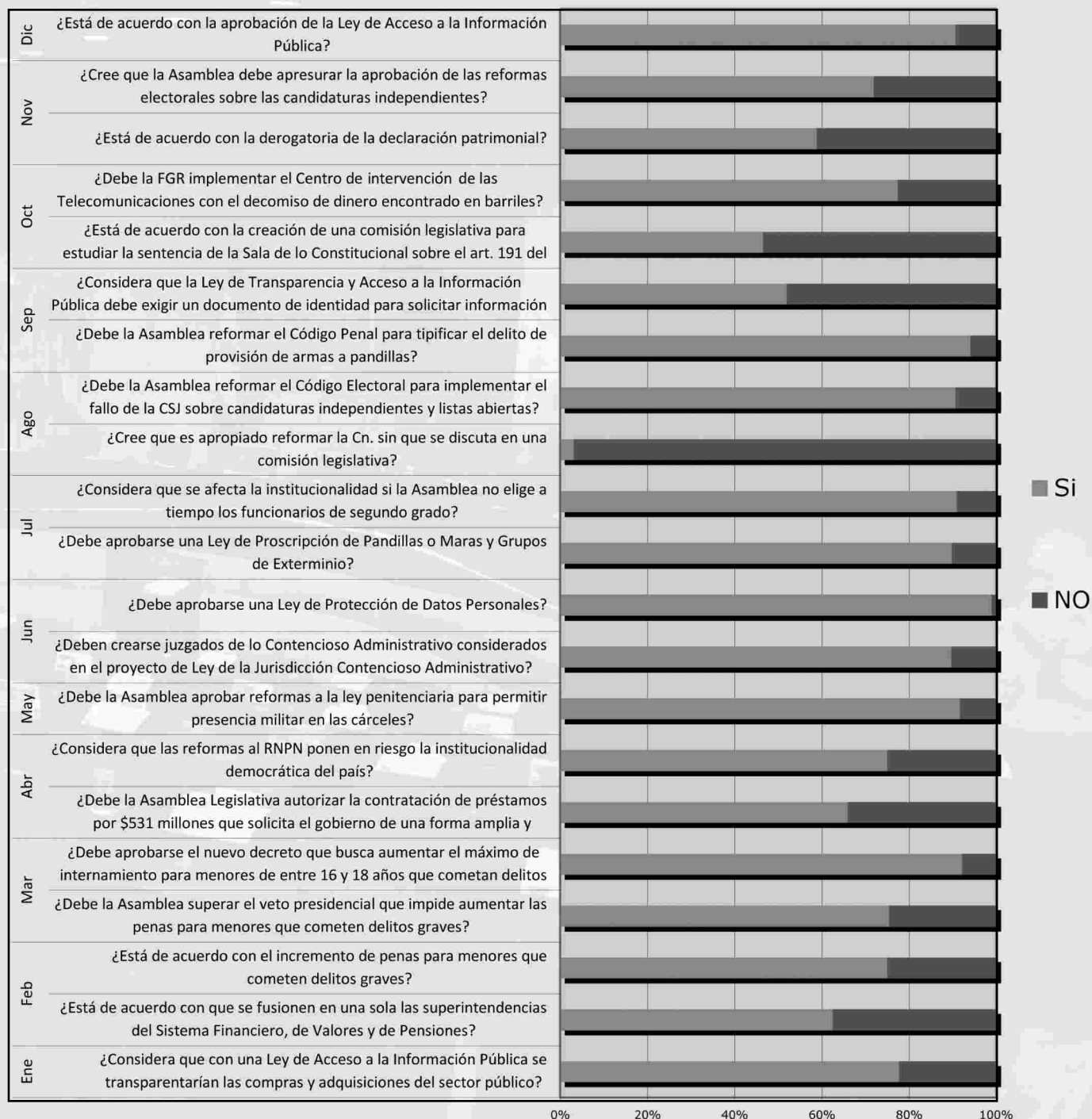
Fuente: Registro del Observatorio Legislativo.

4.4 Participación ciudadana

El Observatorio Legislativo, por medio de su encuesta quincenal fomenta la participación de sus usuarios en los temas legislativos más relevantes. Durante el año 2010, se realizó un total de 24 preguntas, de las cuales destacamos que los temas con más apoyo fueron: las reformas legales para permitir la presencia militar en los centros penales, la aprobación de la Ley de Protección de Datos Personales, el rechazo a la tardanza en la elección de funcionarios de segundo grado, el rechazo a la modificación de la Constitución sin la debida discusión, la necesidad de las reformas al Código Electoral en razón de la sentencia de la Sala de lo Constitucional sobre listas desbloqueadas y candidaturas independientes y la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública. Todos estos temas recibieron más del 90% de votos a favor.

A continuación, los resultados de las encuestas del 2010.

Encuestas 2010



5. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN CIFRAS

5.1 Conformación actual de la Asamblea Legislativa

En el 2010 continuó el fenómeno del transfuguismo, pues a los 14 diputados que se habían separado de ARENA en el año 2009, se sumaron tres diputados que abandonaron el PDC el 14 de junio de 2010 para declararse independientes. Estos diputados, junto a Orlando Arévalo y Francis Zablah formaron temporalmente la fracción legislativa de Líderes por el Cambio, que pronto se disolvió. Al cierre del año 2010 la configuración legislativa queda como se muestra a continuación:

Partido	Nº de Diputados
	35
	19
	16
	10
	2
	1
Independientes	1

5.2 Las Comisiones y el Pleno en la Asamblea Legislativa

En la etapa de formación legislativa se engloba la discusión, enmienda y sanción dentro de la Asamblea Legislativa de los proyectos de ley. Dentro de ella son básicos dos órganos parlamentarios fundamentales: las Comisiones legislativas y el Pleno. Veamos con detalle que ha pasado en el 2010.

5.2.1 Nuevas Comisiones de la Asamblea Legislativa en el 2010

Comisiones Permanentes

El 15 de abril de 2010, se reformó el artículo 39 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL), dividiendo en dos comisiones independientes, la que se llamaba de “Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales”, para crear así la Comisión de Salud y la Comisión de Medio Ambiente y la de Cambio Climático.

Comisiones *ad Hoc*

Las Comisiones *ad hoc* se crean por un acuerdo de Junta Directiva para un trabajo determinado y desaparecen al concluir la tarea encomendada; y funcionan igual que las permanentes y las transitorias, de acuerdo a lo establecido en el art. 40 del RIAL.

En el 2010, la Asamblea Legislativa creó una “Comisión *ad hoc* conformada por todos los partidos para que revise y analice las implicaciones constitucionales, legales, jurídicas y políticas del fallo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia” sobre las candidaturas independientes de diputados y las listas desbloqueadas, la cual se reunió por primera vez el 20 de agosto de 2010.

Los objetivos de esta comisión no fueron claros, pues parecía que lo que se buscaría era la forma de implementar la sentencia, pero también se dejaba entrever la intención de juzgar la constitucionalidad de ésta. Durante el desarrollo de las sesiones se escucharon las opiniones de tres ex presidentes de la Corte Suprema de Justicia, entre las que hubo posturas sobre que la sentencia no debía acatarse, una afirmación que atenta contra la institucionalidad democrática del país.

La Comisión *ad hoc* presentó su informe al pleno el 25 de noviembre. En éste, opina que la sentencia viola la Constitución con las candidaturas independientes, aunque admite que las listas desbloqueadas tienen asidero constitucional. Finalmente, cada uno de los partidos políticos representados en la Comisión hicieron consideraciones y recomendaciones. Ciertos partidos sugieren legislar para cumplir la sentencia, lo cual es acertado y, efectivamente, el 16 de diciembre de 2010 se aprobó la regulación con respecto a las candidaturas independientes, aplazando la que es necesaria para las listas desbloqueadas.

Comisión Especial

Las Comisiones Especiales son creadas por el Pleno Legislativo para investigar asuntos de interés y trascendencia nacional, cuya importancia repercute en la institucionalidad del país, tales como: seguridad nacional, orden económico, Estado de Derecho, y en la vida cotidiana de los ciudadanos.

La Constitución establece que todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de instituciones oficiales autónomas y los miembros de la Fuerza Armada, están en la obligación de colaborar con las Comisiones Especiales; su comparecencia y declaración así como las de cualquier otra persona, es obligatoria.

Luego de la investigación, la comisión debe rendir un informe ante el Pleno de la Asamblea, la cual está facultada para recomendar a la Presidencia de la República, la destitución de los Ministros de Estado, o a los organismos correspondientes, la de funcionarios de instituciones oficiales autónomas, cuando así lo estime conveniente y como resultado de la investigación.

La resolución de la Asamblea Legislativa es vinculante cuando se refiera a los jefes de seguridad pública o de Inteligencia del Estado, por causa de graves violaciones de los Derechos Humanos; o sea, es de obligatorio cumplimiento. No serán vinculantes para los tribunales, ni afectará los procedimientos o las resoluciones judiciales.

Actualmente existe una Comisión que se denomina: "Comisión investigadora sobre los posibles abusos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil contra miembros de esta institución", la cual aún está en etapa de investigación.

5.2.2 Reporte del trabajo de las comisiones

La Asamblea Legislativa cuenta con un informe detallado del trabajo de las comisiones legislativas, en el que se incluyen datos como los dictámenes, decretos, acuerdos, la asistencia de los diputados a las sesiones, actas, invitados recibidos, horas trabajadas y los expedientes en discusión, es decir, el trabajo por hacer. El Observatorio Legislativo obtuvo esta información para todas las comisiones pero únicamente para los primeros cuatro meses del año 2010. Posteriormente, la información restante le fue restringida.

En la nueva página Web de la Asamblea Legislativa, la publicación de estos datos por Comisión, parece discrecional para cada una de ellas. Unas no publican información alguna sobre estos temas, como la Comisión Política; otras publican algunos elementos, pero ninguna lo hace a plenitud. La Comisión que más información disponible tiene, y que por lo tanto, da mayores muestras de transparencia, es la de La Familia, la Mujer y la Niñez, donde se pueden encontrar las actas, acuerdos, agendas, asistencias, asistencia de invitados, decretos, dictámenes, expedientes en estudio y breve informe trimestral.

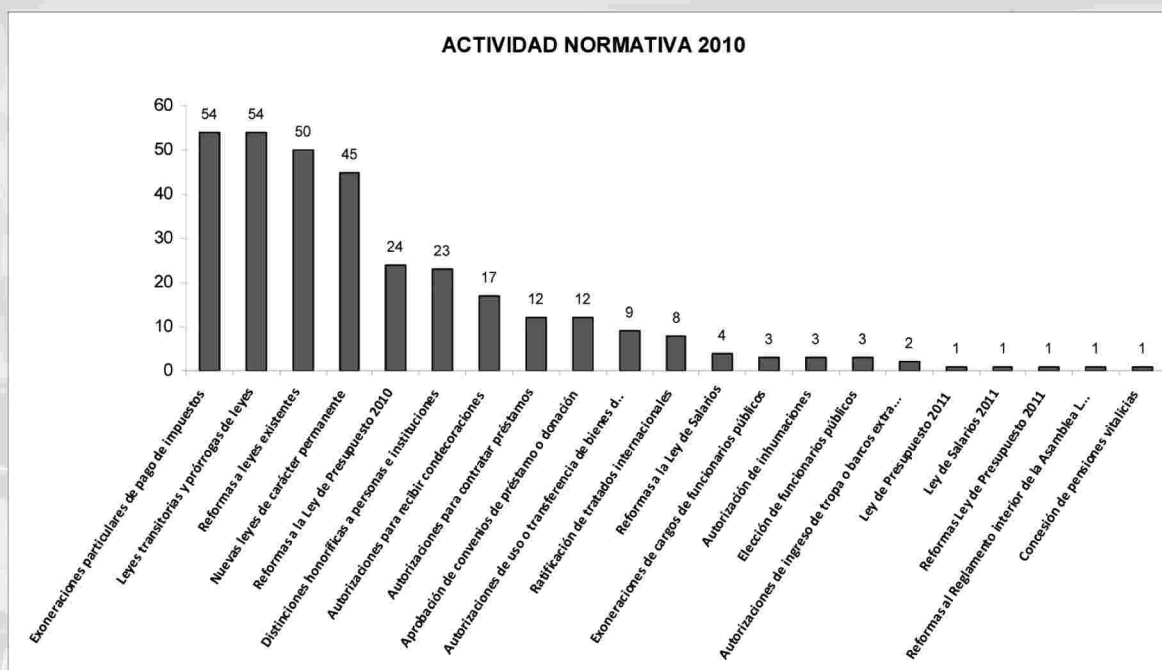
A continuación, presentamos un resumen del informe del trabajo de las comisiones hasta abril de 2010.

TRABAJO DE COMISIONES DE ENERO A ABRIL DE 2010						
Comisión	Dictámenes	Decretos	Acuerdos	Asistencia	Horas de trabajo	Exp. Recibidos
Cultura y Educación	13	6	2	12	17:10	36
Defensa	1	1	0	11	19:05	0
Medio Ambiente	6	0	0	15	35:50	8
Relaciones Exteriores	14	12	2	15	44:15	20
Política	3	2	1	3	16:30	16
Legislación y Puntos Constitucionales	20	6	0	17	13	29
Obras Públicas, Transporte y Vivienda	3	2	0	14	30:30	13
La Familia, la Mujer y la Niñez	1	1	0	15	39:45	8
Justicia y Derechos Humanos	7	0	2	7	14:15	3
Hacienda	24	16	0	14	36:57	240
Seguridad Pública	4	1	0	12	22:50	18
Turismo, Juventud y Deporte	0	0	0	13	42:02	3
Trabajo y Previsión Social (hasta marzo)	2	1	0	10	19:13	3
Asuntos Municipales	16	15	0	15	23:49	15
Economía y Agricultura	3	3	0	12	10	19
Financiera	0	0	0	12	21:11	4
Reformas Electorales (hasta marzo)	6	4	1	8	12:21	15
Modernización	---	---	16	12	23:29	----
Comisión Especial Investigación Acts. Honduras	0	0	1	3	0	0
Comisión Ad-Hoc Instituto Forense	0	0	0	6	1:03	2

Fuente: Observatorio Legislativo

5.2.3 Producción legislativa 2010

Al finalizar el año 2010 se emitieron 328 Decretos Legislativos. Tal como se puede ver en el gráfico siguiente, existen dos tipos mayoritarios de decretos emitidos en el periodo observado: la exoneración particular de pago de impuestos y la emisión de decretos legislativos de leyes transitorias (leyes con duración limitada en el tiempo) y prórrogas a leyes.

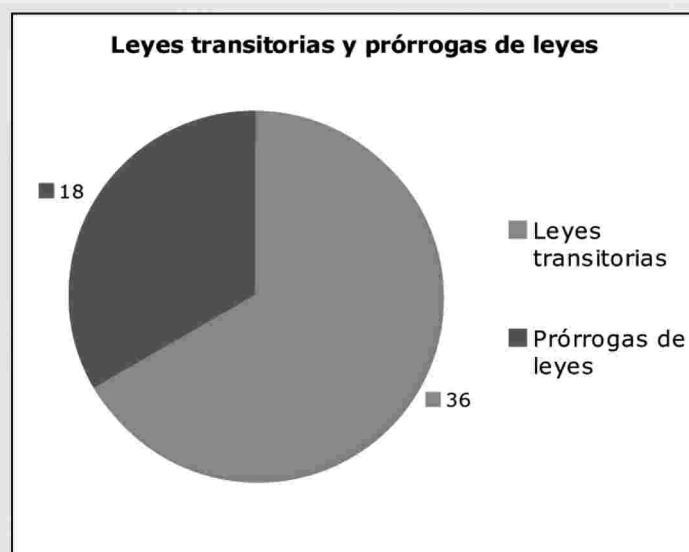


Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio Legislativo².

En cuanto a las exoneraciones de impuestos, se emitieron 54 decretos legislativos de exoneración para ciertas actividades que están gravadas por regla general, pero se exoneran, por los fines que persiguen las actividades específicas, que son generalmente de interés público y realizados principalmente por instituciones de beneficencia, iglesias, alcaldías, entre otros.

El segundo tipo de decreto legislativo que más se emitió fue el de leyes transitorias y prórrogas de leyes, hubo 54 decretos legislativos emitidos, siendo mayoritaria en esta categoría los que tienen duración limitada en el tiempo, es decir, leyes transitorias, tal como se detalla en el siguiente gráfico:

2. Esta información está constituida por todos los decretos emitidos en el 2010, se hayan o no convertido en ley. Por ejemplo, en este conteo se incluyen los decretos que luego fueron vetados por el Presidente.



Fuente: Elaboración propia.

Queremos destacar que en este año 2010 hemos visto desde el Observatorio, prórrogas a la entrada en vigencia de normativa importante, tal como el Código Procesal Penal, la LEPINA y el Código Procesal Civil y Mercantil. Dichas acciones afectan la seguridad jurídica pues se da la idea de falta de planificación de la normativa que debería entrar en vigor.

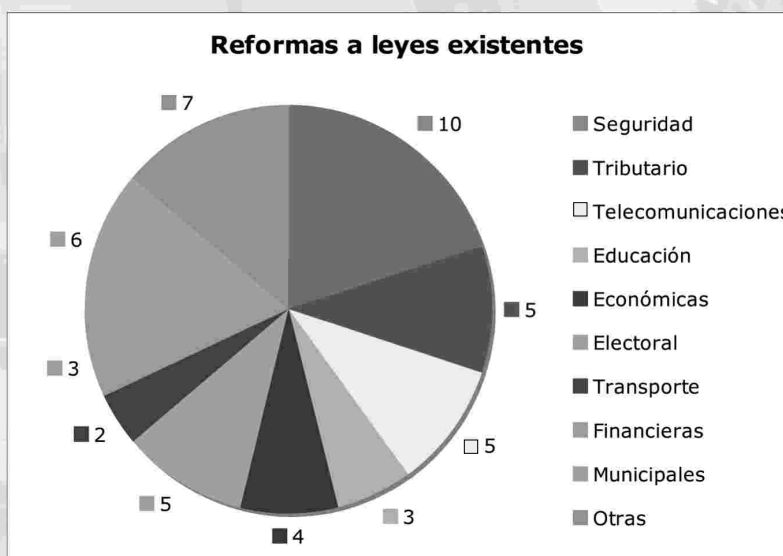
Al respecto de esta categoría, señalamos tres casos que ayudan a tomarle el pulso a la emisión de prórrogas de leyes y emisión de leyes transitorias:

- La primera de ellas es la que se refiere al seguro obligatorio de vehículos por daños a terceros, la cual se encuentra en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial publicada el 16 de noviembre de 1995. A pesar de haber pasado 16 años desde que esta obligación nació, su vigencia se ha pospuesto repetidamente, lo cual no cambió este año, prorrogándose hasta el 30 de junio de 2011.
- El segundo caso que resaltamos es el de las disposiciones transitorias para la autorización de las empresas privadas de seguridad. De acuerdo al art. 20 de la Ley de los Servicios Privados de Seguridad, los agentes de seguridad que las empresas contraten deben realizar un curso de capacitación en procedimientos privados, de seguridad y derechos humanos, entre otros temas afines. No hacerlo resulta en una prohibición para ser agente de seguridad privada y la contravención a esta disposición es una falta grave imputable a la empresa contratante. Además, la Ley de los Servicios de Seguridad del Estado, en el art. 8, establece los requisitos que deben cumplir las personas contratadas por las entidades públicas para desempeñarse como agentes de seguridad, entre los cuales se encuentra aprobar un examen psicotécnico y un curso de capacitación en la Academia Nacional de Seguridad Pública.

La Asamblea Legislativa emitió disposiciones transitorias para que todos estos requisitos queden sin efecto por un año más, flexibilizando los requerimientos para las personas que desempeñan una función delicada.

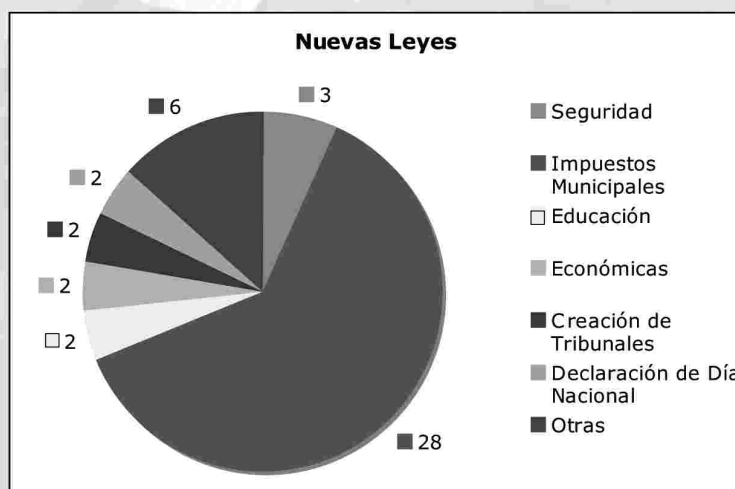
- Finalmente, se llama de nuevo la atención hacia las disposiciones transitorias y su posterior prórroga, para mantener en su cargo a miembros del Consejo Nacional de la Judicatura por un periodo superior al que fueron electos debido a la tardanza de la Asamblea Legislativa para nombrar a sus sucesores.

El tercer tipo de decreto más emitido es la reforma a leyes existentes, que este año suman 45, siendo mayoritaria la reforma en leyes relacionadas a la Seguridad Ciudadana y Legislación Penal. A continuación un detalle de las materias reformadas.



Fuente: Elaboración propia.

El cuarto tipo de decreto más emitido son las nuevas leyes permanentes. Este año se han emitido 45 nuevas leyes, las cuales clasificamos por materia en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia.

Nuevas leyes permanentes

Las nuevas leyes permanentes emitidas durante el 2010, se refieren principalmente a impuestos municipales a la actividad económica, de tal modo que de las 45 leyes permanentes, 28 son de este tipo. De las 17 restantes la materia es distinta y variada tal como temas de seguridad, la creación de tribunales, otorgamiento de Título de Villa a una población, declaración de Día Nacional, prevención de riesgos en los lugares de trabajo, reestructuración de deuda municipal y a la desafectación de terrenos de ferrocarril.

A continuación se hace un recuento de las principales leyes aprobadas y la forma en que fueron votadas. Solo la Ley Especial para la Intervención de las Telecomunicaciones logró los 84 votos del total de diputados del pleno legislativo. La otra normativa que se detalla, si bien fue aprobada con la venia de todos los grupos parlamentarios o de los partidos mayoritarios, no se obtuvo los votos del total de los 84 diputados.

- **Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo.** Fue aprobada el 21 de enero de 2010 con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios.
- **Ley Especial para la Intervención de las Telecomunicaciones.** Se aprobó el 18 de febrero con 84 votos de todas las fracciones legislativas. Inicialmente se habían obtenido 82 votos, pero se reconsideró la votación para conseguir la plenitud de la voluntad legislativa.
- **Reformas a los arts. 126 y 202 de la Cn. para prohibir candidatos independientes y listas desbloqueadas.** Fueron aprobadas con dispensa de trámites el 29 de julio, con 69 votos favorables y 8 abstenciones de diputados del partido GANA.
- **Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones, y Organizaciones de Naturaleza Criminal.** Fue aprobada 1 de septiembre de 2010 con 77 votos favorables de todos los grupos parlamentarios.
- **Ley de Presupuesto 2011 y Ley de Salarios 2011.** El dictamen que contenía estas dos leyes fue aprobado el 18 de noviembre de 2010, con 63 votos del FMLN, GANA, PDC y PCN.
- **Ley Especial para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.** Fue aprobada el 25 de noviembre de 2010, con 75 votos de todos los grupos parlamentarios. (Menos CD, porque no estaba presente su diputado).
- **Ley de Acceso a la Información Pública.** Esta nueva ley fue aprobada el 2 de diciembre con 55 votos favorables de ARENA, PCN y CD.

Tratados internacionales ratificados en 2010

En el presente año 2010, se ha ratificado 8 instrumentos internacionales, que se suman a los más de 1,000 instrumentos internacionales de los que el país es parte. Este Observatorio considera que, dado que al ser ratificados los instrumentos internacionales forman parte integrante de la normativa salvadoreña, es importante su conocimiento, difusión y estudio, por lo que se les está dando un especial seguimiento. Asimismo, se le da cobertura a los Convenios de Préstamo y Donación que El Salvador suscribe.

Instrumentos Internacionales

1. Acuerdo de cooperación en materia de medio ambiente entre la República de El Salvador y la República del Perú.
2. Protocolo al tratado centroamericano sobre recuperación de y devolución de vehículos hurtados, robados, apropiados o retenidos ilícita o indebidamente.
3. Decisión XXXVIII/D/453 de los países miembros de la Organización Latinoamericana de Energía.
4. Protocolo de Modificaciones al Convenio Interamericano sobre el permiso Internacional de Radioaficionado.
5. Acuerdo Marco de Otorgamiento de Ayuda, suscrito con la República de Corea.
6. Convención de las Naciones Unidas sobre Municiones en Racimo.
7. Convenio Constitutivo del Centro de Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe.
8. Convenio Básico de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República de Cuba.

Convenios de Préstamo y Donación

1. Ratificación del Convenio de Cooperación entre Estados Unidos y El Salvador para la Iniciativa Mérida, Plan de Cooperación de Seguridad para Centroamérica - Fondo de Desarrollo Económico y Social; Objetivo Funcional, "Gobernando con Justicia y Democráticamente"; Actividad USAID No. 519-0461, "Justicia y Gobernabilidad con Transparencia".
2. Ratificación de un préstamo por \$18,340,000, con el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, para financiar la reiniciación del proyecto "Apertura del Boulevard Diego de Holguín Santa Tecla, Tramo II".
3. Ratificación del Contrato de Préstamo No. 2015, suscrito entre el Estado y Gobierno de El Salvador y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), por un monto de hasta \$143,433,870 para financiar el "Programa para el Desarrollo de Infraestructura Social y Prevención de Vulnerabilidad".

4. Ratificación del Canje de Notas suscrito entre El Salvador y Japón, con una donación de un mil quinientos millones de Yenes Japoneses para la implementación del Programa para el Mejoramiento de las Capacidades para enfrentar los Desastres Naturales ocasionados por el Cambio Climático.
 5. Ratificación de la Enmienda No. 6 al Convenio de Donación de Objetivo Estratégico, suscrito entre Estados Unidos y El Salvador, para el objetivo estratégico No. 519-021 “Gobernabilidad con Justicia: Gobernabilidad más Transparente y con Mayor Capacidad de Respuesta”.
 6. Ratificación de la Enmienda No. 7 al Convenio de Donación de Objetivo Estratégico, suscrito entre Estados Unidos y El Salvador, para el objetivo estratégico No. 519-022 “Libertad Económica: Economías Abiertas, Diversificadas y en Expansión”.
 7. Ratificación de un préstamo por \$100 millones para financiar el programa “Sostenibilidad de los Logros Sociales para la Recuperación Económica”.
 8. Ratificación de un préstamo por \$50 millones para financiar el programa “Protección de Ingresos y Empleabilidad”.
 9. Ratificación de un préstamo por hasta \$80 millones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, para financiar la ejecución del “Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Locales”.
 10. Ratificación de un préstamo con el BID por \$200 millones para financiar el “Programa de Fortalecimiento Fiscal”.
 11. Ratificación de Convenio de Donación con el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, denominado “Prevención y Control de la Tuberculosis en Poblaciones de Alto Riesgo en 26 Municipios de El Salvador”.
 12. Ratificación de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, por \$60 millones para financiar la ejecución del “Programa Integrado de Salud”.
- 16-12-2010, n. 126.

5.3 Controles interorgánicos

Algunas de las decisiones tomadas en la Asamblea Legislativa también han sido objeto de controles interorgánicos por el Presidente de la República, de modo que ha habido 11 vetos y 13 observaciones. Ninguno de los vetos presidenciales fue superado en la Asamblea Legislativa.

Vea a continuación el detalle de estos controles.

5.3.1 Vetos 2010

Nº	Fecha del veto	Decreto Legislativo	Justificación
1	01-2010	Decreto Legislativo No. 229, que contiene disposiciones transitorias para garantizar la estabilidad laboral de los empleados y funcionarios del Órgano Ejecutivo y del Órgano Judicial.	Inconveniencia
2	01-2010	Decreto Legislativo No. 185, autorizando los permisos otorgados al transporte colectivo y selectivo de pasajeros.	Inconstitucionalidad
3	27-1 2010	Veto del presidente de la República, Mauricio Funes, al Decreto Legislativo No. 243, del 8 de enero pasado, por medio del cual se autoriza al Órgano Ejecutivo la coadministración de bienes culturales de Santa Ana con la Asociación de Patrimonio Cultural de Santa Ana, APACULSA	Inconveniencia. Es el Órgano Ejecutivo el que administra los bienes del Estado.
4	23-2-2010	Veto del Presidente de la República al Decreto Legislativo No. 275, por medio del cual se reformó el Art. 15, de la Ley Penal Juvenil, incrementando las penas para menores que cometen delitos graves.	Inconstitucionalidad. Viola el art. 35 y 144 inc. 2º y Cn.
5	27-7-2010	Nº 411, del 1 de julio de 2010, que decreta la "Ley para Autorizar la Lectura de la Biblia en el Sistema Educativo"	Inconstitucionalidad por Violación de los artículo 25 y 55 inc. 2º de la Constitución
6	27-7-2010	Nº 412, del 1 de julio de 2010, en el que se emitieron "Disposiciones Transitorias relacionadas con los inmuebles propiedad de la Federación Salvadoreña de Fútbol, FESFUT, facultando al Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador, INDES, por un año, para que pueda disponer de ellos de conformidad a la Ley General de los Deportes".	Inconveniencia.
7	21-9-2010	Nº 451, del 26 de agosto de 2010, que contenía reformas a la "Ley de Protección de Personas Sujetas a Seguridad Especial"	Inconveniencia.
8	13-10-2010	Nº 479, del 30 de septiembre de 2010, que establecía una prórroga hasta el 31 de marzo de 2011 de las Disposiciones Especiales y Transitorias de Suspensión de Juicios Ejecutivos Mercantiles a favor de los Deudores Agropecuarios y Agroindustriales.	Inconveniencia.
9	15-11-2010	Nº 493, del 21 de octubre de 2010, que contiene reformas al art. 191 del Código Tributario, eliminando la obligación de presentar la declaración patrimonial.	Inconstitucionalidad Violación de los artículos 1, 3, 86, 131 ord. 6º, 226 y 246 inc. 2º de la Constitución.
10	16-12-2010	Nº 521, del 25 de noviembre de 2010, que contiene Disposiciones transitorias que facilitaban el registro de armas de fuego sin los respectivos documentos de propiedad.	Inconveniencia.
11	16-12-2010	Nº 528, del 2 de diciembre de 2010, que decretaba la "Ley Transitoria para el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras" con el fin de otorgar un plazo de 120 días para que los sujetos pasivos paguen tributos adeudados.	Inconveniencia.

5.3.2 Observaciones 2010

Nº	Fecha	Decreto Legislativo
1	01-2010	Decreto Legislativo No. 196, por medio del cual se autoriza al Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), la donación de un inmueble ubicado en Santa Lucia, Ilopango, a favor de la Arquidiócesis de San Salvador.
2	10-2-2010	Decreto Legislativo No. 250, del 21 de enero pasado, el cual elimina la cuota básica de telefonía fija.
3	15-2-2010	Decreto Legislativo No. 254, el cual contiene la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo.
4	9-3-2010	Decreto Legislativo No. 276, del 11 de febrero del corriente año, que contiene reformas a la Ley General Tributaria Municipal.
5	15-4-2010	Decreto que contiene la Interpretación Auténtica del Inciso 21, del Artículo 3, de la Ley del Régimen Aduanero de Tiendas Libres y al decreto con reformas a la Ley Orgánica del Registro Nacional de Personas Naturales, RNP.
6	23-4-2010	Decreto Legislativo No. 314, con reformas a la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad, DUI.
7	4-5-2010	Decreto Legislativo No. 319, con reformas al Código Procesal Civil y Mercantil.
8	21-5-2010	Decreto Legislativo con reformas a la Ley de Protección de Personas Sujetas a Seguridad Especial
9	6-7-2010	Decreto Legislativo N° 396, del 24 de junio de 2010, que contiene interpretación auténtica del Art. 2 literal c), de formas a la Ley de Telecomunicaciones, en temas relacionados a cargos de interconexión.
10	6-7-2010	Decreto Legislativo N° 379, del 10 de junio de 2010, que contiene Reformas a la Ley de Telecomunicaciones, sobre la vigencia ilimitada de tarjetas prepago, cobro del segundo exacto, entre otros.
11	16-8-2010	Decreto Legislativo N° 424, del 22 de julio de 2010, que contiene reformas a la Ley de la Carrera Policial con el objeto de que se desburocratice el ingreso de alumnos graduados de la Academia Nacional de Seguridad Pública a la Policía Nacional Civil.
12	22-9-2010	Decreto Legislativo N° 459, del 1 de septiembre de 2010, que contiene reformas al art. 345 del Código Penal relativo al delito de agrupaciones ilícitas.
13	5-10-2010	Decreto Legislativo N° 467, del 16 de septiembre de 2010, que contiene Reformas a la Ley de Salarios, en la parte que corresponde a los cargos de Coordinadores de Grupos Parlamentarios.

5.4 Algunos logros de la Asamblea Legislativa

5.4.1 Caso de estudio: el proceso de formación de la Ley de Acceso a la Información Pública

La Ley de Acceso a la Información Pública es un interesante ejemplo del proceso de formación de ley que vale la pena analizarse por las enseñanzas positivas y negativas que se pueden derivar de él.

La iniciativa legislativa fue elaborada durante el año 2008 por representantes de la sociedad civil salvadoreña liderada por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social y por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, sección El Salvador. Dado el interés de distintos sectores de la sociedad salvadoreña en la generación de un gobierno abierto a la ciudadanía, se constituyó el Grupo Promotor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Este se conformó por distintas instituciones representantes de la academia, gremiales empresariales, medios, universidades, entre otros, con la finalidad de promover la aprobación de una ley que garantizara el derecho humano de acceso a la información pública ³.

El partido FMLN elaboró y dio iniciativa a su propio proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública en septiembre de 2008. Posteriormente, el proyecto legislativo del Grupo Promotor fue presentado en octubre 2008, a la Asamblea Legislativa, pero se le dio iniciativa legislativa hasta en junio de 2009.

Como antesala a la aprobación, tenemos un proceso de discusión y análisis amplio e inclusivo. Primero, el Grupo Promotor consultó su proyecto a través de focus groups con distintos sectores como parte de su proceso de redacción del Anteproyecto.

³ FUSADES, IIDC, la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE; la Universidad "Dr. José Matías Delgado", el Instituto de Investigación Jurídica de dicha Universidad; Asociación de Periodistas de El Salvador, APES; ASDER, Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP a través de la Asociación Salvadoreña de Radiodifusores, ASDER; Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", UCA; el periódico digital El Faro y algunas personas en su carácter individual como el periodista, José Luís Sanz.

Una vez entró a estudio de la Comisión de la Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, se discutió por un poco más de dos años. La Comisión abrió sus puertas a la participación de la sociedad civil, a través del Grupo Promotor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que tuvo una participación activa en dicho proceso, brindando insumos técnicos y ejerciendo un monitoreo de los avances del proyecto de ley. Los dos proyectos de ley existentes se fusionaron en uno solo, para así dar lugar al Borrador Único de la LTAIP, el cual sirvió de base fundamental para las discusiones legislativas.

Finalmente, luego de casi de dos años de ser presentada la propuesta, la ley se aprobó a inicios de diciembre de 2010. Al cierre de este informe aún esta pendiente la conclusión del proceso de formación de ley por la Asamblea Legislativa, tras recibir las observaciones del Órgano Ejecutivo, por lo que no se tiene certeza de la duración del proceso para que una norma llegue a ser ley de la República.

5.4.2 Nuevo portal Web

La Asamblea Legislativa lanzó en 2010 una nueva versión de su página Web, en la que se destaca una sección especial para las sesiones plenarias y las comisiones legislativas, entre otra información relevante, como las licitaciones vigentes, los resultados de éstas y la Red Global de Información Legal (GLIN), una base de datos que favorece la accesibilidad y publicidad de las leyes en El Salvador.

En las sesiones plenarias se pueden encontrar la agenda, la lista de correspondencia con sus respectivos textos, las convocatorias y un resumen de la sesión. Esto representa un salto significativo en la calidad de la información proveída por la Asamblea Legislativa a los ciudadanos.

En cuanto a la sección de comisiones, se ha hecho un esfuerzo por publicar además de su integración, el trabajo que éstas realizan. Esta información no es estándar para todas las comisiones, pero aquellas en las que la información es más completa, se puede acceder incluso al texto de los expedientes que están en estudio, a los dictámenes emitidos por esa comisión, a los decretos nacidos de esos dictámenes y a las actas. Aunque es necesario que se estandarice la información publicada, se reconoce el progreso que representa para la transparencia, esta disponibilidad de datos del quehacer legislativo.

5.4.3 Continuidad del canal de la Asamblea Legislativa

Otro tema relevante es la transmisión regular por televisión de las sesiones plenarias de la Asamblea Legislativa y de las reuniones de las comisiones. Esto se ve mejorado con la disponibilidad de la transmisión del canal vía internet, facilitando el acceso a las discusiones legislativas.

5.5 Algunos retos pendientes de la Asamblea Legislativa

5.5.1 Nombrar a tiempo a los funcionarios de Segundo Grado

El adecuado funcionamiento de las instituciones, es fundamental para la democracia. Para lograrlo, es necesario que exista apego a la ley en el nombramiento de sus titulares. En cuanto a los nombramientos que son atribución de la Asamblea Legislativa, en el 2010 hubo atrasos considerables.

El primero de ellos se dio cuando se nombró a la titular de la Procuraduría General de la República, el 14 de enero de 2010 luego de 196 días de atraso. El segundo nombramiento tardío corresponde a cinco consejeros del Consejo Nacional de la Judicatura, cuya designación se dio el 22 de septiembre de 2010, luego de 64 días de retraso y de prorrogar en dos ocasiones el periodo de funciones de los anteriores consejeros.

Estos incumplimientos de la ley en cuanto a los plazos de elección de funcionarios, afectan en definitiva la confianza en las instituciones que funcionan de manera anormal, por no tener su titular en tiempo y afectan la credibilidad de la Asamblea Legislativa que incumple sus atribuciones.

5.5.2 Disminuir el abuso de la dispensa de trámites

En El Salvador se estableció en la Constitución un proceso de formación de ley según el cual los proyectos deben discutirse. El mecanismo para cumplir con este requisito consiste en que las propuestas se discuten en una comisión y luego se presenta un dictamen sobre el que se debate en la sesión plenaria de la Asamblea Legislativa; sin embargo, existe una excepción al estudio en comisión del proyecto y es el caso en que la norma tenga carácter urgente. En ese caso se puede suprimir la discusión en la comisión y discutirse directamente en el pleno.

Durante el 2010, la Asamblea Legislativa abusó de este mecanismo, puesto que muchos decretos fueron aprobados valiéndose de la dispensa de trámites sin que hubiera urgencia. En total hubo 120 decretos legislativos emitidos utilizando este mecanismo, lo cual representa el 36% del total de decretos emitidos.

El extremo de esta práctica se dio cuando el 28 de julio se aprobaron mediante la dispensa de trámites dos acuerdos de reforma constitucional, a efecto de prohibir las candidaturas no partidarias y las listas desbloqueadas. Si utilizar indebidamente este instrumento para la aprobación de una ley secundaria afecta la seguridad jurídica, hacerlo con la Constitución que es la Ley Suprema, resulta jurídicamente inaceptable, pues se supone que una reforma de este tipo debería ser ampliamente debatida por los diferentes sectores sociales.

5.5.3 Publicar el voto individual por diputado



En el 2010 los votos individuales de los diputados siguieron sin hacerse públicos. A pesar que la Asamblea Legislativa mejoró su página Web con más información sobre las plenarias, esta votación no fue incluida y la obligación expresa para los diputados de publicarlos activamente, fue suprimida de la Ley de Acceso a la Información Pública.

La publicidad del voto individual representaría un avance en la calidad de la democracia representativa, porque permitiría a los ciudadanos dar seguimiento a las actuaciones de los legisladores que los representan.

5.5.4 Aprobación y discusión del Presupuesto de la Asamblea Legislativa

El presupuesto de la Asamblea Legislativa fue aprobado el 22 de septiembre. De acuerdo con el art. 131 ord. 10° Cn. la Asamblea debe aprobar su propio presupuesto y Ley de Salarios, y solo consulta al Presidente de la República para garantizar que existan los fondos necesarios. La elaboración del presupuesto corresponde a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, la cual lo hace del conocimiento de los coordinadores de fracción para que presenten sus observaciones y propuestas y luego lo hace del conocimiento del pleno para su aprobación (art. 150 Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, RIAL). Es de resaltar que, al ser un proyecto de ley debería estudiarse en la comisión respectiva, lo cual no se hizo este año y se aprobó con dispensa de trámites.

El diseño de este procedimiento en el RIAL permite que el proyecto de presupuesto no se comunique a todos los diputados sino solo a los coordinadores de fracciones, a pesar de que es el pleno el que lo aprueba, generando problemas de transparencia. Este año, se cuestionó que la aprobación fue hecha sin el debido conocimiento de todos los diputados, e incluso, sin que hubiera todavía detalle de los gastos, de las plazas y de los salarios. Varios diputados declararon no conocer el documento de presupuesto.

En atención a la independencia entre órganos, es natural que la Asamblea Legislativa tenga completa autonomía presupuestaria; sin embargo, es necesario que los debates al interior de ésta sean amplios, inclusivos y abiertos.

5.5.5 Publicar reporte de trabajo de Comisiones Legislativas

Es necesario que se publique periódicamente el informe completo del trabajo de las comisiones legislativas, con todos los datos del trabajo legislativo. También es debido que las comisiones en la página Web se rijan por la máxima publicidad y coloquen toda la información sobre su trabajo. Hacerlo constituye un reto pendiente para este órgano del Estado.

6. CONCLUSIONES

Durante el año 2010 la Asamblea Legislativa tuvo algunos logros en temas de gran relevancia nacional, pero también acciones en demérito de la eficiencia institucional y de la transparencia.

Por un lado, es de reconocer los consensos alcanzados para aprobar la Ley Especial para la Intervención de las Telecomunicaciones y la Ley de Acceso a la información Pública. Igualmente es plausible la apertura de un nuevo portal Web, que incluye avances significativos en la información disponible y la continuidad de la publicación de las discusiones parlamentarias por medio del canal de televisión de la Asamblea Legislativa.

Por el otro lado, sin embargo, encontramos actuaciones como el retraso en el nombramiento de funcionarios de segundo grado, el mal uso de la dispensa de trámites usándola incluso para reformar la Ley Suprema, la falta de publicación del voto individual y el secretismo presupuestario. Algunos de estos temas son reiterativos puesto que vienen de años anteriores sin que se solventen, perfilándose como áreas de acción propias para el fortalecimiento institucional.

En el año 2011 el Observatorio Legislativo espera que la Asamblea Legislativa trabaje en solventar las deficiencias señaladas y aspira a mejores niveles de información como los votos individuales, los reportes de trabajo de comisiones y detalles de presupuestos y salarios.

Por su parte, el Observatorio trabajará en mejorar su función de veeduría social, por medio de la diversificación de sus fuentes de información y en la mejora de la presentación y sistematización de ésta, a fin de seguir contribuyendo a la divulgación del trabajo legislativo y al fortalecimiento institucional.



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Legales

Maria Eugenia Brizuela de Ávila
Presidenta

Pedro Luis Apóstolo
Presidente Alterno

Claudia Beatriz Umaña
Directora

Analistas

Javier Castro De León
Roberto Vidales Gregg
Marjorie de Chávez
Laura Rivera
Carmina Castro
Oscar Pineda
Carlos Guzmán