

A LEGAL E INSTITUCIONAL COYUNTURA LEGAL
COYUNTURA LEGAL E INSTITUCIONAL COYUNTURA LEGAL
TITUCIONAL COYUNTURA LEGAL INSTITUCIONA
A LEGAL E INSTITUCIONAL COYUNTURA LEGAL
COYUNTURA LEGAL E INSTITUCIONAL COYUNTURA
TITUCIONAL COYUNTURA LEGAL INSTITUCIONA
A LEGAL E INSTITUCIONAL COYUNTURA LEGAL

INFORME DE COYUNTURA LEGAL E INSTITUCIONAL

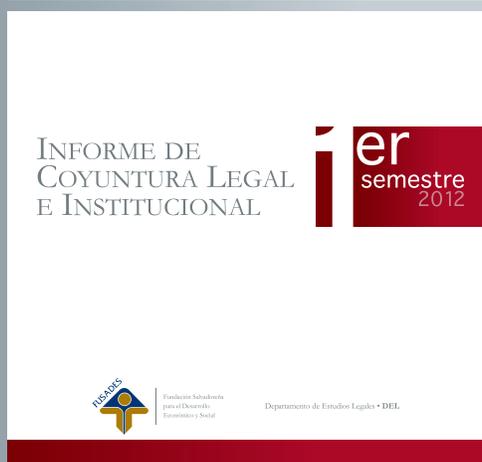
er
semestre
2012



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Legales • DEL

RA LEGAL E INSTITUCIONAL COYUNTURA LEGAL I
COYUNTURA LEGAL E INSTITUCIONAL COYUNTUR
STITUCIONAL COYUNTURA LEGAL INSTITUCIONAL
RA LEGAL E INSTITUCIONAL COYUNTURA LEGAL I
COYUNTURA LEGAL E INSTITUCIONAL COYUNTUR
STITUCIONAL COYUNTURA LEGAL INSTITUCIONAL
RA LEGAL E INSTITUCIONAL COYUNTURA LEGAL I



La preparación de este informe concluyó el
31 de julio de 2012

ISSN 2218-6859

Key title: Informe de coyuntura legal e institucional
Abbreviated key title: Inf. coyunt. legal inst.

Fundación Salvadoreña para
el Desarrollo Económico y Social
FUSADES

Una publicación del Departamento
de Estudios Legales • **DEL**

Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica

Prohibida la reproducción total o parcial de este informe,
sin previa autorización de FUSADES

A LEGAL E INSTITUCIONAL
COYUNTURA LEGAL E INS
STITUCIONAL COYUNTURA

TABLA DE CONTENIDOS

I. RESUMEN EJECUTIVO

II. SIGLAS

III. INTRODUCCIÓN

IV. EJE ESTADO DE DERECHO E INSTITUCIONALIDAD

1. Introducción
2. Indicadores
3. Relaciones interorgánicas
4. Actividad normativa
5. Cumplimiento de la ley
6. Administración de justicia
7. Municipalidades
8. Sistema electoral
9. Conclusiones

V. EJE SEGURIDAD JURÍDICA Y CIUDADANA

1. Introducción
2. Seguridad jurídica
3. Seguridad ciudadana
4. Conclusiones

VI. EJE CLIMA DE NEGOCIOS Y LEGISLACIÓN COMERCIAL

1. Introducción
2. Indicadores
3. Legislación de negocios
4. Modernización del Estado
5. Legislación internacional
6. Conclusiones

VII. EJE TRANSPARENCIA

1. Introducción
2. Indicadores
3. Transparencia regional
4. Avances en acceso a la información pública
5. Desempeño del sistema de transparencia
6. Conclusiones

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

IX. NOTAS FINALES

RESUMEN EJECUTIVO

Eje Estado de Derecho e Institucionalidad

El semestre se ha caracterizado por la grave afectación al Estado de derecho, provocada por la desobediencia de la Asamblea Legislativa a dos sentencias de inconstitucionalidad emitidas por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Se trata de un irrespeto al sistema de frenos y contrapesos que caracteriza un sistema republicano, cuyo elemento esencial es la limitación recíproca del poder entre los órganos fundamentales como mecanismo para impedir los abusos.

Derivado de la situación anterior y muy grave para la soberanía del Estado, ha sido la interposición de una demanda en contra de la Sala de lo Constitucional, ante un tribunal de integración, como la Corte Centroamericana de Justicia. Si algo define la independencia de un Estado frente a influencia extranjera, es su capacidad de autorregularse, es decir de crear e interpretar su derecho interno, empezando por la Constitución. Lo contrario implica la desaparición de la soberanía del Estado para decidir sus elementos fundamentales.

En materia electoral se señala que, una vez pasadas las elecciones de marzo 2012, caducó el decreto temporal que reguló la ampliación del derecho al sufragio, habilitando el voto directo por las personas que deben ocupar un curul en la Asamblea Legislativa. Desde entonces, el derecho permanece sin regulación y la incertidumbre predomina, puesto que el 29 de julio de 2010, la Asamblea Legislativa acordó reformar el artículo 126 de la Cn. para prohibir, desde la norma constitucional, la posibilidad de que se vote por persona y los ciudadanos no puedan aspirar a ser diputados en forma independiente. Este acuerdo está pendiente de ratificación por la Asamblea Legislativa 2012-2015, de hacerlo así, se perderían los progresos realizados en ampliación del derecho al voto en las elecciones de 2012.

En materia de administración de justicia se señala nuevamente, la lentitud con la que avanza la Corte Plena en su atribución sancionatoria de funcionarios judiciales, abogados y notarios. Si bien es positivo que se hayan resuelto 15 asuntos sobre esto en el semestre, definitivamente no es suficiente en relación a la cantidad de denuncias existentes, las cuales solo en materia de funcionarios judiciales, son alrededor de 900.

Por último, cabe destacar que la actividad legislativa ha tenido un énfasis importante en la aprobación de reformas constitucionales, esto último, característico del final de periodos legislativos, en esta ocasión relativos a reconocimientos del agua y el alimento como derechos humanos, a reconocer a los pueblos indígenas de El Salvador y a establecer fuero a los diputados del Parlamento Centroamericano. En cuanto a la legislación secundaria, cabe resaltar que se emitió la Ley de Medicamentos, ampliamente cuestionada sobre su capacidad de aportar progresos reales en la eficiencia del mercado de estos bienes; se prorrogó nuevamente la disposición que obliga tener un seguro por daños ocasionados a terceros por causa de accidentes de tránsito; y, muy positivo, se adecuó la normativa penal y procesal penal a la sentencia de inconstitucionalidad 5/2001 y acumuladas relativa a la pena máxima efectiva a cumplir en prisión; y se aprobó que el impulso procesal en casos en que la Fiscalía General de la República,

por cualquier motivo, no quiera investigar, no inicie o prosiga, el proceso penal pueda ser activado por un querellante nombrado por la víctima.

Eje Seguridad Jurídica y Ciudadana

En materia de seguridad jurídica, persiste el retraso de la circulación de las publicaciones del Diario Oficial, lo que ha causado desconocimiento de importantes decretos en el momento oportuno. Un ejemplo de esto ha sido el decreto transitorio mediante el cual se limitaron las funciones del Presidente de la CSJ a fin de que los magistrados cuyos nombramientos fueron declarados inconstitucionales pudieran reunirse sin la convocatoria del legítimo Presidente de la CSJ. Este mismo decreto se publicó en el Diario Oficial del 29 de junio de 2012, pero circuló hasta el 11 de julio de 2012.

Con relación al tema de seguridad ciudadana, el semestre se ha caracterizado por una disminución de los homicidios, a partir de marzo de 2012. Tal fenómeno ha sido presentado como resultado de una negociación entre pandillas, mediada por la Iglesia Católica. Sin embargo, existe poca información oficial sobre el proceso de negociación y la participación que pudo o no haber tenido el gobierno en este tema, por lo que surgen dudas sobre la sostenibilidad de una tregua de esta naturaleza.

En cuanto a prevención de la violencia, se nombró un nuevo Viceministro de Justicia y Seguridad y se anunció que su función estaría orientada a la prevención, por lo que se queda a la expectativa de sus proyectos. Por otra parte, La Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas, que es un instrumento jurídico que puede resultar útil para la prevención de la violencia, ha tenido inconvenientes en su implementación, en cuanto pocas municipalidades han adecuado sus ordenanzas a este marco regulatorio.

Finalmente, en materia de cumplimiento de la pena y rehabilitación, se inauguraron las primeras dos granjas penitenciarias, lo que se presenta como una posibilidad de aliviar el hacinamiento carcelario que este semestre alcanzó 315% de la capacidad instalada. Las granjas albergarán inicialmente a 190 reos en fase de libertad condicional, por lo que en términos de la población total es una buena iniciativa, pero este primer paso debe fortalecerse con otras medidas.

Eje Clima de Negocios y Legislación Comercial

El clima de negocios se destacó por la reiterada percepción de inestabilidad jurídica, inseguridad ciudadana, excesiva burocracia y tramitología, entre aspectos, lo cual se vio reflejado en un estancamiento de los indicadores nacionales e internacionales que miden el clima de inversión del país. En cuanto a la apertura comercial, el reporte *Global Enabling Trade 2012*, publicado por el Foro Económico Mundial, ubica a El Salvador en la posición 70 de 132 economías, mostrando el mejor rendimiento en el acceso a mercados, y el peor, en el clima de inversión, lo que refleja que debe

aprobarse regulación favorable al comercio y la protección de la seguridad física y jurídica de los ciudadanos.

El irrespeto al Estado de derecho por parte de autoridades gubernamentales, que se negaron a acatar los fallos emitidos por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, afectó el clima de negocios de nuestro país, poniendo en riesgo la ejecución de programas importantes que ayudarían a mejorar el clima de inversión, como el Plan de Acción Conjunto del Asocio para el Crecimiento y el Fomilienio II. No obstante lo anterior, existe una propuesta de reforma integral de las distintas leyes para incentivar la inversión y agilizar los trámites, lo cual sin duda constituye un aspecto positivo. Las reformas a leyes importantes como la Ley de Zonas Francas y Ley de Servicios Internacionales, indiscutiblemente constituyen oportunidades de mejoras que deben pasar de buenas intenciones observadas durante el semestre, a la ejecución de dichas iniciativas.

En materia de integración, cabe destacar que las actuaciones de la Corte Centroamericana de Justicia, al pronunciarse en materias fuera de su competencia, han afectado la legitimidad y confianza en las instituciones regionales y han marcado un precedente importante que podría debilitar el proceso de integración como tal.

Eje de Transparencia

El presente semestre se caracterizó por un claro desbalance entre los avances y estancamientos que El Salvador ha mostrado en materia de transparencia, estando los avances muy por debajo de los estancamientos y vacíos que persisten.

En relación al derecho de acceso a la información, este semestre vio la entrada en plena vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, LAIP, específicamente el día 8 de mayo de 2012. Sin embargo, a pesar de este notable avance en la materia, aun existen serios vacíos en la verdadera implementación de este derecho. Hay desconocimiento de los contenidos, beneficios y efectos positivos que esta ley otorga a los salvadoreños y diversas encuestas revelan que la mayoría de la población desconoce de la existencia de la misma.

Sobre la implementación de la LAIP, el Órgano Ejecutivo ha instalado un total de 73 Oficinas de Información y Respuesta y los Órganos Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, entre otros organismos, han creado sus propias oficinas de información con la debida infraestructura y equipo necesario. La Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción ha creado una herramienta de constante evaluación y ranking de las instituciones del Órgano Ejecutivo, de acuerdo a varios indicadores de transparencia en cada institución.

Sin embargo, y a pesar de los avances verificados, el desconocimiento acerca de la LAIP es marcado y preocupante a nivel de municipalidades, fenómeno evidenciado a

través de una reciente encuesta en donde se muestra que el 84% de las municipalidades entrevistadas no tenían oficinas de información, en incumplimiento a la LAIP.

Asimismo, no se ha conformado el Instituto de Acceso a la Información Pública, IAIP, entidad que tiene atribuciones imprescindibles para el funcionamiento pleno de dicho derecho como son la promoción de una cultura de transparencia y la revisión de las negativas de información. Después de más de sesenta días de silencio por parte del Presidente de la República, el 11 de mayo, emitió un comunicado rechazando todas las ternas de comisionados para el IAIP, haciendo uso de facultades auto atribuidas en el Reglamento de la LAIP.

El retraso en la elección de los comisionados, así como varias disposiciones del Reglamento de la LAIP, están siendo actualmente cuestionados vía procesos de inconstitucionalidad ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Ambos procesos se encuentran admitidos.

Finalmente, aun no existe una asignación presupuestaria para la conformación del IAIP, obligación que debía cumplirse desde la Ley de Presupuesto del año 2011.

El Salvador recibió dos visitas *in situ* en materia de lucha y prevención de la corrupción. La primera con relación al cumplimiento del país a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la segunda en el contexto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA. En ambos casos, El Salvador ha rendido informes los cuales han sido revelados y la sociedad civil ha tenido la oportunidad de comentarlos, en el contexto de las visitas mencionadas, ante las comisiones evaluadoras de dichos mecanismos.

El Tribunal de Ética Gubernamental, TEG, tiene más de 8 meses de estar parcialmente integrado a pesar de que este semestre vio la entrada en vigencia, en enero, de una nueva Ley de Ética Gubernamental, con mejores herramientas para controlar y sancionar las conductas antiéticas cometidas por los funcionarios públicos. En abril de este año, se nombró a su Presidente, pero al cierre de este informe todavía estaban pendientes los nombramientos de 3 de sus 5 integrantes.

En conclusión, podemos verificar avances importantes en el presente semestre, como lo son entradas en vigencia de la LAIP y la nueva Ley de Ética Gubernamental, así como la organización sistemática de muchas oficinas de información y las visitas *in situ* resultado de los informes presentados por El Salvador en materia de corrupción; sin embargo, el rechazo de las ternas, la falta de conformación y de asignación presupuestaria del IAIP y la falta de configuración del TEG han empañado los avances en materia de transparencia en El Salvador, a tal extremo que las omisiones, retrasos y falta de implementación de los elementos descritos, pesan más que los beneficios verificados en el periodo.

También es importante resaltar que la auditoría de estados financieros practicada por primera vez a la Corte de Cuentas evidenció –entre otros– debilidades en la gestión de la entidad contralora de los fondos públicos.

SIGLAS UTILIZADAS

- AGA: Alianza para el Gobierno Abierto
- ARENA: Alianza Republicana Nacionalista, partido político
- CAFTA-DR: Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América
- CCJ: Corte Centroamericana de Justicia
- CCR: Corte de Cuentas de la República
- CD: Cambio Democrático, partido político
- CN: Concertación Nacional, partido político
- CNJ: Consejo Nacional de la Judicatura
- CNUCC: Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción
- CPCM: Código Procesal Civil y Mercantil
- CSJ: Corte Suprema de Justicia
- DPLF: Fundación para el Debido Proceso*
- FEDAES: Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador
- FESPAD: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
- FGR: Fiscalía General de la República
- FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, partido político
- FOMILENIO: Fondos del Milenio de El Salvador
- Fusades: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
- GANA: Gran Alianza por la Unidad Nacional, partido político
- GOES: Gobierno de El Salvador
- IAIP: Instituto de Acceso a la Información Pública
- LAIP: Ley de Acceso a la Información Pública
- MESICIC: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

- OEA: Organización de los Estados Americanos
- PES: Partido de la Esperanza, partido político
- PNC: Policía Nacional Civil
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- RIAL: Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa
- SC: Superintendencia de Competencia
- SICA: Sistema de la Integración Centroamericana
- SIGET: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
- STA: Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción
- TEG: Tribunal de Ética Gubernamental
- TSE: Tribunal Supremo Electoral
- UAIP: Unidades de Acceso a la Información Pública
- USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional*

*Por sus siglas en inglés

INTRODUCCIÓN

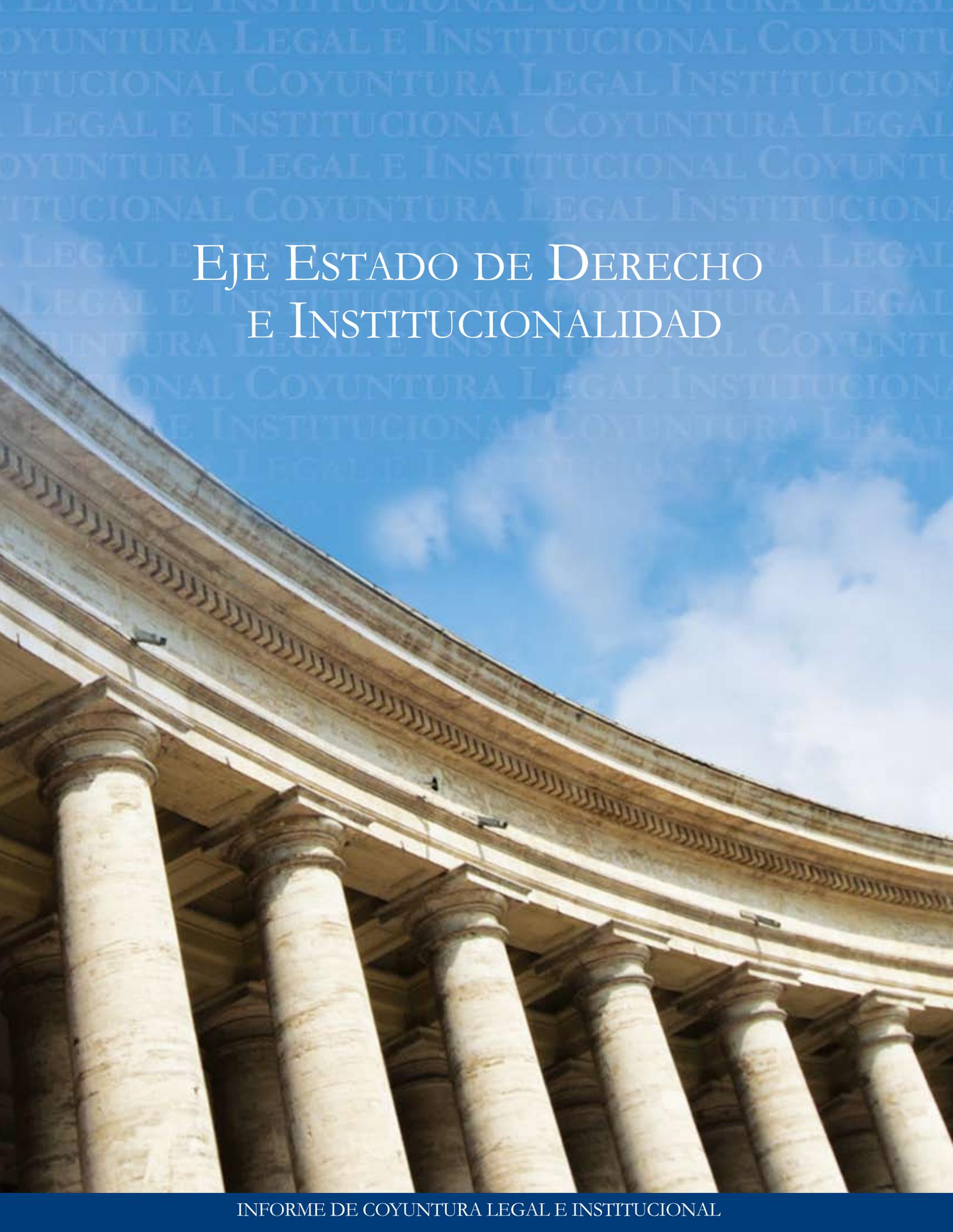
El Informe de Coyuntura Legal e Institucional del primer semestre 2012, presenta un condensado de la información jurídica más relevante que ha caracterizado el periodo. Esta quinta entrega del informe se ha preparado a partir de una metodología que incluye el monitoreo permanente y el análisis sistemático de las situaciones que han tenido una mayor relevancia en el ordenamiento jurídico salvadoreño, durante el periodo observado. El informe incluye datos procesados y no procesados. En algunos casos se recolecta información dispersa, con el propósito de presentarla en este informe de forma ordenada, como en el caso de algunos indicadores a los que se hace referencia. En otros casos, desde el Departamento de Estudios Legales procesamos los datos para presentar información nueva al lector, como en el seguimiento que se hace de las sesiones de la Corte Plena.

La metodología se desarrolla a partir de una investigación basada en la recolección y monitoreo de información proveniente de diversas fuentes fidedignas, que incluyen tanto fuentes directas, como indirectas, externas e internas. A título de ejemplo, podemos mencionar entrevistas con funcionarios y empresarios, noticias de los medios de comunicación e indicadores internacionales, como Doing Business del Banco Mundial, índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation, índice de Competitividad Global del World Economic Forum, índice de Estado de derecho del World Justice Project, índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, índice de Presupuesto Abierto de International Budget Partnership.

También se han utilizado fuentes de producción propia de Fusades, como estudios, informes y memorandum de otros departamentos, o Boletines de Estudios Legales, Posiciones Institucionales, e información de los Observatorios Legislativo y Judicial. Se parte de la recopilación ordenada y continua de la información durante el semestre, la cual se ha seleccionado en atención a su relevancia. Una vez delimitada, la información es analizada, con el propósito de determinar su impacto en el semestre y compararla con los datos del semestre anterior, para presentarla de forma concisa y clara para el lector.

Este informe se estructura con base en la división tradicional de los anteriores informes, la cual consta de cuatro capítulos, que desarrollan los temas estratégicos que estudiamos en el Departamento de Estudios Legales de Fusades: 1. Estado de derecho e institucionalidad, 2. Seguridad jurídica y ciudadana, 3. Clima de negocios y legislación comercial, y 4. Transparencia. En el desarrollo de cada capítulo, se analizan los contenidos de manera sistemática, a efecto de contrastarlo con datos obtenidos en el resto del informe y con estudios anteriores. El informe concluye con las consideraciones más relevantes que han caracterizado el periodo.





EJE ESTADO DE DERECHO E INSTITUCIONALIDAD

1. INTRODUCCIÓN

Presentamos y comentamos en este capítulo los principales acontecimientos jurídicos e institucionales que tienen repercusiones en el Estado de derecho, entendido este como: “Una situación social en la que una sociedad funciona efectivamente por las normas de autorregulación que ella misma se impone”. En otras palabras, a un Estado en el que la sociedad, en su abrumadora mayoría, se sujeta a las normas jurídicas que libremente se establece¹.

Se aborda el indicador de Estados fallidos como una visión internacional de lo que sucede cuando el Estado se queda sin capacidad para cumplir sus funciones; se consideran las relaciones interorgánicas; se tocan temas básicos de cumplimiento del ordenamiento jurídico, como el nombramiento en tiempo de funcionarios públicos; se revisa la actividad normativa y en el tema de administración de justicia, se enfatiza el desacato a los fallos de la Sala de lo Constitucional. Finalmente, se alude a las normativas municipales y a los aspectos jurídicos del tema electoral, como por ejemplo, la falta de regulación permanente del voto por persona, luego que caducó el decreto transitorio que lo viabilizó en los comicios de 2012.

2. INDICADORES

2.1. Índice de Estados Fallidos

Por primera vez incorporamos en este informe el índice de Estados Fallidos, elaborado por la revista Foreign Policy². Y es que un Estado sostenible supone como una característica relevante un Estado de derecho firme, mientras que uno fallido, tiene entre sus principales elementos, la imposibilidad de hacer cumplir su ordenamiento jurídico.

El Salvador obtuvo un puntaje de 74.4 para ubicarse en la posición 93 de 177 países evaluados, obteniendo una calificación de Estado en situación de advertencia alta en cuanto a convertirse en un Estado fallido (las posiciones cercanas al 1 indican una situación más crítica). Para ilustrar comparativamente, Somalia es el número 1 de la lista con 114.4 puntos y es considerado un Estado fallido, mientras que Finlandia ocupa la posición 177 con un total de 20 puntos.

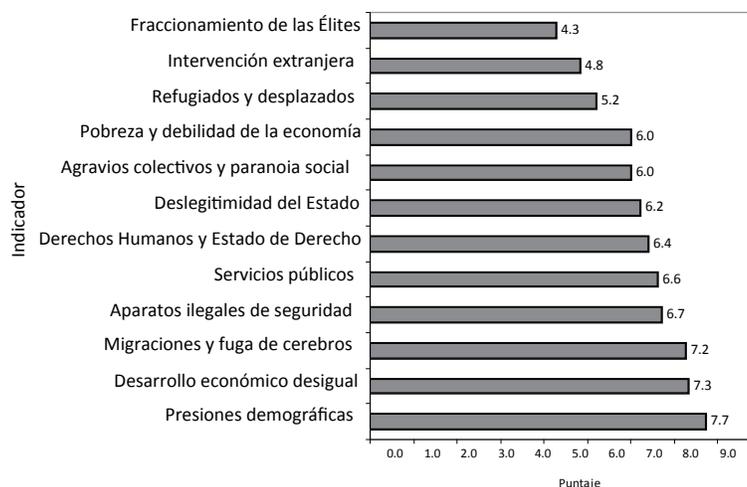
El índice valora la vulnerabilidad del Estado a convertirse en fallido, es decir, su incapacidad para responder a las demandas propias de su función, y se elabora valorando los eventos importantes en 12 indicadores sobre temas sociales, económicos y políticos que se consideran relevantes para determinar su estabilidad, o por el contrario, su debilidad. A cada elemento se le asigna una calificación entre 0 y 10 puntos, valorando lo mal que se está en ese aspecto, de modo que 10 significa lo peor que se puede estar y cero, lo mejor. Luego se suma aritméticamente la calificación de cada elemento y en base a ese puntaje se ubica cada Estado en una de cuatro categorías: alerta (de 120 a 90 puntos); en advertencia (de 89.9 a 60 puntos); estables (de 59.9 a 30 puntos) y sostenibles (de 29.9 a 0 puntos).

El Salvador obtuvo un puntaje de 74.4 para ubicarse en la posición 93 de 177 países evaluados, obteniendo una calificación de Estado en situación de advertencia alta en cuanto a convertirse en un Estado fallido (las posiciones cercanas al 1 indican una situación más crítica). Para ilustrar comparativamente, Somalia es el número 1 de la lista con 114.4 puntos y es considerado un Estado fallido, mientras que Finlandia ocupa la posición 177 con un total de 20 puntos. En Centroamérica, Nicaragua está en la posición 67, Guatemala en la 70, Honduras en la 75 y Costa Rica en la 139. La gráfica 2 ilustra cómo se ubica El Salvador en comparación con otros Estados que pueden tomarse de referencia.

Estar en la posición 93 significa que de los evaluados hay 92 Estados en peor situación y 84 en una mejor, lo que nos ubica en el medio de la tabla de vulnerabilidad. Al observar los indicadores (gráfica 1) el mejor evaluado es el fraccionamiento de las élites, que implica que no hay una división grave de los sectores a la hora de consensuar un plan de nación. Por el contrario, el peor indicador son las presiones demográficas y el desarrollo económico desigual, lo que implica que El Salvador es vulnerable a las presiones por recursos, trabajo, participación, etc., y que la distribución de estos es inequitativa. Finalmente, considerar que el indicador de Derechos Humanos y Estado de derecho obtuvo 6.4 de 10 puntos, es decir, estamos lejos del cero ideal, en donde los funcionarios y los ciudadanos se someten voluntariamente a las leyes.

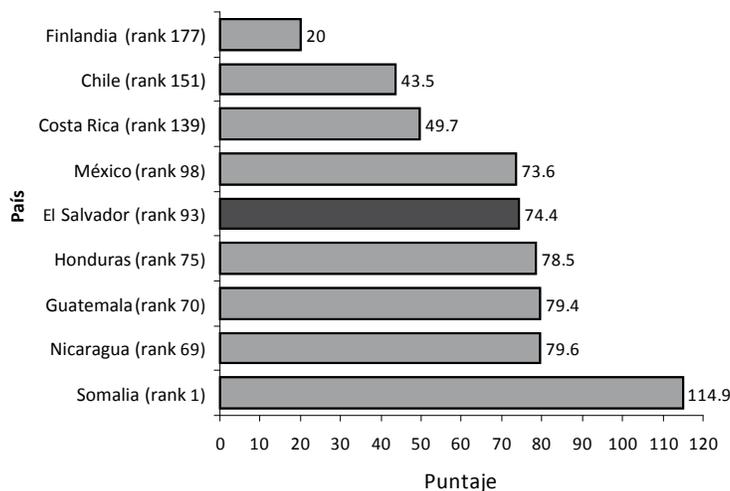
En conclusión, el país no es un Estado fallido, lo cual es una buena noticia; sin embargo, hay un largo camino por recorrer para convertirse en un Estado sustentable. Se trata de avanzar en esa dirección porque retroceder es fácil. Si queremos que haya mayor desarrollo económico y social en el país, tenemos que tener instituciones fuertes, respetar el Estado de derecho y evitar situaciones como la que se ha suscitado en este semestre, al no respetarse los fallos de la Sala de lo Constitucional que declararon inconstitucional la elección de magistrados de la CSJ 2006 y 2012.

Gráfica 1. Indicadores del Índice de Estados Fallidos, El Salvador 2012³.



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Estados Fallidos 2012.

Gráfica 2. El Salvador y otros países en el Índice de Estados Fallidos



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Estados Fallidos 2012.

3. RELACIONES INTERORGÁNICAS

En este semestre, como se observa en los cuadros 1 y 2, la Asamblea Legislativa ha recibido del Presidente cinco decretos vetados y cuatro observados.

Comparado con el semestre anterior hay dos vetos menos y una observación menos. Con esto, el Presidente ya suma 28 vetos y 45 observaciones en tres años de Gobierno.

3.1. Vetos y observaciones

Uno de los indicadores de las relaciones entre el Órgano Ejecutivo y el Legislativo son los vetos y observaciones, es decir, el ejercicio de la potestad de control que el Presidente tiene sobre los decretos legislativos, puesto que pueden indicar falta de cooperación o confrontación entre órganos, cuando su uso es excesivo.

Para efectos metodológicos, los vetos y observaciones que se difunden en esta sección, son los que han ingresado a la Asamblea Legislativa entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2012.

En este semestre, como se observa en los cuadros 1 y 2, la Asamblea Legislativa ha recibido del Presidente cinco decretos vetados y cuatro observados. Comparado con el semestre anterior hay dos vetos menos y una observación menos. Con esto, el Presidente ya suma 28 vetos y 45 observaciones en tres años de Gobierno.

En este periodo, nuevamente, hay un promedio elevado de vetos en relación con el tiempo transcurrido; de continuarse con este ritmo, en cinco años habría un total de 47 vetos, el que sería el segundo número más alto en cinco periodos presidenciales, solo después del Gobierno del Presidente Francisco Flores, que realizó 59 vetos.

Al observar los vetos, se advierte que todos han sido por inconveniencia. Durante el semestre, no se detectaron problemas de gobernabilidad motivados por confrontación entre el Órgano Legislativo y el Ejecutivo.

Cuadro 1. Vetos del primer semestre de 2012

Plenaria	Conteo	Fecha	Decreto vetado	Razón
Sesión plenaria n° 127 del 5 de enero de 2012	1	20 de diciembre de 2011	Veto del Presidente de la República al Decreto 938, con reformas al Art. 28 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, para que los microbuses particulares puedan prestar servicio de viaje expreso.	Inconveniencia
	2	20 de diciembre de 2011	Veto del Presidente de la República al Decreto 948 que reforma el Art. 36 de la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en cuanto a las medidas de las cargas de caña de azúcar.	Inconveniencia
	3	20 de diciembre de 2011	Veto del Presidente de la República al Decreto 949 que incorpora el Art. 26-bis, en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, reconociendo al servicio de oferta libre como transporte público.	Inconveniencia
Sesión plenaria n° 140 del 19 de abril de 2012	4	19 de abril de 2012	Veto del Presidente de la República al Decreto 1032 que interpreta auténticamente el artículo 1 del Decreto 295, del 4 de marzo de 2010, que sustituyó al artículo 8 de la Ley de Telecomunicaciones.	Inconveniencia
Sesión plenaria n° 1 del 17 de mayo de 2012	5	4 de mayo de 2012	Veto del Presidente de la República al Decreto 1046 que reforma la Ley de Protección de Personas Sujetas a Seguridad Especial con el propósito de Extender beneficios de seguridad a diputados que hayan concluido su período.	Inconveniencia

Fuente: Elaboración propia con base en los Boletines del Observatorio Legislativo, del N° 176 al N° 198

Cuadro 2. Observaciones del primer semestre de 2012

Plenaria	Fecha	Observaciones	Conteo	Comentarios
133 del 15-2-2012	14-2-2012	Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional.	1	Aceptadas Parcialmente en la sesión del 22 de febrero de 2012.
140 del 19-4-2012	19-4-2012	Ratificación del Acuerdo de Alcance Parcial entre El Salvador y Cuba.	2	Aceptadas el 19 de abril de 2012.
Plenaria extraordinaria 3 del 27-4-2012	27-4-2012	Reformas a la Ley de Salarios del 25 de abril de 2012 mediante las cuales se aumentaban salarios.	3	Aceptadas en la sesión plenaria extraordinaria del 27 de abril de 2012.
5 del 14-6-2012	11-6-2012	Prórroga al periodo de validez de las actuales tarjetas de circulación y placas de vehículos automotores hasta el treinta y uno de agosto del año dos mil doce.	4	Aceptadas en la sesión plenaria del 14 de junio de 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en los Boletines del Observatorio Legislativo, del N° 176 al N° 198

3.2. CSJ admite amparo a favor de militar en retiro

El control de constitucionalidad de las acciones de los poderes del Estado es una de las funciones que, enmarcadas en el sistema de frenos y contrapesos, le corresponde a la Sala de lo Constitucional de la CSJ. Otra de las atribuciones es la protección de los derechos de los individuos frente a actuaciones del Estado.

A inicios de este semestre, un militar en retiro fue llamado sorpresivamente al servicio militar, cuando iniciaba su carrera por una diputación, por lo que interpuso un recurso de amparo ante la Sala de lo Constitucional de la CSJ. La disputa jurídica surgió porque el Presidente de la República consideró que puede dar de alta a un militar en cualquier momento, mientras que el militar sujeto de la orden, entendió que solamente puede ser llamado si hay una real necesidad para ello. En la demanda se arguye que la decisión presidencial responde a un ánimo de someter a sus órdenes al militar para limitar su libertad de expresión, puesto que en fecha reciente, el aludido ex militar y candidato a diputado habría expresado algunas críticas al Presidente.

En el discurso de toma de posesión de los nuevos diputados, el Presidente de la Asamblea Legislativa exigió a la Sala de lo Constitucional respeto a la independencia de poderes; sin embargo, en el mismo discurso cuestionó atribuciones de la Sala de lo Constitucional, relacionadas con el control de la elección de magistrados de 2012 que en ese momento estaba siendo impugnada por contrariar la Constitución.

La Sala admitió la demanda el 1 de febrero de 2012⁴ y al cierre de este informe estaba pendiente la decisión que resolverá si es posible limitar ciertos derechos políticos a los militares en retiro mediante una orden general que los dé de alta y que los inhabilite para ciertos cargos públicos, pero mientras resuelve, ordenó la medida cautelar de suspender el acto reclamado. Mientras el proceso no concluya, quedó suspendida la orden general dada al militar, puesto que esperar la sentencia podía haber implicado que no pudiera participar en las elecciones para diputados que se celebraron el 11 de marzo de 2012, lo cual fue posible en virtud de la medida cautelar. En la práctica, partiendo de la posición 24 de la lista de su partido en su departamento, resultó elegido con el quinto número de votos más alto para esa circunscripción electoral.

Este caso es muy importante porque, por un lado, es una expresión evidente del sistema de frenos y contrapesos en funcionamiento, para lo cual es indispensable una Sala de lo Constitucional, y en general una Corte Suprema de Justicia independiente y por otro, lo importante que resulta la protección de los derechos políticos para el sustento de una república democrática.

3.3. Toma de posesión de la nueva legislatura

En el discurso de toma de posesión de los nuevos diputados, el Presidente de la Asamblea Legislativa exigió a la Sala de lo Constitucional respeto a la independencia de poderes; sin embargo, en el mismo discurso cuestionó atribuciones de la Sala de lo Constitucional, relacionadas con el control de la elección de magistrados de 2012 que en ese momento estaba siendo impugnada por contrariar la Constitución⁵.

De conformidad con la Constitución, el control concentrado de constitucionalidad es una atribución de la Sala de lo Constitucional, por lo que un órgano de Estado cuyo acto es cuestionado por un ciudadano, no puede tratar de inhibir por anticipado esta facultad. Hacerlo constituye una afectación a la separación de poderes.

4. ACTIVIDAD NORMATIVA

Lo primero que vale la pena destacar por su relevancia dentro de la jerarquía normativa, es que se aprobaron cinco acuerdos de reforma constitucional, relativos a reconocimientos del agua y el alimento como derechos humanos, a reconocer a los pueblos indígenas de El Salvador y a establecer fuero a los diputados del Parlamento Centroamericano.

4.1. La actividad legislativa

En este semestre se han contabilizado los decretos emitidos, los cuales no necesariamente se han convertido en ley, puesto que lo que se observa es el trabajo legislativo en materia normativa. En total, resultan 152 decretos, 4 menos que en el semestre anterior, los cuales se han clasificado de acuerdo con varios criterios, tal como se muestra en la gráfica 3.

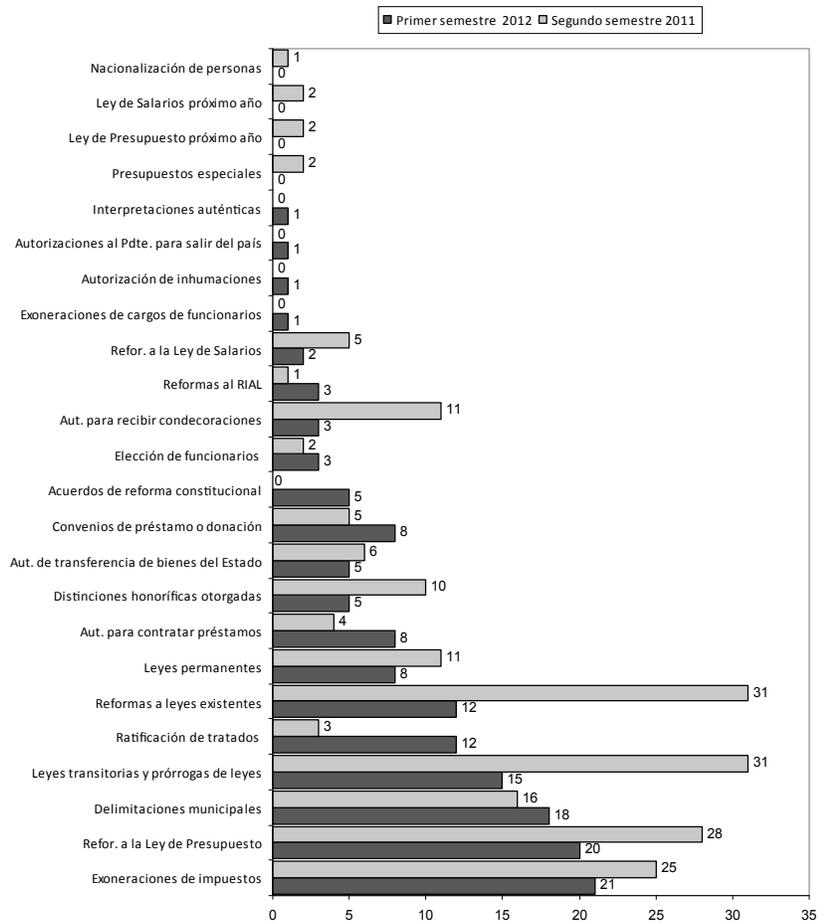
Lo primero que vale la pena destacar por su relevancia dentro de la jerarquía normativa, es que se aprobaron cinco acuerdos de reforma constitucional, relativos a reconocimientos del agua y el alimento como derechos humanos, a reconocer a los pueblos indígenas de El Salvador y a establecer fuero a los diputados del Parlamento Centroamericano. Si bien estos acuerdos requieren de ratificación, resulta necesario insistir que la reforma constitucional debería ser un tema estudiado profundamente, evitando su banalización.

En cuanto a leyes de carácter permanente, se destaca la Ley de Medicamentos, ampliamente cuestionada y a la cual se hará referencia en el Eje Clima de Negocios y Legislación Comercial.

También se prorrogó nuevamente la entrada en vigencia de la obligación que los ciudadanos tengan un seguro obligatorio para cubrir los daños que se le causen a otras personas en un accidente de tránsito, una disposición que se ha pospuesto desde su emisión en 1995, dejando una vez más sin una solución el problema de la responsabilidad civil por accidente viales.

Finalmente, se emitieron importantes y necesarias reformas al Código Penal para adecuarlo a la sentencia de inconstitucionalidad 5-2001 y acumuladas del 23 de diciembre de 2010⁶, relativa a la pena máxima efectiva a cumplir en prisión, así como al Código Procesal Penal sobre el impulso procesal en casos en que la Fiscalía General de la República, por cualquier motivo, no quiera investigar, no inicie o prosiga el proceso penal.

Gráfica 3: Producción legislativa, primer semestre 2012 versus segundo semestre de 2011



Fuente: Elaboración propia con base en los Boletines del Observatorio Legislativo, del N°. 176 al N° 198

4.2. Actividad reglamentaria

Durante el periodo indicado, se emitieron los siguientes decretos clasificados como se muestra en el cuadro 3.

Se destaca la emisión de reglamentos importantes como los relativos a la regulación de la prevención de riesgos ocupacionales en los lugares de trabajo y reformas al Reglamento del Consejo Nacional de la Judicatura y al Reglamento de la Ley de Reíntegro de los Derechos Arancelarios a la Importación.

Cuadro 3. Decretos publicados en el Diario Oficial, primer semestre de 2012

<i>Institución emisora</i>	<i>Cantidad</i>
Nuevos reglamentos emitidos por el Presidente	11
Decretos transitorios emitidos por el Presidente	55
Reformas a Reglamentos y decretos existentes	7
Secretaría de Asuntos Culturales de la Presidencia	2
Reformas al Presupuesto Extraordinario para Reactivación Económica	31
Presupuestos especiales aprobados por el Órgano Ejecutivo	2
Ministerio de Educación	4
Ministerio de Economía	3
Ministerio de la Defensa Nacional	2
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	4
Ministerio de Agricultura y Ganadería	5
Ministerio del Medio Ambiente	2
Universidad de El Salvador	2
SIGET	3
Autoridad Marítima Portuaria	4
Autoridad de Aviación Civil	1
Tribunal Supremo Electoral	2
Procuraduría General de la República	1
Corte de Cuentas de la República	15
Total	156

Fuente: Elaboración propia con base en Índice Legislativo de Roberto Vidales.

5. CUMPLIMIENTO DE LA LEY

5.1. Nombramiento de funcionarios

Cuadro 4. Principales nombramientos de funcionarios en el primer semestre de 2012

Funcionario	Responsable del nombramiento	Fecha del nombramiento	¿Atraso?
5 Magistrados de la CSJ	Asamblea Legislativa	24 de abril de 2012	Se adelantó la elección eligiendo dos veces la misma asamblea. Declarado inconstitucional.
Presidente del Tribunal de Ética Gubernamental	Asamblea Legislativa	24 de abril de 2012	Se eligió con 176 días de atraso.
Fiscal General de la República	Asamblea Legislativa	24 de abril de 2012	Se eligió con cinco meses de anticipación para que lo hiciera la legislatura 2009-2012. Declarado inconstitucional.

Fuente: Elaboración propia.

A la fecha se han identificado como pendientes los siguientes nombramientos:

Cuadro 5: Cargos identificados como pendientes de nombrar al 30 de junio de 2012

Funcionario	Sin titular desde:	Responsable del nombramiento	Regulación de suplencia por falta de nombramiento
5 magistrados titulares y 6 suplentes de la CSJ 2012	1 de julio de 2012	Asamblea Legislativa	Se ha llamado a los suplentes debidamente nombrados.
5 magistrados titulares y 3 suplentes de la CSJ 2006	5 de junio de 2012	Asamblea Legislativa	La sentencia que expulsa el nombramiento difiere los efectos hasta que se nombre de nuevo.
3 Miembros del Tribunal de Ética Gubernamental	31 de octubre de 2011	- Presidencia de la República - Ministerio Público - Corte de Cuentas de la República	Sin regulación.
5 miembros del Instituto de Acceso a la Información Pública	4 de noviembre de 2011	Presidente de la República	Sin regulación.

Fuente: Elaboración propia.

El 29 de marzo de 2012, se aprobó con dispensa de trámites una moción de varios diputados, haciendo del conocimiento público el inicio del proceso de elección para el cargo de Fiscal General de la República. Se estableció el 12 de abril de 2012 como fecha límite para la presentación de solicitudes de candidaturas. Dado que la mayor parte del plazo transcurrió durante el asueto de Semana Santa, se habilitó una ventanilla para la recepción de postulaciones en esos días.

5.1.1. Retraso en el nombramiento del TEG

En la sesión plenaria del 24 de abril de 2012, se aprobó la elección del Dr. Marcel Orestes Posada como Presidente del Tribunal de Ética Gubernamental, institución que estuvo sin Presidente por 176 días debido al retraso en el nombramiento por parte de la Asamblea Legislativa. La única institución en nombrar a tiempo fue la CSJ, a partir del 1 de noviembre de 2011.

No obstante el nombramiento del Presidente del TEG por la Asamblea Legislativa, al cierre de este informe faltaba la designación de tres de sus integrantes: los nombramientos a cargo del Presidente de la República, la Corte de Cuentas de la República y el Ministerio Público.

Mientras no se cumpla la ley en cuanto a la atribución de nombrar estos funcionarios, la institución sigue sin funcionar debidamente y sin cumplir con su mandato: investigar y sancionar los comportamientos antiéticos de los funcionarios públicos.

5.1.2. Nombramiento del Fiscal General de la República

El 29 de marzo de 2012, se aprobó con dispensa de trámites una moción de varios diputados, haciendo del conocimiento público el inicio del proceso de elección para el cargo de Fiscal General de la República. Se estableció el 12 de abril de 2012 como fecha límite para la presentación de solicitudes de candidaturas. Dado que la mayor parte del plazo transcurrió durante el asueto de Semana Santa, se habilitó una ventanilla para la recepción de postulaciones en esos días.

No obstante que el periodo del actual fiscal termina el 18 de septiembre de 2012, la Asamblea que concluyó su periodo el 30 de abril hizo el nombramiento anticipadamente, antes de que tomara posesión la nueva Asamblea Legislativa en la que se modificó la distribución del poder político. Dicha actuación fue impugnada ante la Sala de lo Constitucional en dos demandas, las cuales a la fecha de conclusión de este informe todavía estaban siendo tramitadas por dicho tribunal⁷.

5.1.3. Ausentismo en la Asamblea Legislativa por elecciones

La actividad de propaganda electoral de los partidos no forma parte de la función pública de los diputados y no debería afectar su trabajo en la Asamblea Legislativa, puesto que su obligación es cumplir con las atribuciones que la Constitución y su reglamento interno establecen. No existe en el orden jurídico una normativa que autorice la paralización de labores legislativas debido a la campaña electoral. Además, los diputados electos representan intereses colectivos y no deberían permitir que su actividad partidaria interfiera con el ejercicio de su función pública.

No obstante lo anterior, en las semanas anteriores al evento electoral de 2012, se registró un fuerte ausentismo en la Asamblea -lo que motivó una reforma al Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa con un mecanismo de sanción para las

Es necesario que el derecho de los partidos políticos a hacer campaña no motive la desatención de las labores legislativas, a las que están obligados en representación del pueblo.

ausencias injustificadas⁸-, se adelantaron las sesiones plenarias de jueves a miércoles provocando que hubieran menos días de reunión de comisiones y se suspendieron las labores. En la semana siguiente a las elecciones, los diputados tampoco programaron sesión plenaria⁹.

Es necesario que el derecho de los partidos políticos a hacer campaña no motive la desatención de las labores legislativas, a las que están obligados en representación del pueblo. Se aplicaron descuentos por ausencia a 25 diputados, aunque no se publicó quiénes fueron los sancionados¹⁰. Además, a pesar de los muchos temas pendientes en la agenda legislativa, la primera sesión plenaria se convocó hasta 17 días después de la toma de posesión, el 17 de mayo de 2012.

5.1.4. Admisión de demanda de inconstitucionalidad en contra del nombramiento de magistrados de la Corte de Cuentas

La Sala de lo Constitucional admitió el 28 de marzo de 2012¹¹, una demanda que solicita que se declare inconstitucional la elección de magistrados de la Corte de Cuentas de la República, interpuesta por una postulante en el proceso de selección que no resultó electa. La demandante alegó que el Art. 198 de la Constitución establece como requisitos para tal elección la honradez y competencia notorias, pero que dicha disposición fue vulnerada, al no razonarse los elementos a partir de los cuales se dieron por acreditados tales criterios.

Es importante que se determinen en la ley los criterios de honradez y competencia notoria en las elecciones de segundo grado¹², de tal manera que su apreciación por parte del ente elector responda a parámetros y ponderaciones objetivas. Desde este punto de vista, será interesante conocer el precedente jurisprudencial que podría producir esta sentencia, ya que la falta de motivación en los procesos de elección genera inseguridad jurídica para la población y para los candidatos que quedan fuera del proceso al no conocerse los criterios que se toman en cuenta al momento de elegir, como en el caso de la jurisprudencia relacionada con las elecciones de los magistrados de la CSJ (inconstitucionalidades 19-2012 y 23-2012).

5.2. Publicación del voto individual por diputados

Es importante que se determinen en la ley los criterios de honradez y competencia notoria en las elecciones de segundo grado, de tal manera que su apreciación por parte del ente elector responda a parámetros y ponderaciones objetivas.

El 8 de mayo de 2012, la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa presentó oficialmente el Portal de Acceso a la Información Pública, un sitio web en el cual se pondrá a la disposición de la ciudadanía parte de la información que exige la Ley de Acceso a la Información Pública¹³. Entre esta información están las votaciones individuales de los diputados, un dato que históricamente no se había divulgado, tal como se ha hecho constar en ediciones anteriores de este informe, por lo que es positivo que ahora se divulgue esta votación.

Este es un paso importante en materia de transparencia, en cuanto permite a la ciudadanía conocer cuáles decisiones apoya y cuáles rechaza un determinado representante. Esto toma especial trascendencia, ya que en las últimas elecciones legislativas, los ciudadanos han tenido la posibilidad de escoger cuáles son los mejores candidatos entre las opciones presentadas por un determinado partido, a través del voto por persona. Saber cómo han votado nuestros representantes en los distintos proyectos de ley, permitirá un ejercicio del sufragio potencialmente mejor informado en el futuro.

5.3. La Asamblea Legislativa modifica las reglas para iniciar los antejuicios

En la sesión plenaria del 14 de junio de 2012, la Asamblea Legislativa reformó el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa para promover antejuicios sin necesidad que el Fiscal General de la República realice las diligencias iniciales de investigación¹⁴ que arrojen los indicios necesarios para justificar su procedencia.

En la sesión plenaria del 14 de junio de 2012, la Asamblea Legislativa reformó el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa para promover antejuicios sin necesidad que el Fiscal General de la República realice las diligencias iniciales de investigación que arrojen los indicios necesarios para justificar su procedencia.

Se estima que la participación del Fiscal General en este proceso es necesaria, en cuanto la naturaleza del antejuicio es dar una doble garantía al normal desempeño de las funciones del Estado a cargo de determinados funcionarios. La lógica es que en caso que haya una acción penal contra determinados funcionarios, haya una consideración que es fundamentada y no un intento por desestabilizar el desempeño de las atribuciones públicas. En este orden de ideas, lo jurídicamente viable y lo más apegado a la Constitución es que la acción penal la conserve el Fiscal General de la República y la Asamblea realice su función de verificar que esta no sea arbitraria.

5.4. Realización de examen de notariado

Los días 3 y 10 de junio de 2012, luego de cinco años desde la última prueba para aspirar a ser notario, la Corte Suprema de Justicia examinó nuevamente a los interesados en esta autorización. Se inscribieron 5,927 abogados y 1,179 aprobaron, lo que representa un 19.9%¹⁵. Con esto, la Corte Suprema de Justicia ha dado cumplimiento al artículo 145 de la Ley Orgánica Judicial.

6. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

...la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD, y la Fundación para el Debido Proceso, DPLF, por sus siglas en inglés, expusieron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington, D.C., exigiendo que se detengan las “injerencias políticas” en la Corte Suprema de Justicia y solicitando que la última etapa del proceso –el nombramiento de los magistrados por la Asamblea Legislativa– se realizara de manera pública, motivando los requisitos de los magistrados electos y permitiendo el escrutinio ciudadano.

6.1. Elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia

La existencia de un Órgano Judicial independiente es importante, porque la protección de los derechos fundamentales, la defensa del modelo republicano, la división de poderes y la posibilidad de fortalecer el Estado de derecho dependen de ello. Desde un principio, la elección de magistrados 2012-2021 recibió mucha atención, a pesar de ocurrir simultáneamente con las elecciones para alcaldes y diputados. La sociedad civil se pronunció abundantemente reclamando respeto a la ley en este proceso. Sin embargo, si bien en febrero parecía existir un consenso de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa sobre la inconstitucionalidad e inconveniencia de la doble elección por una misma legislatura¹⁶, lamentablemente, el actual proceso contó con las mismas deficiencias que en ocasiones anteriores y se desconoció el clamor ciudadano y las disposiciones constitucionales que regulan esta elección.

Fusades y otros organismos de la sociedad civil se han pronunciado a favor de reformas¹⁷ en el proceso de elección, a modo de volverlo más transparente. Por su parte, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD, y la Fundación para el Debido Proceso, DPLF, por sus siglas en inglés, expusieron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington, D.C.¹⁸, exigiendo que se detengan las “injerencias políticas” en la Corte Suprema de Justicia y solicitando que la última etapa del proceso –el nombramiento de los magistrados por la Asamblea Legislativa– se realizara de manera pública, motivando los requisitos de los magistrados electos y permitiendo el escrutinio ciudadano.

Otros actores, incluyendo a más de 120 organizaciones de la sociedad civil agrupadas bajo “Aliados por la Democracia” exigieron a la actual Asamblea Legislativa que se abstuviera de elegir nuevamente, antes de concluir el periodo legislativo, ya que legítimamente tal elección solo puede hacerse una vez en cada legislatura, y los diputados 2009-2012, ya habían elegido a los magistrados de la CSJ 2009-2018. El nombramiento en cuestión correspondía a la Asamblea recientemente electa, como última manifestación de la voluntad popular.

El primer gran paso del proceso fue la elección de los 15 precandidatos nominados por el gremio de abogados. Esta elección se realizó el 11 de febrero de 2012. El 17 de febrero ya había sido presentado al Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) dicho listado¹⁹, quien luego debía unirlos con los 15 preseleccionados por su cuenta. No se conoció el escrutinio en detalle, con cifras como el número de votantes por centro de votación, los votantes en total y los resultados de cada aspirante, llevado a cabo por la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES). La FEDAES y el CNJ –que habrían verificado el escrutinio– solo brindaron un número aproximado que es impreciso, ya que la FEDAES lo estima entre 6,000 y 6,500 participantes y el CNJ entiende que es alrededor de 8,000²⁰. Este proceso de elección tuvo algunos cuestionamientos desde antes de realizarse²¹ y se considera que es un mecanismo que debe revisarse para ser mejorado en varios aspectos, como los que se proponen en el Estudio del Proceso de Selección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia²², ya que en la práctica no siempre resultan elegidos los candidatos con las mejores credenciales para el cargo.

Se hubiese esperado que el CNJ diera publicidad a los debates para la elección, que presentase las hojas de vida de los aspirantes y que diera a conocer los criterios objetivos con los que se eligió a los 15 candidatos en honor a la transparencia de las actuaciones públicas y a la obligación de motivación de todos los actos administrativos. Además, la falta de motivación en los nombramientos vulneró el derecho de los 95 candidatos excluidos del listado de conocer los motivos por los cuales se “prefirió” a los otros 15; y el derecho de la sociedad en general de saber el razonamiento por el cual el CNJ se inclinó por cada uno de los que sí resultaron elegidos.

El 28 de febrero, el CNJ, publicó el listado²³ de los 15 candidatos a magistrados que le correspondía elegir y lo presentó a la Asamblea Legislativa el 12 de marzo de 2012²⁴ junto con los 15 candidatos elegidos por los abogados en el proceso organizado por la FEDAES. Estos fueron seleccionados, entre los 110 que se postularon inicialmente.

Se hubiese esperado que el CNJ diera publicidad a los debates para la elección, que presentase las hojas de vida de los aspirantes y que diera a conocer los criterios objetivos con los que se eligió a los 15 candidatos en honor a la transparencia de las actuaciones públicas y a la obligación de motivación de todos los actos administrativos. Además, la falta de motivación en los nombramientos vulneró el derecho de los 95 candidatos excluidos del listado de conocer los motivos por los cuales se “prefirió” a los otros 15; y el derecho de la sociedad en general de saber el razonamiento por el cual el CNJ se inclinó por cada uno de los que sí resultaron elegidos.

Una vez recibido el listado de los 30 candidatos, la Asamblea Legislativa llevó a cabo un proceso de entrevistas sumamente breves: la Comisión Política dedicó entre 8 y 10 minutos para formarse una opinión de cada postulante²⁵. Finalmente, durante la plenaria del 24 de abril de 2012, con los votos de los partidos FMLN, GANA, CN y PES, se designó a cinco magistrados titulares de la Corte Suprema de Justicia: Ovidio Bonilla Flores, José Salomón Padilla, Doris Luz Rivas Galindo, Ely Dueñas de Avilés y José Roberto Argueta Manzano. También se nombró a cinco suplentes: José María Méndez Mariona, Ricardo Alberto Iglesias Herrera, Sergio Luis Rivera Márquez, Juan Manuel Bolaños Sandoval y Ricardo Antonio Mena Guerra. Además, se nombró a Carlos Sergio Avilés como suplente en sustitución de Ovidio Bonilla, que dejó ese cargo para convertirse en magistrado titular.

Fusades, en su Boletín de Estudios Legales del mes de enero de 2012, titulado “Una legislatura, una magistratura: Aspectos constitucionales sobre la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia”²⁶, detalló los argumentos jurídicos que se oponen a un doble nombramiento de magistrados por una misma legislatura, con énfasis en las razones por las cuales dicho acto vulnera la Constitución. En síntesis, se estableció que se vulnera el inciso tercero del Art. 172 Cn., ya que tiene por única finalidad que las mismas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa a esa fecha incidan en la configuración de la CSJ, con el propósito de limitar su independencia. También se vulneran los Arts. 85 y 86 de la Constitución, al ser un ejercicio abusivo de una potestad por parte de una entidad pública, que produciría una afectación a nuestra forma de gobierno democrático y republicano, en la medida que la Asamblea se autoatribuye poderes adicionales a los que el Constituyente le otorgó, con el consecuente desequilibrio en nuestro sistema de frenos y contrapesos, propio de una república. Finalmente, una actuación de este tipo también contraría la finalidad del Art. 186 Cn., en la medida que la renovación no tiene el efecto representativo de las diversas corrientes del pensamiento jurídico, ni respeta la regla tácitamente establecida en la reforma de 1991, que cada Asamblea Legislativa solo puede configurar un periodo de magistratura de la CSJ.

En definitiva, la doble elección de magistrados de la CSJ por la legislatura 2009-2012 desconoce la voluntad soberana expresada en las urnas y muestra irrespeto a la Constitución y las leyes a las que debe someterse todo funcionario, afectando la

institucionalidad, la seguridad jurídica, la estabilidad democrática y la protección de los derechos de los salvadoreños²⁷.

El 27 abril de 2012, se interpuso una primera demanda de inconstitucionalidad en contra de esta elección. En el mes de mayo se admitió, se corrieron los traslados, se recibió el informe del Fiscal General de la República y se tramitaron dos excusas. El 5 de junio 2012, la Sala pronunció la sentencia 19-2012 por medio de la cual declaró que una doble elección por una misma legislatura es inconstitucional porque -en esencia- vulnera el principio de legitimidad democrática indirecta de los magistrados de la CSJ, establecido implícitamente en el artículo 186 de la Cn.²⁸ La Sala ordenó a la legislatura actual realizar una nueva elección basada en la idoneidad de los candidatos, en la que quedara documentado el cumplimiento de los requisitos de moralidad y competencia notorias establecidas en la Constitución.

Entre finales de abril e inicios de mayo, se presentaron tres demandas adicionales en contra de la misma elección, las cuales a inicios de junio aún no habían sido admitidas.

La Sala ordenó a la legislatura actual realizar una nueva elección basada en la idoneidad de los candidatos, en la que quedara documentado el cumplimiento de los requisitos de moralidad y competencia notorias establecidas en la Constitución.

Además de estas cuatro demandas en contra de la elección 2012-2021, la Sala admitió una demanda en contra de la elección de los magistrados de la CSJ para el periodo 2006-2015, ya que los demandantes alegaron que se dio un supuesto idéntico al de la elección 2012, puesto que la legislatura 2003-2006 eligió también dos veces magistrados de la CSJ. Esa demanda se tramitó en forma paralela a la que originó el proceso 19-2012, por lo que durante el mes de mayo se admitió, se corrieron los traslados, se recibió el informe del FGR, se tramitó la excusa del magistrado Néstor Castaneda, y el 5 de junio del año en curso se pronunció la sentencia 23-2012, por medio de la cual se declaró que la doble elección realizada por la legislatura 2003-2006 era inconstitucional y que de forma totalmente excepcional, la actual legislatura debería proceder a realizar una nueva elección por el periodo faltante a los 9 años en el cargo de los magistrados electos para el periodo 2006-2015. La Sala también manifestó que todos los actos llevados a cabo por los magistrados electos en estas condiciones conservaban su validez y que la Asamblea Legislativa podía volver a nombrar a los mismos magistrados propietarios y suplentes cuyo nombramiento se había declarado inconstitucional o elegir a otras personas, siempre y cuando no se apartaran del listado que en esa elección presentó el CNJ.

Posteriormente, miembros de un sindicato de empleados del Órgano Judicial también interpusieron una demanda en contra del nombramiento de los magistrados electos en 2009, por considerar que su nombramiento fue anómalo, ya que en esa oportunidad el listado original incluía a tres miembros del CNJ que, luego de una serie de críticas muy duras a su autopostulación, desistieron y fueron reemplazados con otros candidatos, para integrar un segundo listado que fue remitido por el CNJ a la Asamblea Legislativa el 14 de julio de ese año.

Este proceso culminó con una declaratoria de improcedencia el 5 de junio de 2012, por estimarse que la impugnación del nombramiento de la Sala de lo Constitucional, cuando se trata de todos sus magistrados –titulares y suplentes– no es viable, puesto

Fusades considera que deben buscarse mecanismos que reduzcan las zonas exentas de control, de conformidad con la línea jurisprudencial dominante.

que la Sala de lo Constitucional desempeña una función tan trascendental para el Estado de derecho que no puede desintegrarse y porque los únicos magistrados que pueden integrar la Sala son los titulares y suplentes directamente nombrados por la Asamblea Legislativa, por lo que a criterio de la Sala no es posible llamar a conjueces. Independientemente de esta postura, Fusades considera que deben buscarse mecanismos que reduzcan las zonas exentas de control, de conformidad con la línea jurisprudencial dominante.

6.2. Inconstitucionalidad en el nombramiento de un sexto magistrado en la Sala de lo Constitucional

Además de haber elegido en forma ilegítima a los magistrados de la CSJ para 2012-2021, la Asamblea Legislativa vulneró la Constitución al interferir con la independencia de poderes, y especialmente de la Sala de lo Constitucional, al nombrar a dos magistrados para dicha Sala cuando a partir del 1 de julio del presente año, solo habría una vacante. Cabe aclarar que los Decretos Legislativos consecutivos N° 1070 a 1074, no mencionaron a ninguno de los magistrados de la actual Sala, pero a partir de declaraciones públicas de los diputados, se conoció que la intención fue la de desarticular la configuración actual de la Sala, al remover *de facto* a su presidente, aprovechando una deficiente redacción del Decreto Legislativo por medio del cual se le nombró Presidente de la CSJ, del Órgano Judicial y de la Sala de lo Constitucional hasta el 16 de julio del presente año²⁹.

Además de haber elegido en forma ilegítima a los magistrados de la CSJ para 2012-2021, la Asamblea Legislativa vulneró la Constitución al interferir con la independencia de poderes, y especialmente de la Sala de lo Constitucional, al nombrar a dos magistrados para dicha Sala cuando a partir del 1 de julio del presente año, solo habría una vacante.

Al respecto, es importante aclarar que en forma general, el Art. 186 Cn. establece que los magistrados de toda la CSJ durarán nueve años en sus cargos y en forma particular, el Art. 174 de la Cn. establece que la Sala de lo Constitucional estará integrada por cinco magistrados designados por la Asamblea Legislativa, en forma nominativa, en virtud de su especialidad e importancia, puesto que le compete la defensa concentrada de la Constitución. Al revisar las actas de la Asamblea Constituyente de 1983³⁰, queda claro que al sustituir la Sala de Amparos por una Sala de lo Constitucional, el Poder Constituyente quiso crear un tribunal especializado e independiente, por lo que para garantizar la independencia de sus integrantes, una vez nombrados en dicha Sala, los magistrados gozan de estabilidad en el cargo durante los nueve años de su mandato, sin que puedan trasladarse a otra Sala, ni ser removidos sin causas legales.

Los diputados que votaron por esta decisión, arguyeron que en el decreto de nombramiento no se estableció expresamente que el magistrado Belarmino Jaime duraría nueve años en la Sala de lo Constitucional, por lo que resulta posible removerlo. Sin embargo, en sentido diverso a lo argüido por los diputados, dado que su estabilidad en la Sala tiene su fundamento en la Constitución, su nombramiento no podía hacerse por un periodo diferente al que manda la Ley Suprema, aun cuando no lo hayan dicho expresamente, puesto que no es correcto aprovechar una deficiencia o laguna de un decreto inferior para anular la Constitución.

Si bien la Asamblea Legislativa puede cambiar al Presidente de la Sala de lo Constitucional y de la CSJ cada tres años (Art. 174 Inc. 2° Cn.), es un requisito indispensable que el magistrado que ocupa dicho cargo sea magistrado de la Sala de lo Constitucional, por lo que al cambiar al Presidente no se le mueve de Sala

En la sentencia de inconstitucionalidad 19-2012 pronunciada el 5 de junio de 2012, la Sala declaró que los magistrados de la Sala de lo Constitucional gozan del derecho constitucional a la estabilidad en el cargo por los nueve años de su nombramiento...

tal como se ha hecho desde las reformas constitucionales de 1991³¹, en respeto a la Constitución. Al elegir a dos magistrados para la Sala de lo Constitucional y al haber manifestado públicamente que el magistrado que debería ser trasladado a otra sala es el Dr. Belarmino Jaime, la Asamblea Legislativa ha afectado indebidamente su derecho a la estabilidad en el cargo y la independencia de la Sala de lo Constitucional.

En la sentencia de inconstitucionalidad 19-2012 pronunciada el 5 de junio de 2012, la Sala declaró que los magistrados de la Sala de lo Constitucional gozan del derecho constitucional a la estabilidad en el cargo por los nueve años de su nombramiento, por lo que si bien el decreto de designación del Dr. Belarmino Jaime omitió hacer referencia expresa a esta condición, al nombrarlo presidente de esa Sala, se le nombró también magistrado de la misma, ya que es imposible entender que se ha elegido presidente de la Sala de lo Constitucional a un candidato que no ha sido previa o simultáneamente nombrado magistrado de dicho tribunal, por lo que le asiste el mismo derecho que tienen los demás magistrados, a ser nombrado por nueve años, tal como el Constituyente pretendió. En dicha sentencia, también se estableció que la independencia judicial del tribunal y de sus integrantes, se vería afectada si la Asamblea Legislativa tuviera la potestad discrecional de designar a su arbitrio el periodo de designación de cada uno de los magistrados en dicha Sala, por lo que tal como se desprende de la lectura del artículo 174 Cn. y del artículo 186 Cn., los magistrados de la Sala de lo Constitucional son nombrados en dicho tribunal por todo el periodo de su designación: 9 años.

La Asamblea Legislativa se negó a acatar las sentencias y lo sometió a consideración de la Comisión Política, quien realizó una consulta pública inclinada en su mayoría a avalar la posición de la Asamblea Legislativa. Luego, en la sesión plenaria del 14 de junio dictaminó no cumplir la sentencia en clara violación al Art. 183 de la Cn., que presupone el sometimiento de los funcionarios a la Constitución y las leyes. Además decidió demandar a la Corte Suprema de Justicia por actos de la Sala de lo Constitucional ante la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), un ente diseñado para conocer de los conflictos en materia de integración centroamericana...

La Asamblea Legislativa se negó a acatar las sentencias y lo sometió a consideración de la Comisión Política, quien realizó una consulta pública inclinada en su mayoría a avalar la posición de la Asamblea Legislativa³². Luego, en la sesión plenaria del 14 de junio dictaminó no cumplir la sentencia en clara violación al Art. 183 de la Cn., que presupone el sometimiento de los funcionarios a la Constitución y las leyes³³. Además decidió demandar a la Corte Suprema de Justicia por actos de la Sala de lo Constitucional ante la Corte Centroamericana de Justicia³⁴ (CCJ), un ente diseñado para conocer de los conflictos en materia de integración centroamericana, no para resolver los temas internos de irrespeto a la Constitución, cuyo Art. 183 establece que el único tribunal competente es la Sala de lo Constitucional. No obstante ello, al final del mes de junio, la CCJ admitió la demanda en menos de 24 horas y decretó una medida cautelar discutible, en la que se ordenó la suspensión del acto reclamado.

La convivencia armoniosa de una sociedad y la búsqueda del progreso, requiere indiscutiblemente del sometimiento de todos los ciudadanos y funcionarios a las leyes, lo que implica el cumplimiento de los fallos judiciales³⁵. Es preocupante que la Asamblea Legislativa haya sentado un precedente negativo, al acudir a una entidad carente de competencia, con el propósito de eludir el cumplimiento de las sentencias de inconstitucionalidad 19-2012 y 23-2012.

Un aspecto positivo de esta situación, ha sido el alto nivel de participación ciudadana que ha acompañado el desarrollo de los eventos. Los más variados sectores de la población y de la comunidad jurídica se manifestaron para exigir el cumplimiento de los fallos y para apoyar la independencia judicial. Los jóvenes, las universidades, la Iglesia Católica, el movimiento de “Aliados por la Democracia”, juristas notables

de este país, ONG's, analistas de todas las corrientes, entre otros, se manifestaron a través de comunicados y organizaron diversas actividades, pidiendo el cumplimiento de los fallos.

6.3. Nulidad en procesos penales por nombramiento de ex militar en dirección de la PNC

El 23 de enero de 2012 fue nombrado como Director General de Policía Nacional Civil, PNC, el General Francisco Ramón Salinas Rivera, un militar de carrera que fue dado de baja como Viceministro de Defensa para acceder a su nuevo cargo. A causa de lo anterior, el 10 y el 13 de febrero de 2012, el Juzgado Quinto de Instrucción de San Salvador declaró nulos dos procesos penales, por considerar que se violó el debido proceso del imputado al ser investigado por una PNC dirigida por un militar de baja.

Un aspecto positivo de esta situación, ha sido el alto nivel de participación ciudadana que ha acompañado el desarrollo de los eventos. Los más variados sectores de la población y de la comunidad jurídica se manifestaron para exigir el cumplimiento de los fallos y para apoyar la independencia judicial. Los jóvenes, las universidades, la Iglesia Católica, el movimiento de "Aliados por la Democracia", juristas notables de este país, ONG's, analistas de todas las corrientes, entre otros, se manifestaron a través de comunicados u organizaron diversas actividades, pidiendo el cumplimiento de los fallos.

El juez concluyó que darle la baja a un militar para hacerlo Director de la PNC, es un fraude al Art. 168, N° 17 Cn., por lo que el nombramiento es inconstitucional. Según el entonces Juez Quinto de Instrucción Suplente de San Salvador, si el requerimiento fiscal se presentó luego del nombramiento del Director de la PNC, existe nulidad absoluta del proceso de conformidad con el Art. 346, N° 7 del C. Pr. Pn., puesto que se viola la garantía de una investigación hecha por una PNC dirigida por civiles.

La sentencia del juez contiene aspectos jurídicamente cuestionables. En primer lugar, la dirección civil de la PNC busca impedir la influencia del poder institucional de la Fuerza Armada de El Salvador en la seguridad pública, lo cual se cumple cuando se dio la baja en la Fuerza Armada del actual Director General de la PNC. La mayoría de argumentos son especulativos, porque se refieren a la mera posibilidad de que la formación militar lleve al Director de la PNC a realizar conductas contrarias a la naturaleza civil de su cargo y a irrespetar las leyes por las que se rige la PNC, sin que tales situaciones se hayan producido. Tampoco define lo que es militarización, ni relaciona ningún acto de carácter militar que haya vulnerado las garantías del debido proceso en los casos concretos.

El juez arguyó que el nombramiento es inconstitucional, pero no fundamenta su facultad para inaplicar una norma o acto subjetivo en razón del Art. 185 de la Cn. Además, establece que la nulidad absoluta será aplicable solo para el caso concreto, manifestando que en casos de delitos más graves, la decisión podría ser diferente, pero al no ser subsanable, la nulidad absoluta debería declararse en todos los casos.

Ante el pronunciamiento de dichas sentencias, la Corte Plena revocó el nombramiento del juez como suplente en el Juzgado Quinto de Instrucción de San Salvador, el 16 de febrero de 2012, enviándolo al Juzgado de Paz de Zaragoza, del cual es titular; una medida que si bien se tomó de manera legal, en la práctica se puede interpretar como una "sanción", por lo que también es pertinente un llamado para ser cuidadosos de balancear estas decisiones con el respeto a la independencia judicial. Es preferible que las resoluciones se impugnen a través del sistema de recursos judiciales disponibles, y que las sanciones administrativas, se reserven, para faltas de esta naturaleza. Por su parte, los jueces deben ser respetuosos de la Constitución y las leyes, apartando sus

El Decreto Ejecutivo de nombramiento del Director de la Policía Nacional Civil ha sido, posteriormente, impugnado en sede constitucional, pero a la fecha todavía no hay una resolución definitiva.

razonamientos extrajurídicos en todas sus actuaciones, a efecto de no extralimitarse utilizando como defensa para una mala decisión, la legítima garantía de la independencia judicial.

El Decreto Ejecutivo de nombramiento del Director de la Policía Nacional Civil ha sido, posteriormente, impugnado en sede constitucional, pero a la fecha todavía no hay una resolución definitiva³⁶.

La resolución del Juez fue impugnada por la FGR ante la Cámara Segunda de lo Penal de la Primera Sección del Centro, la cual revocó la decisión el 5 de marzo de 2012, por considerar que el director de la PNC, no tenía ninguna participación en el caso concreto que motivara una violación a derechos fundamentales que causara una declaratoria de nulidad absoluta³⁷.

6.4. Actividad jurisprudencial de las Salas

Se presenta la actividad de las diferentes Salas de la CSJ, correspondiente al primer semestre de 2012. Los datos cubren entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2012, salvo en el caso de la Sala de lo Contencioso Administrativo que no pudo concretar la estadísticas de junio, debido a que no se firmaron resoluciones por la problemática institucional en la CSJ. El número de casos representa la suma de los que ha conocido cada Sala en cualquiera de las materias e instancias de su competencia; y en los egresos, todos aquellos concluidos por sentencia definitiva o por cualquiera de las formas anormales de terminación del proceso³⁸.

Con respecto al semestre anterior, la Sala de lo Constitucional ha mejorado su eficacia e igual ha hecho la Sala de lo Penal, lo que les hace llevar dos semestres consecutivos resolviendo más casos de los que les ingresan y disminuyendo sus expedientes activos, en lugar de aumentarlos.

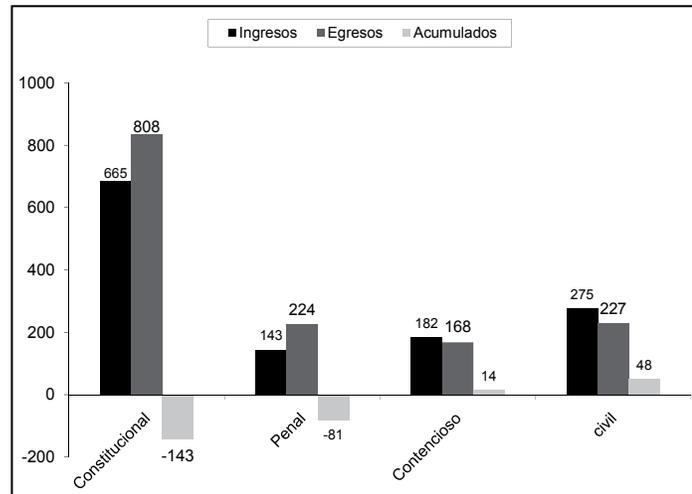
La gráfica 4 muestra el número de casos que han ingresado a cada Sala, el número de procesos que han resuelto y la cantidad de expedientes que se han sumado o restado a sus pendientes. Un valor negativo en la gráfica de acumulados, implica la resolución de más casos que los que han ingresado y por lo tanto, una reducción de los expedientes pendientes. Tanto la Sala de lo Constitucional como la de lo Penal han resuelto más casos de los que les han ingresado en este semestre, mientras que las Salas de lo Contencioso y la de lo Civil han resuelto menos expedientes que los recibidos.

La gráfica 4 es una manera distinta de presentar los datos de la gráfica 3, expresando los casos resueltos como un porcentaje de los procesos ingresados, al que llamaremos porcentaje de eficacia, el cual nos indicará solamente lo que está pasando en cuanto a la acumulación de expedientes en las distintas salas. No se pretende con esto medir la eficiencia, puesto que no se refleja aquí la capacidad técnica instalada en cada una de las Salas, ni la duración de los procesos en los que se resuelve, ni la distinta complejidad y calidad del trabajo que se realiza, y sobretodo, el porcentaje de eficacia se verá influenciado por la cantidad de casos que ingresen. En resumen, conoceremos con certeza la eficacia resolviendo lo demandado, pero las causas de los movimientos del indicador deberán explicarse en cada caso.

Con respecto al semestre anterior, la Sala de lo Constitucional ha mejorado su eficacia e igual ha hecho la Sala de lo Penal, lo que les hace llevar dos semestres consecutivos resolviendo más casos de los que les ingresan y disminuyendo sus expedientes activos,

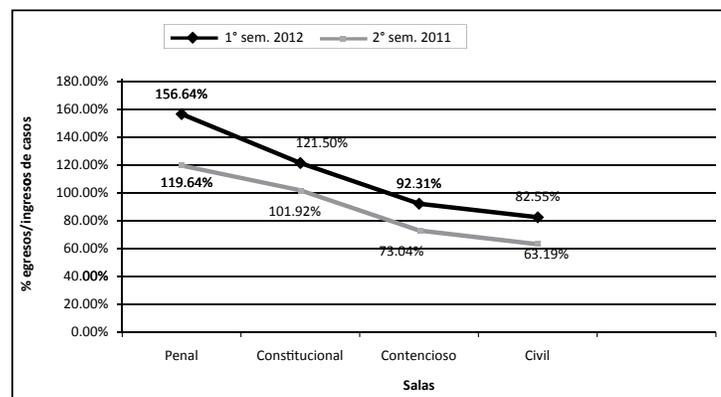
en lugar de aumentarlos. Las Salas de lo Contencioso Administrativo y de lo Civil, a pesar de haber acumulado casos, han sido más eficaces que en el semestre anterior. Seguir constantemente en esta ruta es la forma de llegar a una justicia pronta que garantice el cumplimiento de las leyes por los ciudadanos y por los funcionarios.

Gráfica 4. Casos ingresados, egresados y acumulados por las Salas de la CSJ en el primer semestre 2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos proveídos por las Salas de la CSJ.

Gráfica 5. Relación egresos/ingresos de casos, primer semestre 2012 comparado con el segundo semestre 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos proveídos por las Salas de la CSJ

6.5. Sentencias de inconstitucionalidad

En páginas anteriores se han analizado algunas de las sentencias más importantes de este periodo, tal es el caso del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia de 2006 y 2012. Pero para contextualizar las sentencias de inconstitucionalidad, las cuales son de efectos generales, presentamos a continuación las sentencias definitivas de inconstitucionalidad emitidas en el primer semestre de 2012³⁹.

Cuadro 6: Sentencias definitivas de inconstitucionalidad en el primer semestre de 2012

Inicio del Proceso	Ref. y fecha de la sentencia	Asunto	Fallo	Duración del proceso
23-12-2005	66-2005 acumulada, del 15 de febrero de 2012	Inconstitucionalidad alegada del Art. 26 inc. 2° de la Ley del Fondo para la Conservación Vial.	Existe la inconstitucionalidad alegada.	6 años y 2 meses
22-10-2007	121-2007 del 2 de marzo de 2012	Inconstitucionalidad alegada del Art. 399-A del Código de Comercio.	No existe la inconstitucionalidad alegada.	4 años y 5 meses
27-4-2012	19-2012 del 5 de junio de 2012	Inconstitucionalidad alegada en contra del artículo único del Decreto Legislativo 1070, del 24 de abril del 2012, y por conexión de los Decretos Legislativos 1071 al 1074, por medio de los cuales se realiza la elección de Magistrados propietarios y suplentes de la CSJ para el periodo comprendido entre el 1 de julio del 2012 al 30 de junio de 2021.	Existe la inconstitucionalidad alegada.	1 mes y 1 semana
3-5-2012	23-2012 del 5 de junio de 2012	Inconstitucionalidad alegada en contra del artículo único del Decreto Legislativo 1041, del 30 de abril del 2006, por medio del cual se refleja la elección de Magistrados propietarios y suplentes de la CSJ para el periodo comprendido entre el 1 de julio del 2006 al 30 de junio de 2015.	Existe la inconstitucionalidad alegada.	1 mes
20-11-2008	28-2008 del 27 de junio de 2012	Inconstitucionalidad alegada de los Arts. 5 y 12 de la Ley General de Electricidad y de los Arts. 4, 12 y 51 del Reglamento de la Ley General de Electricidad.	Existe la inconstitucionalidad alegada.	3 años y 7 meses

Fuente: Elaboración propia con base en datos proveídos por la oficina de acceso a la información de la CSJ.

6.6. Actividad administrativa: Las sesiones de Corte Plena

Nuevamente se ha dado seguimiento a la actividad de Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia, mediante el estudio de las actas que se publican en la página web de esta institución⁴⁰. En total se han estudiado 29 actas publicadas este semestre y que abarcan desde el 3 de enero hasta el 17 de mayo de 2012, es decir al cierre del documento, la publicación estaba atrasada. A pesar de lo anterior, resulta importante que estas se estén publicando y deben buscarse los mecanismos para agilizar este proceso.

Se encontró que en el periodo estudiado se agendaron 264 asuntos, de los cuales se resolvieron 143, es decir, un 54% de lo que se pretendía tratar⁴¹. El cuadro 8 muestra los acuerdos tomados.

Para este semestre la relación entre los asuntos agendados y los resueltos ha mejorado en comparación al semestre anterior, cuando solo 37% de lo propuesto obtuvo una solución y los puntos programados superan en 59% a los de aquel periodo, lo cual es positivo pero todavía resulta necesario mejorar la eficacia de las sesiones de Corte Plena.

Para este semestre la relación entre los asuntos agendados y los resueltos ha mejorado en comparación al semestre anterior, cuando solo 37% de lo propuesto obtuvo una solución y los puntos programados superan en 59% a los de aquel periodo, lo cual es positivo pero todavía resulta necesario mejorar la eficacia de las sesiones de Corte Plena.

Cuadro 7. Acuerdos tomados en Corte Plena primer semestre de 2011

Categorización	Total acuerdos	Agendado pero sin acuerdo	Total puntos agendados
Aprobación y/o modificación de agenda	31	1	32
Decisiones jurisdiccionales	27	20	47
Función disciplinaria	23	12	35
Nombramiento de jueces	22	23	45
Otras decisiones administrativas	39	40	79
Varios	1	25	26
Total	143	121	264

Fuente: Elaboración propia con base en actas de Corte Plena

Durante este semestre se han resuelto 15 asuntos en materia disciplinaria, y eso incluye tanto a funcionarios judiciales como abogados y notarios. Sin duda es bueno que se hayan dado esas resoluciones, donde incluso se ha retirado el fuero a algunos funcionarios para que puedan ser perseguidos penalmente por delitos cometidos, pero todavía existen más de 900 denuncias, solo para jueces, pendientes de solución.

6.6.1. Actividad sancionatoria de la Corte Plena

Una de las grandes responsabilidades administrativas de la CSJ es tramitar y decidir los procesos disciplinarios en contra de jueces, abogados y notarios, de conformidad con la Ley de la Carrera Judicial y la Ley Orgánica Judicial. En el cuadro 7 se muestra por primera vez un detalle de las decisiones que se reportan en las actas de Corte Plena sobre esta materia, en el primer semestre de 2012.

Durante este semestre se han resuelto 15 asuntos en materia disciplinaria, y eso incluye tanto a funcionarios judiciales como abogados y notarios⁴². Sin duda es bueno que se hayan dado esas resoluciones, donde incluso se ha retirado el fuero a algunos funcionarios para que puedan ser perseguidos penalmente por delitos cometidos, pero todavía existen más de 900 denuncias, solo para jueces, pendientes de solución⁴³.

Cuadro 8: Resoluciones disciplinarias de la Corte Plena en el primer semestre 2012

Funcionario	Sanciones	
	Resolución	Fecha del acta
Juez de lo Laboral de Santa Tecla	Se retira el fuero. Procede el proceso penal.	12/01/2012
Juez de Paz San Antonio del Monte	Se retira el fuero. Procede el proceso penal.	14/02/2012
Juez de Instrucción de Ahuachapán ⁴⁴	Se retira el fuero. Procede el proceso penal.	08/03/2012
Juez de Instrucción de Ahuachapán	Se destituye del cargo al funcionario.	08/03/2012
Notaria de la República	Se inhabilita en razón de infracciones cometidas en el ejercicio de la función notarial.	08/03/2012
Abogado de la República	Se suspende por cinco años.	08/03/2012
Sin datos	Se inhabilita al funcionario.	29/03/2012
Secretario del Juzgado de Paz de San Francisco Menéndez	Se destituye del cargo al funcionario.	17/05/2012
Exoneraciones		
Abogado de la República	Se exonera de la acusación.	17/01/2012
Sin datos	Se exonera de la acusación.	08/03/2012
Sin datos	Se exonera de la acusación.	08/03/2012
Sin datos	Se exonera de la acusación.	29/03/2012
Jueza de instrucción de San Luis Talpa	Se revoca la sanción que se le había impuesto anteriormente.	17/05/2012
Jueza de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena	Se exonera de la acusación.	17/05/2012
Juez de Primera Instancia de San Juan Opico	Se exonera de la acusación.	17/05/2012

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de Corte Plena publicadas por la CSJ.

7. MUNICIPALIDADES

...es muy alto el número de ordenanzas que eximen del pago de multas e intereses por el pronto pago de impuestos atrasados. Es una mala señal que indica que las alcaldías se están acostumbrando a este procedimiento, antes que cobrar los tributos en tiempo por la vía ordinaria.

7.1. Normativa municipal

El total de ordenanzas durante el primer semestre de 2012 fue 145, de las cuales 58 son permanentes, 34 son temporales o prórrogas de ordenanzas temporales, y 53 constituyen reformas a ordenanzas permanentes preexistentes. Esto significa una disminución de 47% frente al segundo semestre de 2011, cuando en total hubo 272.

Como siempre, a mediados del año aumenta el número de ordenanzas municipales aprobadas, pero es muy alto el número de las que eximen del pago de multas e intereses por el pago de impuestos atrasados. Es una mala señal que indica que las alcaldías se están acostumbrando a este procedimiento, antes que cobrar los tributos en tiempo por la vía ordinaria.

Siguen existiendo ordenanzas que regulan materias propias de una ley, cuya emisión corresponde a la Asamblea Legislativa, como los casos de restricciones a derechos. Un ejemplo es una ordenanza sobre derechos indígenas de la Municipalidad de Izalco⁴⁵ y nuevamente, ordenanzas sobre pinta y pega, un tema regulado en el Código Electoral.

El tema de las ordenanzas municipales relativas a la implementación de la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas se aborda bajo el eje de Seguridad Jurídica y Ciudadana como uno de los asuntos normativos relativos a la prevención de la violencia.

8. SISTEMA ELECTORAL

8.1. El respeto a las leyes electorales en las elecciones 2012

En términos generales, el proceso electoral se desarrolló conforme con la ley y fue exitoso en su ejecución, pero sucedieron algunas situaciones contrarias al ordenamiento jurídico. Desde el lado del Estado y los partidos políticos, principalmente, los problemas fueron por la campaña adelantada⁴⁶, que el TSE no sancionara la existencia de publicidad en los centros de votación⁴⁷ y la disminución del trabajo en la Asamblea Legislativa antes y después de las elecciones⁴⁸.

Del lado de los ciudadanos hubo casos aislados de vandalismo, como en Cara Sucia, Ahuachapán, donde se destruyó material electoral⁴⁹.

Existieron 35 solicitudes de nulidad de las elecciones en municipios específicos, las cuales fueron declaradas extemporáneas o improcedentes por el Tribunal Supremo Electoral, por haber sido presentadas después del plazo máximo para ello (48 horas después de las elecciones, de acuerdo con el Art. 322 del Código Electoral) o por no tener el fundamento necesario⁵⁰.

8.2. Regulación del voto por personas y lista desbloqueada

Una vez pasadas las elecciones de marzo 2012, caducó el decreto temporal que reguló la ampliación del derecho al voto ciudadano, habilitando el voto en listas cerradas pero desbloqueadas, pudiendo marcarse a los candidatos por los que se tenga preferencia dentro de un partido para que ocupen un curul en la Asamblea Legislativa⁵¹.

Una vez pasadas las elecciones de marzo 2012, caducó el decreto temporal que reguló la ampliación del derecho al voto ciudadano, habilitando el voto en listas cerradas pero desbloqueadas, pudiendo marcarse a los candidatos por los que se tenga preferencia dentro de un partido para que ocupen un curul en la Asamblea Legislativa.

Desde entonces, el derecho permanece sin regulación y la incertidumbre predomina sobre el destino de este derecho, puesto que no debe olvidarse que el 29 de julio de 2010, los diputados acordaron reformar el artículo 126 de la Cn. para prohibir, desde la norma constitucional, la posibilidad de que se vote por persona y los ciudadanos no puedan aspirar a diputados en forma independiente⁵². Este acuerdo está pendiente de ratificación por la Asamblea Legislativa 2012-2015, que de hacerlo así, retrocederían los progresos realizados en ampliación del derecho al voto en las elecciones de 2012. Esta actuación sería contraria al mandato otorgado a los diputados, porque en las elecciones de marzo de 2012 los ciudadanos manifestaron claramente su adherencia a este nuevo sistema, al recurrir a este en forma preferente al voto por persona⁵³, por lo que se esperaba que se apruebe la normativa correspondiente y se desista de ratificar las reformas constitucionales que las prohíben.

Sobre el acuerdo de reforma antes mencionado, se presentó una demanda de inconstitucionalidad ante la Sala de lo Constitucional de la CSJ⁵⁴. En relación con este tema es necesario señalar que, tratándose de una reforma constitucional, solo podría expulsarse del ordenamiento por vicios en el procedimiento, por ejemplo, si la Sala considerara que la reforma constitucional no puede hacerse con dispensa de trámites, es decir, sin discusión previa en una comisión de la Asamblea Legislativa o en el pleno legislativo.

8.3. Regulación de las candidaturas independientes

El otro aspecto novedoso de las elecciones legislativas de 2012 fue la participación de candidatos no partidarios. Si bien ningún candidato bajo esta modalidad obtuvo una diputación, 5 ciudadanos hicieron uso de este derecho.

El otro aspecto novedoso de las elecciones legislativas de 2012 fue la participación de candidatos no partidarios. Si bien ningún candidato bajo esta modalidad obtuvo una diputación, 5 ciudadanos hicieron uso de este derecho⁵⁵.

La regulación de este derecho se encuentra en el Decreto Legislativo N° 555, del 16 de diciembre de 2010⁵⁶ el cual es permanente, es decir, sigue vigente luego de las elecciones de 2012. Es de tener en cuenta que el decreto fue objeto de un proceso de inconstitucionalidad⁵⁷ mediante el cual se expulsaron algunas de las regulaciones que limitaban su alcance y ponían en desventaja a los candidatos no partidarios en relación con los partidos políticos.

En razón de esta sentencia han quedado pendientes de regular algunos aspectos como la aportación de los candidatos a la campaña y el otorgamiento de fianza para participar, porque según la Sala, resulta necesaria que los partidos también tengan una regulación sobre este tema para que los candidatos no partidarios no se encuentren en desventaja.

El otro tema que quedó pendiente de regular es la posibilidad de que los candidatos no partidarios se agrupen en listas estructuradas⁵⁸, una posibilidad abierta en razón de la inconstitucionalidad 57-2011⁵⁹ que expulsó del ordenamiento la prohibición de votar por más de un candidato no partidario que se había establecido en el Código Electoral⁶⁰.

Durante el presente semestre, de nuevo se ha puesto en la discusión pública la posibilidad de que los salvadoreños en el extranjero puedan ejercer el sufragio. Se ha realizado un diagnóstico sobre los costos del proceso, sobre la adecuación jurídica que implicaría la emisión de la “Ley Especial de Voto desde el Exterior”. El Presidente de la República ha ofrecido presentar un proyecto normativo sobre el tema para que se emita el voto por correspondencia.

Con todo lo anterior, si bien hay un decreto vigente sobre este tema, todavía hay aspectos que regular que no se deben perder de vista para avanzar hacia ello.

8.4. Perspectivas sobre el voto en el extranjero

Durante el presente semestre, de nuevo se ha puesto en la discusión pública la posibilidad de que los salvadoreños en el extranjero puedan ejercer el sufragio. Se ha realizado un diagnóstico sobre los costos del proceso, sobre la adecuación jurídica que implicaría la emisión de la “Ley Especial de Voto desde el Exterior”. El Presidente de la República ha ofrecido⁶¹ presentar un proyecto normativo sobre el tema para que se emita el voto por correspondencia⁶².

El voto en el exterior es una expansión de la democracia, que permitiría a los salvadoreños fuera de la patria, sentirse representados en su país de origen, al que eventualmente pueden volver. Algunos Estados, como Francia en las elecciones legislativas de 2012, han optado por tener diputados que específicamente representen a los franceses que viven en el extranjero. Sin embargo, el diseño e implementación del proyecto puede ser complicado. Esa complejidad debe reglamentarse en un proyecto de ley bien elaborado, que permita el mayor acceso a la votación, al menor costo posible.

9. CONCLUSIONES

- La Asamblea Legislativa 2009-2012 procedió a elegir magistrados de la Corte Suprema de Justicia de forma anticipada e ilegítima, ya que esa misma legislatura ya había designado magistrados a inicios de su periodo.
- La desobediencia de la Asamblea Legislativa a las sentencias de inconstitucionalidad relativas a la elección de magistrados de la CSJ ha producido una crisis institucional que está teniendo consecuencias graves para el Estado de derecho, así como la decisión de la Asamblea Legislativa de acudir a un tribunal internacional en materia de integración, como la CCJ a quien el Estado de El Salvador no le ha cedido soberanía para revisar los fallos de sus tribunales.
- Han sido notables los niveles de participación ciudadana mostrados durante el conflicto por el incumplimiento de los fallos de la Sala de lo Constitucional, lo que fortalece la democracia, la rendición de cuentas y el Estado de derecho en el país.
- El voto por persona logrado a través de una reforma al Código Electoral, en virtud de una sentencia de la Sala de lo Constitucional, en las pasadas elecciones de marzo 2012, permitió un acercamiento entre los votantes y sus representantes. Sin embargo, dicha legislación se aprobó solo de forma temporal, por lo que debe regularse de forma permanente para cumplir con la sentencia de la Sala de lo Constitucional que interpretó el derecho de los votantes a incidir directamente en la configuración de la Asamblea Legislativa.



EJE SEGURIDAD JURÍDICA Y CIUDADANA



1. INTRODUCCIÓN

La seguridad jurídica es la certeza que proporciona el derecho a los actos realizados de conformidad con el mismo. Esta se traduce en la confianza de aquellos afectados positiva o negativamente, por dichos actos de que se ha establecido una “verdad” amparada por la ley y con base en ella, hacer o no hacer determinados actos con la certidumbre de que el aparato estatal estará respaldándole en su actuación. En otras palabras, el orden, la armonía y la justicia en una sociedad dependerán de la seguridad jurídica. A efectos del informe de coyuntura, se analizarán los eventos que tienen incidencia en la seguridad jurídica, considerados desde la óptica de leyes accesibles y comprensibles, actuaciones estatales predecibles y que los instrumentos internacionales se incorporen e implementen de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, se entenderá por seguridad ciudadana “un orden democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Conciérne, en esencia, la tutela efectiva de una parte del amplio espectro de derechos humanos, especialmente, del derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al fuero personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, etcétera), así como al disfrute del patrimonio”¹.

2. SEGURIDAD JURÍDICA

Durante este semestre hubo 47 dispensas de trámite, de las cuales 30 han sido para decretos (el resto para acuerdos y pronunciamientos). Esto significa que del total de 152 decretos emitidos, 20% han sido mediante este mecanismo. En comparación con el semestre anterior, donde fue 19% de los decretos, el porcentaje ha aumentado en 1%, es decir, para efectos prácticos se ha mantenido estable.

2.1. Leyes accesibles y comprensibles

Este apartado está pensado para dar seguimiento a la emisión de las normas, valorando que el proceso de creación sea predecible y apegado a derecho y que sean puestas a disposición de los ciudadanos oportunamente. Publicar las normas es una obligación de los funcionarios, y conocerlas es un derecho-obligación de los ciudadanos, especialmente porque todas las leyes se presumen conocidas por estos (Arts. 7 y 8 del Código Civil).

2.1.1. Uso de las dispensas de trámites

La dispensa de trámites es un mecanismo abreviado para emitir leyes, el cual implica la ausencia de discusión y estudio del tema en una comisión legislativa previo a su introducción a la sesión plenaria y cuyo fundamento se encuentra en la necesidad urgente de emitir el decreto de que se trate. Puesto que se supone que todas las leyes deben tener el máximo estudio, este mecanismo debe ser excepcional y su uso debe ser fundamentado. Debe evitarse su utilización para no sorprender con decisiones que no se consultan ni se discuten apropiadamente.

Durante este semestre, hubo 47 dispensas de trámite, de las cuales 30 han sido para decretos (el resto para acuerdos y pronunciamientos). Esto significa que del total de 152 decretos emitidos, 20% han sido mediante este mecanismo. En comparación con el semestre anterior, donde fue 19% de los decretos, el porcentaje ha aumentado en 1%, es decir, para efectos prácticos se ha mantenido estable.

Por supuesto, lo grave en este tema es el aspecto cualitativo, es decir, qué temas se aprueban con dispensa y con qué propósitos. En este semestre no han habido demasiados proyectos aprobados con dispensa en comparación a otros semestres, como en el segundo de 2010, cuando cerca del 50% de los decretos se aprobaron por este mecanismo; sin embargo, hay tres asuntos que probablemente no debieron pasarse mediante este mecanismo de urgencia y tuvieron que haberse estudiado en su respectiva comisión legislativa:

El primero es un acuerdo de reformas constitucionales, mediante las cuales se define a nivel constitucional el matrimonio y la unión no matrimonial como exclusivos de un hombre y una mujer así nacidos. Independientemente del contenido normativo de la reforma, se considera que cualquier modificación a la Constitución no debe hacerse haciendo uso del mecanismo de dispensa de trámites, ya que la Constitución, que es el gran acuerdo que rige nuestra convivencia social, debería modificarse llevando a cabo un proceso de discusión amplio y a profundidad.

El segundo caso tuvo que ver con la Ley de Lotificaciones y Parcelaciones para Fines Habitacionales, una ley permanente y extensa que se aprobó haciendo uso de la dispensa de trámites sin que una comisión la estudiara previamente.

El tercer caso que ejemplificamos es el decreto transitorio mediante el cual se modificó con dispensa de trámites la Ley Orgánica Judicial, para que pudieran sesionar y tomar posesión como magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los abogados cuyos

nombramientos habían sido declarados inconstitucionales. En esta normativa se le restan poderes al Presidente de la CSJ y sus motivaciones iban orientadas a que la Corte Plena pudiera sesionar sin la previa convocatoria del Presidente de la CSJ y con la participación de los abogados inconstitucionalmente electos en abril de 2012. Al amparo de este Decreto, se llevó a cabo una primera sesión el 1 de julio del año en curso y luego una segunda sesión, el 16 del mismo mes y año, en la que el abogado designado como Presidente de la CSJ intentó tomar posesión de su cargo.

Ante todo ello, la exhortativa es para la Asamblea Legislativa a no hacer excepciones injustificadas al proceso de formación de ley, a no modificar la Constitución con dispensa de trámites y a justificar, en todo caso, la urgencia que motiva una dispensa del estudio en comisión.

2.1.2. Dictámenes en sesión simultánea

El otro mecanismo que tiene la Asamblea Legislativa para emitir decretos con fundamento en la urgencia, es la reunión de una comisión en simultáneo con el desarrollo de una sesión plenaria. Es decir, que un proyecto de ley puede ingresar en una fecha determinada y aprobarse ese mismo día (Art. 71 RIAL).

En este semestre hubo 14 decretos aprobados en sesión simultánea, 5 menos que en el segundo semestre de 2011, pero los actos emitidos esta vez son más significativos que los del periodo anterior. En primer lugar, se emitieron tres acuerdos de reforma constitucional referentes al reconocimiento de nuevos derechos y al establecimiento de fuero para los diputados del Parlamento Centroamericano. Como se dijo antes, las reformas constitucionales deben ser siempre debidamente discutidas y consultadas.

Además de lo anterior, se emitieron usando este mecanismo, una reforma a la Ley de Protección de Personas Sujetas a Seguridad Especial, otorgando tres años de seguridad adicional a los diputados después de haber terminado su periodo de funciones y se prorrogó una vez más el seguro obligatorio contra daños a terceros causados por accidentes de tránsito. Ambas normas requieren de un estudio profundo, para determinar por ejemplo, si efectivamente era requerido el servicio de seguridad y evaluar los costos que implicaría, y en la segunda norma, estudiar por qué no se está cumpliendo esta obligación que data desde 1995 y que se prorroga desde entonces, a fin de determinar si no se hace nada por cumplirla debido a que se prevé que se prorrogará, o si efectivamente hay necesidad de seguirlo haciendo por razones justificadas.

Al igual que en el caso de las dispensas de trámite, es importante que la Asamblea Legislativa estudie los proyectos de ley en las comisiones legislativas, a fin de generar el mejor análisis posible de las normativas y generar la mayor discusión y participación que sea viable, pero sobre todo, mantener la seguridad jurídica por medio del respeto a las normas establecidas para reformar el ordenamiento jurídico.

2.1.3. Diario Oficial

El Diario Oficial sigue siendo uno de los problemas que afecta la seguridad jurídica del país. Su retraso en las publicaciones es preocupante, ya que es el medio de comunicación oficial de los actos que los funcionarios deben hacer del conocimiento de los ciudadanos.

Al 30 de junio de 2012, el último Diario Oficial en circular fue el del 15 de junio. El periódico tenía un retraso de 15 días, lo cual es representativo de lo que sucede constantemente.

El Diario Oficial sigue siendo uno de los problemas que afecta la seguridad jurídica del país. Su retraso en las publicaciones es preocupante, ya que es el medio de comunicación oficial de los actos que los funcionarios deben hacer del conocimiento de los ciudadanos.

Lo ideal sería que el Diario Oficial estuviera impreso y disponible en la página web el día cuyo contenido pretende cubrir. El atraso es una afectación a la seguridad jurídica porque muchas normas entran en vigencia antes de que se conozca su texto oficial. Un ejemplo de esto ha sido el decreto transitorio mediante el cual se limitaron las funciones del Presidente de la CSJ, a fin de que los magistrados cuyos nombramientos fueron declarados inconstitucionales pudieran reunirse sin la convocatoria del legítimo presidente de dicho órgano del Estado. Tal decreto se publicó en el Diario Oficial del 29 de junio de 2012, pero circuló hasta mediados de julio.

A efecto de que exista certeza de las decisiones tomadas por los funcionarios públicos, el Diario Oficial debiera ser puntual en su circulación.

2.2. Instrumentos internacionales de acuerdo con el ordenamiento jurídico

Los tratados internacionales son compromisos adoptados por El Salvador frente a otros Estados y tienen, para efectos internos, la calidad de ley secundaria. El respeto a la forma en la que se suscriben y ratifican estos tratados es extremadamente importante, pero lo es más todavía, que el Presidente de la República no suscriba instrumentos que contraríen la Constitución y que la Asamblea Legislativa tenga el cuidado de no ratificarlos cuando suceda de ese modo.

Esto es así aun más, cuando el proceso de integración centroamericana también sigue esta vía para llevarse a cabo, y debe tenerse cuidado especial de no adoptar disposiciones que parezcan dudosas o den lugar a interpretaciones erróneas que menoscaben la esencia del Estado. Un ejemplo de esto es lo ocurrido este semestre cuando algunos diputados han entendido que El Salvador ha cedido a la Corte Centroamericana de Justicia, vía tratado, la facultad de interpretar la Constitución salvadoreña para efectos internos que nada tienen que ver con la integración. Esta actuación podría generar una grave afectación a la seguridad jurídica, en la medida que podría crear un precedente que habilite que cualquier sentencia de la Sala de lo Constitucional que desfavorezca a un órgano del Estado sea impugnada ante la Corte Centroamericana, cuando la Constitución es clara al atribuirle a esta Sala la última palabra en materia constitucional.

2.2.1 Convenios y tratados ratificados

Durante este semestre se ratificaron 12 instrumentos internacionales, algunos son nuevos tratados, y otros, modificaciones a los ya existentes. Destaca desde el punto de vista comercial, la ratificación de una nueva versión del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en el que se actualiza la normativa teniendo en consideración la existencia del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica. Igualmente, desde el punto de vista político, es notable la aprobación de un Acuerdo Marco de Cooperación, suscrito entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.

A continuación, presentamos una lista de los tratados ratificados en el periodo correspondiente al primer semestre del año 2012:

1. Enmiendas al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, FMI.
2. Decisión de la Comisión de Libre Comercio en relación con “Ciertas Reglas de Origen para Mercancías, Textiles y de Confección” y “Decisión de la Comisión de Libre Comercio relativa al Apéndice 4.1-B”.
3. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
4. Acuerdo de Alcance Parcial entre la República de El Salvador y la República de Cuba.
5. Convención sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados.
6. Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones II y el Convenio de Administración del Fondo Multilateral de Inversiones II.
7. Acuerdo Marco de Cooperación, suscrito entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.
8. Tratado para la Creación e Implementación de La Hipoteca Centroamericana, suscrita entre las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.
9. Enmienda de Gaborone a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, CITES.
10. Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO.
11. Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales que emana de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO.
12. Acuerdo suscrito entre la República de El Salvador y la República Oriental del Uruguay, sobre el Libre Ejercicio de Actividades Remuneradas para Familiares Dependientes del Personal Diplomático, Consular, Administrativo y Técnico de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares y Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales.

2.2.2. Préstamos y donaciones ratificados

Durante este semestre se ratificaron siete préstamos internacionales por un monto de US\$359,212,889.47², lo que equivale a un aumento del 6% en relación al semestre anterior cuando se aprobaron préstamos por US\$338,212,173.80.

La ratificación de préstamos en la Asamblea Legislativa ha seguido el proceso formal establecido en la ley, lo que implica cumplimiento en este sentido. Si los préstamos son eficientes o no, es una consideración de política pública no cubierta en el presente Informe de Coyuntura Legal e Institucional.

Durante este semestre se ratificaron siete préstamos internacionales por un monto de US\$359,212,889.47², lo que equivale a un aumento del 6% en relación al semestre anterior...

A continuación, se presenta un recuento de los préstamos ratificados dentro del periodo de análisis:

1. D.L. N° 992, 25 de enero de 2012.- Contrato de préstamo N° 2572/OC-ES, por US\$45 millones, entre la República de El Salvador y el Banco Interamericano de Desarrollo, denominado “Programa de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador” (D.O. N° 18, 27 de enero de 2012).
2. D.L. N° 1037, 29 de marzo de 2012.- Convenio marco de financiamiento no reembolsable del Fondo Mesoamericano de Salud, entre la República de El Salvador y el Banco Interamericano de Desarrollo, en su calidad de administrador del Fondo Mesoamericano de la Salud, denominado “Programa Salud Mesoamérica 2015 – El Salvador” y Convenio individual de financiamiento no reembolsable de inversión del Fondo Mesoamericano de Salud GRT/HE-12982-ES, GRT/HE-12983-ES, entre la República de El Salvador y el Banco Interamericano de Desarrollo, en su calidad de administrador del Fondo Mesoamericano de la Salud, denominado “Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 – El Salvador. Primer Proyecto Individual”, ambos por US\$6,500,000, más una contrapartida de US\$3, 250,000. (D.O. N° 63, 30 de marzo de 2012).
3. D.L. N° 1053, 19 de abril de 2012.- Convenio de financiación N° I-828-SV, por US\$17,712,889.47, entre la República de El Salvador y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), para financiar la ejecución del “Programa de Competitividad Rural” (Amanecer Rural) (D.O. N° 73, 23 de abril de 2012).
4. D.L. N° 1054, 19 de abril de 2012.- Convenio de préstamo N° 1433P, por US\$15 millones, entre la República de El Salvador y el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional, para financiar el Proyecto de Competitividad Rural Territorial “Amanecer Rural” (D.O. N° 73, 23 de abril de 2012).
5. D.L. N° 1055, 19 de abril de 2012.- Convenio de préstamo N° 2581-OC/ES, por US\$15 millones, entre la República de El Salvador y el Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar el “Programa de Conectividad Rural en Zonas Norte y Oriente” (D.O. N° 73, 23 de abril de 2012).

6. D.L. N° 1056, 19 de abril de 2012.- Convenio de préstamo N° 8110-SV, por US\$60 millones, entre la República de El Salvador y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para financiar el “Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación” (D.O. N° 73, 23 de abril de 2012).
7. D.L. N° 1078, 25 de abril de 2012.- Contrato de préstamo N° 2710/OC-ES por US\$200 millones, entre la República de El Salvador y el Banco Interamericano de Desarrollo, denominado “Programa Integral de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación Cambio Climático para El Salvador” (D.O. N° 76, 26 de abril de 2012).

2.3. Normas predecibles

Además de la necesidad de cumplir con los aspectos que se mencionan en los apartados anteriores, es necesario que el Estado garantice la estabilidad y predictibilidad de las reglas del juego, para que la población pueda orientar su comportamiento con base en ellas. Los cambios abruptos, excesivos o innecesarios en las normas producen inestabilidad e inseguridad jurídica. Los casos específicos analizados durante el semestre, serán desarrollados en el capítulo sobre Clima de Negocios y Legislación Comercial.

3. SEGURIDAD CIUDADANA

Este semestre se ha caracterizado por un descenso en la tasa de homicidios, a partir del mes de marzo de 2012, en comparación con las cifras observadas en periodos anteriores, producto de un pacto entre las principales pandillas del país.

La inseguridad ciudadana es uno de los mayores obstáculos para el crecimiento económico y el desarrollo humano. En este informe se analizan los elementos jurídicos e institucionales que influyen en la forma de prevenir y combatir la delincuencia, así como en el cumplimiento de la pena y reinserción social de las personas privadas de libertad.

Este semestre se ha caracterizado por un descenso en la tasa de homicidios, a partir del mes de marzo de 2012, en comparación con las cifras observadas en periodos anteriores, producto de un pacto entre las principales pandillas del país. Al 30 de junio de 2012 había un total de 1,571 homicidios, 503 menos que en el mismo periodo de 2011, lo que implica un promedio de 8.6 homicidios diarios en los primeros 6 meses del año³.

Durante este semestre las extorsiones se han mantenido en los mismos niveles reportados en 2011.

3.1. Prevención

3.1.1. La prevención dentro del gabinete de seguridad

El 7 de febrero de 2012 se designó a Douglas Moreno como Viceministro de Justicia y Seguridad Pública⁴, y se anunció que su función principal sería coordinar y dirigir la prevención de la delincuencia⁵.

El Viceministro declaró recientemente en el encuentro de Seguridad Ciudadana, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que, dado el tiempo efectivo de gobierno que queda para el presente periodo presidencial, su meta principal será establecer proyectos pilotos que sienten las bases a una estrategia de prevención. Se trata de demostrar con actuaciones lo que es posible realizar en el futuro⁶.

El Viceministro expresó que pretende trabajar dos proyectos bien focalizados, consistentes en: 1) un programa de oportunidades de empleo para jóvenes en riesgo, que se busca coordinar con el Ministerio de Obras Públicas, que los contrataría para realizar ciertas tareas en prevención de desastres; y 2) el segundo proyecto se trata de la creación de un centro de capacitación de jóvenes en riesgo, para otorgarles formación laboral e insertarlos en la actividad productiva en el sector privado.

3.1.2. Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas

Esta ley entró en vigencia el 28 de octubre de 2011, y las municipalidades tenían un plazo de 180 días a partir de entonces para adecuar sus ordenanzas al contenido de la misma o emitir las en caso de que no las tuvieran, es decir, hasta el 28 de abril de 2012. Al final de 2011, solo la municipalidad de Antiguo Cuscatlán había emitido su ordenanza, y durante este semestre, lo hizo la de San Salvador⁷. El resto de municipios del país no ha dado cumplimiento a la ley y permanecen sin adecuar sus normativas a lo ordenado en el art. 112 de dicha ley.

Dos elementos son importantes aquí: el primero, que es necesario que se cumpla la ley en cuanto servirá para mejorar las relaciones ciudadanas y sancionar algunas conductas; y el segundo, que el respeto al Estado de Derecho implica el sometimiento al ordenamiento jurídico, y los municipios están obligados a aplicar esta normativa.

3.2 Combate a la criminalidad

3.2.1. Seguimiento implementación del Asocio para el Crecimiento

Las actividades que se realicen en el contexto de la ejecución del Asocio para el Crecimiento, son de gran importancia para los planes de combate a la delincuencia, desde que las medidas más concretas en este tema, anunciadas por el Gobierno de El Salvador, están contenidas en este compromiso.

El Asocio para el Crecimiento entre el Gobierno de El Salvador y el de Estados Unidos, es una iniciativa que busca aumentar el crecimiento económico inclusivo en El Salvador, bajo un compromiso profundo con la democracia y los derechos humanos. Uno de los componentes que se ha estimado debe enfatizarse para lograr este propósito es la seguridad ciudadana.

El 29 de febrero de 2012, el Secretario Técnico de la Presidencia, Alex Segovia, y el coordinador del Asocio para el Crecimiento por el Gobierno de Estados Unidos, Erick Postel, ofrecieron una conferencia de prensa para anunciar los progresos en este tema. Al respecto, presentaron los indicadores para evaluar cada meta propuesta, tanto en el componente de seguridad como en el de competitividad⁸.

Otros avances en materia de hacer realidad el asocio han sido reportados. Por ejemplo, el Fortalecimiento de las Unidades de Familia, Mediación y Conciliación de la Procuraduría General de la República⁹ y un donativo en equipo para el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública¹⁰.

Las actividades que se realicen en el contexto de la ejecución del Asocio para el Crecimiento, son de gran importancia para los planes de combate a la delincuencia, desde que las medidas más concretas en este tema, anunciadas por el Gobierno de El Salvador, están contenidas en este compromiso. Los avances principales son todavía sobre elementos que configuran la planeación del asocio o medidas concretas de ejecución que aún no se relacionan como un todo evaluable; sin embargo, esto es importante para mantener el rumbo en la búsqueda de los resultados que se quieren lograr y que eventualmente serán medibles.

3.2.2. Proyecto regional de seguridad coordinado por el SICA

La Estrategia de Seguridad Centroamericana, que fue adoptada por los jefes de Estado del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, en 2007, se ha venido fortaleciendo y actualmente se encuentra en la etapa de desarrollo de 22 proyectos de seguridad que fueron presentados a finales de 2011 y de los cuales se escogieron 8 para empezar a ejecutar.

El SICA está trabajando en el financiamiento de los componentes de los diversos proyectos, sobre lo cual la Secretaría General del SICA presentó recientemente un Informe sobre los Avances y Progresos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.¹¹

Cuadro 1. Estado del financiamiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Componente	N° proyectos planteados	Financiamiento aproximado requerido	Financiamiento logrado
Combate al delito	9	US \$ 2,233.3 millones	Se han realizado algunas actividades vinculadas a un proyecto de este componente con fondos de un proyecto preexistente, pero no hay ningún financiamiento confirmado.
Prevención social de la violencia	6	US \$141.2 millones	Se han hecho ofrecimientos por US\$ 64.7 millones, de los cuales 49.9 provienen de Alemania.
Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria	3	US \$591.8 millones	Existen algunos apoyos bilaterales de Estados Unidos para los países del SICA sobre modernización del Sistema Penitenciario, pero no hay todavía financiamiento definido.
Fortalecimiento Institucional	4	US\$ 124.7 millones	US\$22.4 millones en un periodo de 4 años, ofrecidos por España y la Unión Europea.
Total	22	US \$3,091 millones	US \$87.1 millones

Fuente: Elaboración propia con datos de Informe sobre los Avances y Progresos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

En resumen, a finales de junio, había siete proyectos con algún financiamiento y empezando a ejecutarse:

1. Coordinación Interinstitucional y Regional para la Seguridad Fronteriza en Centroamérica.
2. Prevención de la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica.
3. Prevención de la Violencia y Delincuencia que afecta a la Juventud en Centroamérica.
4. Prevención Social de la Violencia desde los Gobiernos Locales en Centroamérica.
5. Modernización de los Sistemas Penitenciarios de la Región.
6. Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias Vinculadas a la Seguridad y la Justicia en el nivel nacional y regional.
7. Modernización con Visión Regional de las Instituciones Nacionales encargadas de la Seguridad en Centroamérica.

Resulta positivo que se esté avanzando en los proyectos de esta estrategia que se orienta a mejorar la situación de seguridad en Centroamérica. Se trata de un emprendimiento enorme y a largo plazo, que debe evaluarse progresivamente, pero que da muestras de estar vigente y de orientarse a los objetivos correctos, a pesar de mantenerse el énfasis tradicional de dar preponderancia al combate de la delincuencia frente a otros componentes como la prevención social.

3.2.3. Pacto entre pandillas

A mediados de marzo de este año, se trasladaron algunos líderes de pandillas del Centro Penitenciario de Máxima Seguridad de Zacatecoluca, hacia cárceles con seguridad regular; y en los días siguientes, ocurrió un descenso repentino en los indicadores de homicidios en El Salvador¹².

El Gobierno expresó distintas versiones sobre el traslado de reos: que los homicidios bajaron por operatividad de la PNC y que no estaba vinculado al traslado; que los traslados se dieron por causas de salud de los reos; que había un pacto entre las pandillas con la ayuda de la Iglesia Católica y que el traslado respondía a que debían trasladar órdenes derivadas de ese pacto y por último, que el pacto era parte de la estrategia de seguridad del nuevo Ministro de Justicia y Seguridad Pública¹³.

A pesar que se estima que no hubo suficiente información, por medio de las declaraciones del Ministro de Justicia y Seguridad Pública¹⁴ se conoció que hubo un pacto entre pandillas, facilitado por una labor de acercamiento realizada por Monseñor Fabio Colindres y Raúl Mijango y que eso era parte de la estrategia de seguridad. Se aclaró además que, si bien se trató de una iniciativa del gobierno central, este no podía ser parte del proceso de diálogo entre las pandillas, por lo cual, se impulsó el rol mediador de Monseñor Colindres¹⁵. Conociendo lo anterior, quedan todavía interrogantes sobre el pacto, principalmente sobre cuáles son sus alcances, así como su sostenibilidad en el tiempo¹⁶.

Es de tener en consideración que desde el punto de vista de las políticas públicas, cualquier medida que se adopte debe realizarse respetando el Estado de derecho, y que las mismas deben ser integrales, conteniendo aspectos de control de la criminalidad, prevención y rehabilitación. También debe considerarse que, para enfrentar la criminalidad, se requiere que haya una adecuada coordinación efectiva entre los entes que intervienen en la seguridad: Órgano Judicial, FGR, PNC, PGR, etc. Además, debe tenerse en cuenta que la problemática de seguridad trasciende el problema de las pandillas y los homicidios, por lo que debe trabajarse en una política más amplia y comprensiva. En los próximos informes de coyuntura continuaremos dando seguimiento a las estadísticas criminales disponibles, para poder determinar si se mantiene una tendencia a la baja de los homicidios. Lo que es una realidad en estos momentos, es que de conformidad a las cifras oficiales, en los primeros meses del año se han reducido los homicidios en el país, y se espera que estos resultados sean sostenibles en el tiempo para aliviar de forma efectiva uno de los problemas más serios que tienen los salvadoreños.

3.2.4 Extorsiones

Durante el primer semestre de 2012, la PNC reportó la denuncia de 1,473 extorsiones¹⁷, lo que equivale a 8.13 delitos diarios denunciados. Esto es similar a la media semestral de 2011, que fue de 1,494¹⁸ denuncias.

Luego de más de un año de haberse declarado inconstitucional la norma, el 29 de febrero de 2012, la Asamblea Legislativa adecuó la legislación penal al contenido de la sentencia, estableciendo la nueva pena máxima en 60 años, por debajo de la esperanza de vida de los salvadoreños que era de 72 años en 2010. No obstante lo anterior, es de considerar que en las consultas realizadas por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, se propuso 50 años como pena máxima, la cual parecía más adecuada a la sentencia de inconstitucionalidad, dado que si bien la esperanza de vida nacional es de 72 años, la pena es aplicable a mayores de 18 años, de modo que conforme con los criterios establecidos en la jurisprudencia, 60 años podría seguirse considerando inconstitucional por ser vitalicia.

La extorsión es un delito que además de afectar la calma de las personas, afecta a las actividades comerciales, principalmente a los pequeños y medianos empresarios. La Encuesta Dinámica Empresarial desarrollada por Fusades muestra que, del total de empresarios encuestados, 34% de ellos declara haber sufrido dicho acto delincuencia durante el trimestre comprendido de abril a junio de 2012.

Estamos pues, frente a un fenómeno crítico y con muchas complicaciones, y en definitiva un mal que se ha mantenido desde mucho tiempo afectando la tranquilidad de la ciudadanía.

Se requiere de medidas efectivas para controlar las extorsiones en el país.

3.2.5. Nueva pena máxima a cumplir es de 60 años

El 23 de diciembre de 2010, en el proceso acumulado 5-2001, la Sala de lo Constitucional se pronunció sobre la inconstitucionalidad de varias disposiciones en materia penal, entre ellas, expulsó del ordenamiento jurídico la disposición que establecía la pena máxima que un reo debe cumplir efectivamente, la cual era de 75 años. La Sala consideró que esta era desproporcionada, pues contradecía la función resocializadora que la Constitución impone como fin principal de la pena de prisión en su Art. 27, puesto que al ser fácticamente perpetua en relación con la esperanza de vida nacional, esa finalidad no podía lograrse. Esta sentencia modificó un precedente constitucional en el que se había declarado la constitucionalidad de esta disposición (Inconstitucionalidad 32-2006). En esta sentencia se usó la figura de la *inconstitucionalidad prospectiva o inconstitucionalidad diferida*, que implica dejar vigente la norma legal que contraría la Constitución hasta que el legislador dicte una que la sustituya, pues expulsarla inmediatamente generaría un vacío legal que produce inseguridad jurídica, creando una afectación mayor a la Constitución a la que pretende evitarse con la sentencia en la que se declara la inconstitucionalidad.

Luego de más de un año de haberse declarado inconstitucional la norma, el 29 de febrero de 2012, la Asamblea Legislativa adecuó la legislación penal al contenido de la sentencia, estableciendo la nueva pena máxima en 60 años, por debajo de la esperanza de vida de los salvadoreños que era de 72 años en 2010¹⁹. No obstante lo anterior, es de considerar que en las consultas realizadas por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, se propuso 50 años como pena máxima, la cual parecía más adecuada a la sentencia de inconstitucionalidad, dado que si bien la esperanza de vida nacional es de 72 años, la pena es aplicable a mayores de 18 años, de modo que conforme con los criterios establecidos en la jurisprudencia, 60 años podría seguirse considerando inconstitucional por ser vitalicia.

3.2.6. Actividad de los actores estatales de seguridad

A continuación informamos los temas más relevantes de algunas de las principales instituciones en materia de seguridad.

Este semestre, el Instituto de Medicina Legal, IML, ha recibido reportes de desapariciones similares a los del mismo periodo de 2011, puesto que este año, en el área metropolitana hay 983 reportes y el año pasado hubo 992. En cuanto al número exacto, existe un contraste con los datos reportados por la policía.

3.2.6.1. Cambios en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y en los planes de seguridad

Durante el primer semestre de 2012, se hicieron cambios significativos en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, lo cual generó expectativas en el funcionamiento de esta institución. A finales de 2011, se había cambiado al Ministro, pero al inicio de este año se cambió al Director General de la Policía Nacional Civil, al Director General de Centros Penales y al Viceministro de Justicia y Seguridad Pública. La nueva dirección de la PNC está a cargo del General Francisco Ramón Salinas, cuyo nombramiento ha sido considerado inconstitucional por algunos sectores²⁰ y ha sido objeto de una demanda ante la Sala de lo Constitucional a la que ya se hizo referencia en el eje de Estado de Derecho de este informe. La Dirección General de Centros Penales está ahora a cargo de quien era el subdirector, Nelson Rauda; mientras que el ex Director Douglas Moreno pasó a ser Viceministro de Justicia y Seguridad Pública, encargado especialmente de los planes de prevención en seguridad del gobierno. Los funcionarios, sus propuestas y planes de implementación son importantes para el desempeño institucional.

El principal cambio observado en materia de seguridad durante este semestre, bajo la administración de las actuales autoridades, es la reducción de homicidios a partir de marzo de 2012. Se pasó de 13.8 en los primeros dos meses a 6.2 homicidios diarios de marzo a junio. De este modo, para el semestre completo, el promedio diario de homicidios fue de 8.7²¹.

Las estadísticas de personas desaparecidas, es un punto importante porque puede darse el caso que exista cierta relación entre homicidios aún no contabilizados y personas desaparecidas. Este semestre, el Instituto de Medicina Legal, IML, ha recibido reportes de desapariciones similares a los del mismo periodo de 2011, puesto que este año, en el área metropolitana²² hay 983 reportes y el año pasado hubo 992²³. En cuanto al número exacto, existe un contraste con los datos reportados por la policía. El IML ha aclarado que sus datos se basan en reportes de desaparición y no en denuncias como lo cuantifica la PNC²⁴, dado que las personas por temor, no siempre denuncian.

A pesar que se había manejado la posibilidad de implementar un subsistema legal para afrontar el tema de las pandillas²⁵, no se han reportado iniciativas de ley en este sentido.

3.2.6.2. Policía Nacional Civil

La PNC ha creado una unidad especializada para combatir el fenómeno de las pandillas. La medida operativa se implementó el 25 de abril de 2012 y se encargó a esta unidad la tarea inicial de inteligencia e investigación en 29 zonas de alta incidencia de pandillas²⁶.

El grupo está integrado por 302 efectivos y es considerado un esfuerzo innovador en la región en los operativos contra las pandillas²⁷.

El combate a la delincuencia en general es imperativo. Resulta lógico un esfuerzo en que se capacite especialmente a policías para combatir uno de los principales fenómenos delincuenciales de El Salvador.

3.2.6.3. Fiscalía General de la República

Uno de los temas pendientes y de gran importancia para el país ha sido la implementación del Centro de Intervención de las Telecomunicaciones, el cual debió entrar en funcionamiento desde septiembre de 2010. Recientemente, el Fiscal General de la República anunció que este finalmente entraría en vigencia a partir de mayo de 2012²⁸. El 9 de mayo, la FGR informó que se había firmado el convenio con las empresas de telefonía, para poder intervenir las comunicaciones²⁹. Por su parte, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública ha declarado que el Centro de Intervención de las Telecomunicaciones ya comenzó a funcionar y que hay casos que ya se pueden empezar a tratar³⁰.

A pesar de ello, la Asamblea Legislativa considera que el Centro de Intervención de las Telecomunicaciones aún no está implementado y convocó al Fiscal General de la República a explicar los atrasos suscitados³¹. El Fiscal explicó que este Centro demanda una gran cantidad de trabajo, por ejemplo, se tuvo que verificar si los aspirantes a los diferentes puestos tienen antecedentes de violaciones a derechos humanos, antecedentes penales y si cumplen con el perfil académico, para lo cual el presupuesto ha sido el principal problema³².

El Centro de Intervención sigue sin funcionar a cabalidad, a pesar que hace ya un año y ocho meses que debió entrar en funciones, en septiembre de 2010, extendiéndose el patrón de que las leyes aprobadas no surten sus efectos conforme con los plazos establecidos por deficiencias en la planificación de sus implicaciones y desaprovechándose la oportunidad para avanzar en el combate a la delincuencia, que brinda esta herramienta.

3.2.6.4. Fuerza Armada

Dos aspectos son de gran importancia durante este semestre en cuanto a la participación de la Fuerza Armada en materia de seguridad, que es un tema recurrente en este informe:

En primer lugar, el 3 de mayo de 2012 se prorrogó por un año más la función de esta institución hasta mayo de 2013. La Constitución, en su artículo 212, permite al Presidente de la República disponer de las Fuerzas Armadas en forma excepcional para el mantenimiento de la paz interna. En tal sentido, el Art. 168 ord. 12 Cn., remarca el carácter extraordinario de tal atribución, dejando claro que solo puede usarse en casos “estrictamente necesarios” cuando “se hayan agotado los medios para cumplir tal fin” y que “cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido.”

A pesar de lo anterior, la Fuerza Armada ha desempeñado esas funciones desde el 28 de septiembre de 2009³³, lo que ha vuelto ordinaria esta medida. Puede ser que la participación de la Fuerza Armada sea necesaria todavía, pero se debe rendir un

En primer lugar, el 3 de mayo de 2012 se prorrogó por un año más la función de esta institución hasta mayo de 2013. La Constitución, en su artículo 212, permite al Presidente de la República disponer de las Fuerzas Armadas en forma excepcional para el mantenimiento de la paz interna. En tal sentido, el Art. 168 ord. 12 Cn., remarca el carácter extraordinario de tal atribución, dejando claro que solo puede usarse en casos “estrictamente necesarios” cuando “se hayan agotado los medios para cumplir tal fin” y que “cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido.”

informe a más tardar 15 días después que termina el periodo para el cual le fueron asignadas tareas de seguridad, conforme al Art. 168 ord. 12 Cn. Además, se debe informar qué razones de excepcionalidad persisten para volver a asignar la Fuerza Armada a esas tareas y exponer lo que se ha hecho para fortalecer la PNC, a fin que pueda retomar por completo las atribuciones de seguridad pública que le competen de forma ordinaria de acuerdo a la Constitución.

El segundo tema es que, luego de que la Fuerza Armada fue autorizada mediante un decreto legislativo en 2010³⁴ para extenderle sus facultades para requisar en los centros penales, y luego de haber estado en estas funciones por casi 2 años, ha sido relevada de esta función por las autoridades de seguridad³⁵. El Director de Centros Penales declaró que la medida atendía a que la institución que dirige ya cuenta con personal capacitado para realizar esta labor, resultando innecesario el desempeño de los soldados en este campo³⁶.

Sobre este particular cabe mencionar que las Disposiciones Transitorias sobre la Participación de la Fuerza Armada en Tareas de Control y Seguridad Penitenciaria que hacían una excepción al Art. 22, numeral 4 de la Ley Penitenciaria que prohíben el sometimiento de reos a autoridades militares, caducó el 30 de junio de 2011. Desde esa fecha se continuó con estas tareas amparadas solo en el Decreto Ejecutivo N° 60³⁷ que dispuso la utilización de la Fuerza Armada en tareas de seguridad, el cual se modificó en 2010³⁸ agregándole la posibilidad de que participaran en labores de custodia, seguridad y control de ingresos a centros penitenciarios y se prorrogó de esa manera para 2012³⁹. De este modo, resulta que desde el 30 de junio de 2011, la Fuerza Armada realizó sus labores dentro de los centros penales sin que existiera una excepción vigente a la Ley Penitenciaria cuando lo ideal hubiese sido que se prorrogara la disposición legislativa aludida.

3.2.6.5. Mejoras en el Instituto de Medicina Legal

El 20 de marzo de 2012, la Corte Suprema de Justicia inauguró las nuevas instalaciones del Instituto de Medicina Legal “Dr. Roberto Masferrer”, en San Salvador. La remodelación incluye la construcción de módulos para las diversas áreas operativas del Instituto y la instalación de mejor equipo para desempeñar su función, como cámaras frigoríficas con mayor capacidad⁴⁰.

En el Informe de Coyuntura Legal e Institucional del primer semestre de 2010⁴¹, se informó sobre la crítica situación de infraestructura y equipo que afectaba el trabajo del Instituto de Medicina Legal, lo cual dificultaba la eficiencia en su función, de acuerdo con la cual tiene un importante rol en proveer prueba pericial en los procesos penales (Art. 99 Ley Orgánica Judicial).

A pesar de las difíciles condiciones expuestas en aquella ocasión, que se extendían a las instalaciones regionales del Instituto, es un progreso importante para el fortalecimiento de esta institución que se modernizaran por lo menos las instalaciones de San Salvador, lo cual es de esperar que se refleje en el desempeño de su función.

Con la apertura de dos granjas penitenciarias se adicionaron durante este semestre, 190 cupos en el sistema penitenciario, pasando de 8100 a 8290. Se había previsto que las granjas aumentarían alrededor de 400 cupos, pero aunque no se alcanzaron inicialmente, es posible ampliar las granjas en el futuro.

3.3. Cumplimiento de la pena y rehabilitación

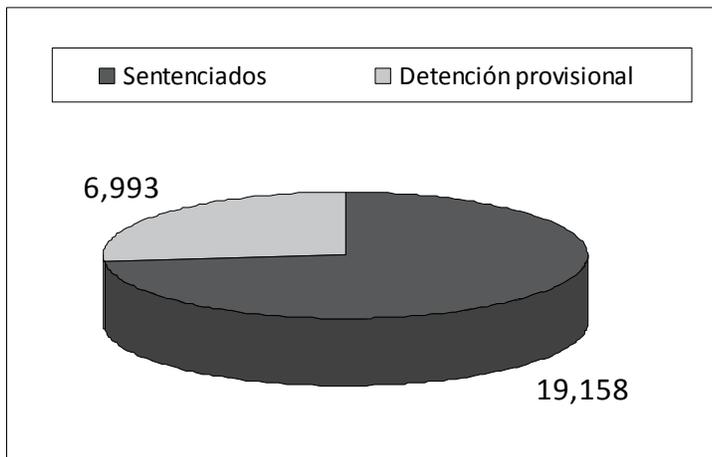
3.3.1 Población reclusa hacinada

Desde el primer informe de Coyuntura Legal e Institucional, se ha venido monitoreando la evolución de la situación de hacinamiento penitenciario, como un problema humano e institucional en el combate a la delincuencia.

Con la apertura de dos granjas penitenciarias se adicionaron durante este semestre, 190 cupos en el sistema penitenciario, pasando de 8,100 a 8,290. Se había previsto que las granjas aumentarían alrededor de 400 cupos, pero aunque no se alcanzaron inicialmente, es posible ampliarlas en el futuro.

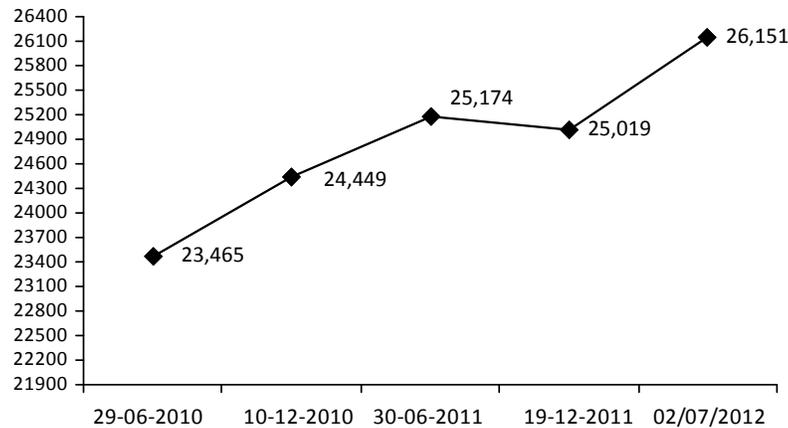
Al analizar la información de la Dirección General de Centros Penales, resulta que el hacinamiento en las cárceles es, al 2 de julio de 2012, de 315% de la capacidad instalada⁴². En este periodo existió un aumento de 1,132 reos con respecto al cierre del semestre anterior. En la segunda mitad de 2011, se observó una reducción leve en los privados de libertad, debido a que ciertas cárceles, por orden judicial, no habían estado recibiendo más internos. Durante este semestre se regresa a la tendencia normal, incluso con un salto más grande que el aumento que se venía observando en semestres anteriores, tal como se ilustra en la gráfica 2 de este capítulo.

Gráfica 1. Población reclusa al 2 de julio de 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Centros Penales.

Gráfica 2. Aumento de la población reclusa: 1,132 reos (4.5 %) en los últimos 6 meses



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Centros Penales.

3.3.1.1. Bartolinas PNC con sobrepoblación

Durante este semestre ha continuado la situación irregular de que las bartolinas de la Policía Nacional Civil se han convertido en cárceles temporales, a pesar de no estar diseñadas para esta función, debido a que no es posible trasladar a los reos en etapa de instrucción del proceso a un centro penitenciario.

De acuerdo a declaraciones vertidas en medios de comunicación por funcionarios policiales, la cantidad de personas detenidas en las bartolinas triplica la capacidad instalada, puesto que en todo el territorio hay espacio para cerca de 1,000 detenidos y en ese espacio se mantienen cerca de 3,000 privados de libertad⁴³.

La situación continúa en similar estado que el semestre anterior, cuando la saturación de centros penales se ha expandido hasta las bartolinas de la PNC. La grave situación requiere una ampliación urgente de la infraestructura penitenciaria y una política completa para permitir la reinserción social progresiva mediante la reducción de personas en régimen cerrado.

3.3.1.2. Inauguración de las primeras granjas penitenciarias

Se han hecho esfuerzos para disminuir el hacinamiento. Uno de los proyectos de la Dirección General de Centros Penales ha sido crear nueva infraestructura con vocación de rehabilitación, en la que se pueda albergar reos en fase de confianza. La idea fue crear al menos una de estas instalaciones para hombres y otra para mujeres.

El 2 de febrero de 2012 se inauguró la Granja Penitenciaria de Izalco, donde inicialmente se han ubicado 100 internas en fase de confianza, las cuales tendrán la oportunidad de acercarse a la sociedad por medio del trabajo. Esto ayudará a reducir el hacinamiento en la cárcel de mujeres y permitirá que se administre mejor un programa más amplio de fase de confianza. El 14 de junio de 2012 se inauguró la Granja Penitenciaria de Santa Ana, donde se instalarán 90 reclusos en fase de semilibertad⁴⁴.

Durante este semestre ha continuado la situación irregular de que las bartolinas de la Policía Nacional Civil se han convertido en cárceles temporales, a pesar de que no están diseñadas para esta función...

La sobrepoblación carcelaria alcanza 315% en El Salvador. Para reducir ese nivel es urgente construir nueva infraestructura penitenciaria, que permita desahogar la situación e incluso, centros que permitan la implementación de programas de rehabilitación.

Sin duda, este es un logro significativo a iniciativa de las autoridades de Centros Penales, el cual ha avanzado con limitantes en el presupuesto. No obstante, la ampliación de la infraestructura penitenciaria que se requiere actualmente sobrepasa estos esfuerzos, dado que restar 190 reos a un total de 26,151⁴⁵ no es significativo. Lo positivo de este esfuerzo es que las granjas tienen potencial para ampliarse en el futuro, pero requerirá de una inversión adicional.

3.3.2. Necesidad de fortalecimiento institucional para cerrar la brecha de infraestructura penitenciaria

La sobrepoblación carcelaria alcanza 315% en El Salvador. Para reducir ese nivel es urgente construir nueva infraestructura penitenciaria, que permita desahogar la situación e incluso, centros que permitan la implementación de programas de rehabilitación. Eso no parece viable si se considera la asignación presupuestaria de este año, donde solo se ha destinado US\$100 en el rubro de infraestructura penitenciaria⁴⁶. Además, de conformidad con estadísticas de la Dirección General de Centros Penales, el 95.59% de los reos condenados están en régimen cerrado, es decir, solo 4.41% está dentro de un sistema de libertad condicional o semilibertad⁴⁷. Por ello, se reitera la necesidad de trabajar en políticas orientadas a reducir el número de reos en régimen cerrado, trabajando en los programas de libertad condicional y semilibertad y buscando medidas cautelares diferentes a la detención provisional.

En abril se anunció que se gestionaría un préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica, para avanzar en infraestructura penitenciaria⁴⁸.

3.3.3. Falta de Cámaras de Segunda Instancia de Vigilancia Penitenciaria

Luego de 15 años de aprobada la ley, todavía no se han creado las Cámaras que la normativa establece, las cuales tendrían a su cargo conocer en segundo grado de las decisiones que el Juez de Vigilancia Penitenciaria pronuncie...

En El Salvador, la ley que regula la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad establecidas por el derecho penal, es la Ley Penitenciaria⁴⁹, emitida en 1997. Uno de los aspectos importantes de esta ley es el establecimiento de las autoridades judiciales que velarían por su aplicación, de modo que su Art. 33 determinó que estas serían las Cámaras de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena; y el Departamento de Prueba y Libertad Asistida.

Luego de 15 años de aprobada la ley, todavía no se han creado las Cámaras que la normativa establece, las cuales tendrían a su cargo conocer en segundo grado de las decisiones que el Juez de Vigilancia Penitenciaria pronuncie, como la aprobación o revocación de la libertad condicional, etc.⁵⁰. Mientras tanto, esa función la desempeñan las Cámaras de lo Penal (Art. 6 de la Ley Orgánica Judicial).

Sin entrar en análisis costo-beneficio y limitándose al cumplimiento de la ley, la Corte Suprema de Justicia debería crear las Cámaras, de conformidad con la Ley Penitenciaria, con el propósito de garantizar el cumplimiento de esta ley. Sin embargo, si se realizara el análisis económico pertinente, y si se determinara que es eficiente que las Cámaras de lo Penal realicen estas funciones, se debería solicitar la reforma de la Ley Penitenciaria en ese sentido. Lo que no es jurídicamente adecuado es que se mantenga a las Cámaras de lo Penal cumpliendo unas funciones para las que una ley especial ha previsto la creación de otro ente judicial.

4. CONCLUSIONES

- La dispensa de trámites no debe utilizarse de manera injustificada y en ningún caso, para aprobar reformas constitucionales, dada la importancia que tienen para la seguridad jurídica. Si bien el mecanismo de dispensa de trámites para la aprobación de normas es legítimo, este debe fundamentarse en la existencia de una realidad que debe regularse urgentemente.
- A pesar de algunas dudas en la ciudadanía, se constató una reducción considerable de los homicidios, motivada por el pacto de no agresión entre pandillas. Es importante que esta reducción en los homicidios sea sostenible y esté comprendida en un plan integral de seguridad.
- A pesar de algunos esfuerzos, la situación de saturación penitenciaria sigue su incremento, por lo que son necesarias políticas efectivas para disminuir la población carcelaria.
- La Fuerza Armada ha sido autorizada para continuar sus labores de seguridad pública hasta el año 2013, sin que a la fecha se haya rendido a la Asamblea Legislativa el informe que manda la Constitución.

EJE CLIMA DE NEGOCIOS Y LEGISLACIÓN COMERCIAL



1. INTRODUCCIÓN

El clima de negocios... es el reflejo de diversos factores, tales como: facilidad para hacer negocios, transparencia en el mercado, solidez financiera, políticas públicas consensuadas e instituciones eficientes.

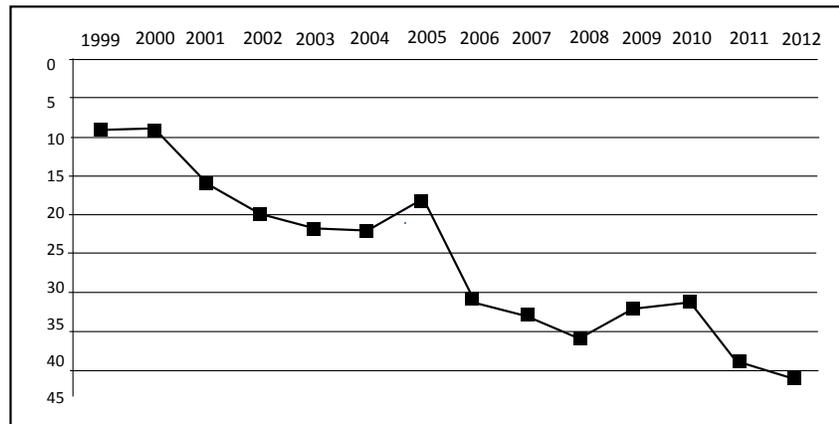
El clima de negocios en un país es el reflejo de diversos factores, tales como: facilidad para hacer negocios, transparencia en el mercado, solidez financiera, políticas públicas consensuadas e instituciones eficientes. El impulso al crecimiento del sector privado requiere una regulación y eficientes instituciones que permitan que las buenas ideas, sin importar su origen, puedan transformarse en negocios y las empresas logren invertir y crecer, generando más empleos¹.

En este semestre, para medir el desempeño del clima de negocios se utilizan las encuestas, entrevistas, datos e indicadores de libertad económica y facilidad para hacer negocios, que permitan identificar la situación actual de El Salvador en esta materia.

2. INDICADORES

El 12 de enero de 2012 se presentó el Índice de Libertad Económica, elaborado por la Fundación Heritage, que evalúa diez libertades de los países, tales como la empresarial, laboral, fiscal, entre otras. El Salvador se encuentra en la posición 41 de 179 países evaluados, si bien se ubica arriba del promedio de los países, muestra un retroceso constante desde hace 10 años, como se advierte en la gráfica 1. El mayor retroceso ocurre en los aspectos de libertad empresarial y falta de la lucha contra la corrupción y el mayor reto es fortalecer el respeto a la propiedad privada, cumplimiento de la ley y la independencia judicial².

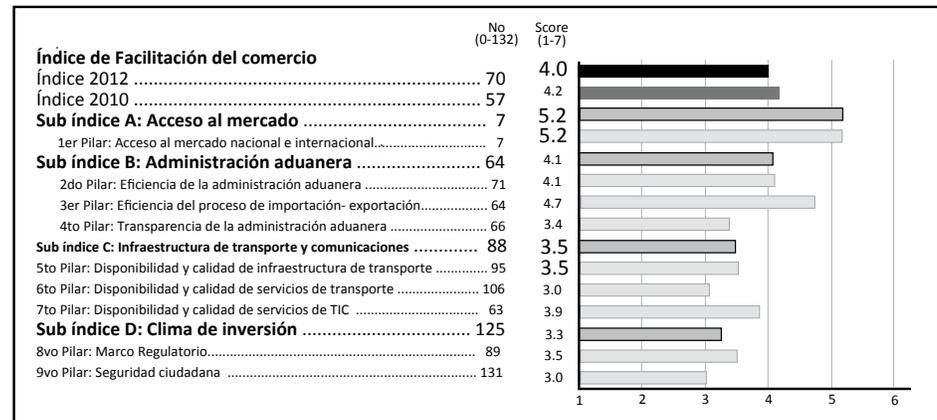
Gráfica 1. Posición de El Salvador en el Índice de Libertad Económica, 1999-2012.



Fuente: Índice de Libertad Económica, Fundación Heritage.

El Foro Económico Mundial publicó el reporte *Global Enabling Trade 2012*, que analiza cómo la globalización afecta las políticas comerciales de los países. Para este objetivo, el informe presenta el índice de facilitación del comercio, que mide cuatro aspectos: acceso a mercados, administración aduanera, infraestructura de transporte y comunicaciones, y clima de inversión. De esta forma, evalúa el desarrollo de las instituciones, políticas y ambiente para la libre circulación de bienes y servicios a través de las fronteras. El Salvador acumula 4.0 puntos y se encuentra en la posición 70 de 132 economías, mostrando el mejor rendimiento en el área de acceso a mercados (número 7), y el peor, en el clima de inversión (número 125) principalmente por la falta de regulación favorable al comercio y la inseguridad física, cuadro 1. Al compararse con otros países, cabe destacar el caso de Chile y Costa Rica, que en los últimos años han mejorado el clima de inversión y la administración aduanera, a través de reformas legales y administrativas³.

Cuadro 1. Resultados de El Salvador en el reporte Global Enablig Trade 2012.

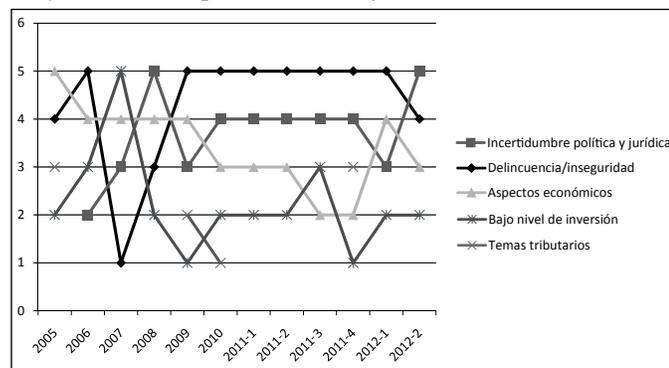


El índice mide en una nota de 1 a 7, siendo 1 la menor nota y 7, la mayor. Se evaluán 132 economías.

Fuente: Reporte Global Enablig Trade 2012.

La Encuesta Dinámica Empresarial, realizada trimestralmente desde 1988 por Fusades, muestra la incertidumbre política y jurídica como el principal obstáculo al clima de negocios, seguido por la inseguridad ciudadana, aspectos económicos y el bajo nivel de inversión de la economía. La gráfica 2 refleja que la afectación de la inseguridad ciudadana ha sido superada por la incertidumbre política y jurídica probablemente generada por las elecciones legislativas y la elección de funcionarios públicos.

Gráfica 2. Factores para un clima desfavorable, 2009-2012.



Datos obtenidos al mes de junio de 2012.

Fuente: Encuesta Dinámica Empresarial, Fusades.

Estos elementos dificultan el aprovechamiento de las oportunidades y disminuyen los incentivos para la inversión productiva y la generación de empleo. Los estudios indican que mejorar la previsibilidad de la política es una medida que, por sí sola, podría incrementar la probabilidad de nueva inversión⁴. Ante esta situación de estancamiento en el clima de negocios, se perfilan tres iniciativas para resolver estos

problemas y promover el desarrollo de El Salvador: el Asocio para el Crecimiento, el posible otorgamiento del segundo Fondo del Milenio de El Salvador (conocido como FOMILENIO II) y la Iniciativa para la Competitividad.

El Asocio es “una gran esperanza por su potencial impulso al desarrollo productivo de nuestro país...”

El Asocio para el Crecimiento es una iniciativa de los gobiernos de El Salvador (GOES) y Estados Unidos, quienes elaboraron un plan de acción, el cual contempló la creación de un Consejo para el Crecimiento, conformado por funcionarios y empresarios salvadoreños, para promover un ambiente de confianza, comunicación y colaboración con la finalidad de verificar el cumplimiento de las metas específicas establecidas en el plan de acción, apoyar su implementación, dialogar sobre los desafíos del país y desarrollar opciones para mejorar la productividad, como la promoción de la seguridad jurídica⁵. El Asocio es “una gran esperanza por su potencial impulso al desarrollo productivo de nuestro país a partir de (...) inversiones en áreas estratégicas de nuestra economía, como son los servicios portuarios y aeroportuarios, la energía, la industria, el turismo, las exportaciones, la agroindustria y todas las actividades productivas”⁶. Durante este semestre, el Consejo ha tenido discusiones sobre los proyectos estratégicos del país y los programas de inversión, tales como la concesión de puertos y proyectos de infraestructura⁷, y el reto es la etapa actual de implementación, sin embargo, su trabajo está sujeto a la voluntad para impulsar esas políticas públicas.

El GOES trabaja en forma conjunta para ser beneficiario de FOMILENIO II, dado que este fondo de cooperación, según funcionarios salvadoreños, “va a tener que enfocarse en resolver los obstáculos que no permiten el crecimiento y la inversión en el sector externo de los transables”. Sus componentes serán la construcción de infraestructura, apoyo a la inversión, reforma institucional y mejora del clima de negocios, a través de diversos proyectos específicos orientados a fortalecer el capital humano, la productividad y las estrategias que promuevan y potencien la inversión en la zona costera del país⁸. Estos fondos de cooperación se otorgan en base al cumplimiento de ciertos indicadores de elegibilidad: gobernar con justicia, invertir en la población, facilitación de hacer negocios y fomento a la libertad económica; por tanto, un desafío para el país es generar las condiciones para satisfacer los estándares solicitados, en especial aquellos relacionados con el control de corrupción y el respeto al Estado de Derecho, así como, presentar un proyecto de país a la Corporación del Reto del Milenio, agencia responsable de estos fondos de cooperación. El 15 de marzo de 2012 se entregó el perfil del proyecto, y desde esa fecha, se han realizado consultas con los sectores interesados para detectar las oportunidades de inversión, con el objetivo de suscribir este nuevo convenio a finales de este año⁹.

Fusades presentó la “Iniciativa para la Competitividad”, que busca construir una agenda de nación, basada en acuerdos y en acciones implementadas, que solucionen los problemas que afectan la competitividad del país.

Por último, el 27 de enero de 2012, Fusades presentó la “Iniciativa para la Competitividad”, que busca construir una agenda de nación, basada en acuerdos y en acciones implementadas, que solucionen los problemas que afectan la competitividad del país. La característica principal del proceso fue la sinergia de esfuerzos entre el sector privado y público en cuatro equipos de trabajo, con los objetivos siguientes: 1) educación y empresa: fortalecer la relación entre la educación y la innovación, con la participación del sector productivo; 2) infraestructura: generar propuestas claras que logren el crecimiento económico y el desarrollo social de El Salvador a través

de la infraestructura en los sectores de logística, recurso hídrico y energía eléctrica; 3) acceso a mercados e inversión: promover y aprovechar los acuerdos comerciales y una institucionalidad para un buen clima de negocios; y 4) facilitación de trámites: simplificar y disminuir pasos, evitar duplicidades, cortar tiempos, reducir costos y garantizar la transparencia¹⁰. A partir de la presentación inicial, la iniciativa fue liderada por equipos de trabajo conformados por 103 expertos locales, representantes de universidades, centros técnicos, empresas, centros de investigación y entidades gubernamentales, quienes el 11 de mayo presentaron el documento “Agenda de Competitividad 2012/2013”, con propuestas sobre acciones de corto y mediano plazo para solucionar los obstáculos de la competitividad. Durante el semestre, se realizaron reuniones y conferencias con especialistas, encaminadas al cumplimiento de estos objetivos y la mejora de la competitividad del país¹¹.

3. LEGISLACIÓN DE NEGOCIOS

...el GOES retomó diversas iniciativas legales... para promover nuevos programas de simplificación y modernización de la Administración Pública e incrementar la competitividad desde la perspectiva jurídica...

3.1. Área de negocios

La actividad económica requiere buenas normas, que establezcan los derechos en forma clara y precisa, fijen reglas del juego competitivas, aseguren el cumplimiento de los contratos, que generen predictibilidad en las transacciones y protección ante los abusos, y en fin, normas que cumplan eficientemente con las funciones estatales.

3.1.1. Propuestas sobre la legislación comercial

Durante este semestre, el GOES retomó diversas iniciativas legales, con el apoyo del Banco Mundial, para promover nuevos programas de simplificación y modernización de la Administración Pública e incrementar la competitividad desde la perspectiva jurídica facilitando el libre comercio. Estos proyectos de ley son la Ley de Firma Electrónica, Ley de Fomento a las Micro y Pequeñas Empresas, Ley de Insolvencia Empresarial, Ley de Estabilidad Jurídica, Ley de Zonas Francas Industriales y Comercialización, Ley de Servicios Internacionales, Ley de Zonas Francas y Ley de Garantías Mobiliarias¹².

El reto durante el segundo semestre será generar espacios de discusión pública y abierta sobre el contenido de estas iniciativas legales e incorporar las mejores prácticas internacionales adecuadas a las condiciones nacionales, con el objetivo de lograr la legitimidad importante para la aprobación legislativa de estos proyectos.

Por su parte, el Consejo para el Crecimiento ha trabajado en una reforma integral de las distintas leyes para incentivar la inversión y agilizar los trámites, destacando el Secretario Técnico la propuesta de creación de los contratos de seguridad o estabilidad jurídica, que consiste en que *“un inversionista firma con el gobierno un contrato de inversión jurídica y a la inversión se le protege, se le dan las garantías de que las condiciones mínimas de la inversión inicial se mantienen durante el transcurso de la inversión”*¹³; sin embargo, esta medida deberá acompañarse de un compromiso de respeto al Estado de Derecho y *“que el gobierno demuestre competencia en la reducción de los trámites burocráticos y en la puesta en práctica de soluciones sencillas pero efectivas para los problemas del país”*¹⁴.

3.1.2. Situación actual civil y mercantil

La Encuesta Dinámica Empresarial de Fusades muestra que durante los últimos dos años ha incrementado el grado de seguridad de los empresarios en los tribunales para exigir el cumplimiento de los contratos...

La aplicación del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), vigente desde el 1 de junio de 2010, respecto a la difusión del contenido de la ley, destaca que, según datos oficiales, desde 2009 el CNJ ha realizado 282 actividades de capacitación, en 7 ciudades, con la participación de 5,440 participantes provenientes de las Cámaras de Primera Instancia, Juzgados de Primera Instancia, unidades administrativas, Ministerio Público y entidades privadas¹⁵. El reto es promover la continua capacitación dentro del sector judicial, en especial al interior del país, y mejorar los canales de coordinación con las universidades y otras entidades de la comunidad jurídica para lograr el respeto al debido proceso y asegurar el efectivo cumplimiento de los derechos de los ciudadanos.

La Encuesta Dinámica Empresarial de Fusades muestra que durante los últimos dos años ha incrementado el grado de seguridad de los empresarios en los tribunales para exigir el cumplimiento de los contratos, pasando de 5.5 a 6.0 en una escala de 0 a 10.

...un anteproyecto de Ley Procesal Laboral... debe garantizar el respeto a los derechos laborales en el marco de una economía social de mercado que permite promover la productividad de los trabajadores y la competitividad del país...

Sin embargo, los tribunales presentan una de las peores imágenes institucionales al obtener la penúltima posición de las entidades públicas evaluadas, únicamente superan a la Asamblea Legislativa. Por tanto, para mejorar estos resultados, posiblemente relacionados al CPCM, es preciso superar los obstáculos advertidos tales como el incumplimiento de plazos por parte de algunos jueces, incremento de formalismos, falta de equipamiento tecnológico, aplicación abusiva de una excepción por carga de trabajo, entre otros¹⁶. Asimismo, si bien el compromiso de finalizar todos los procesos judiciales iniciados con la legislación anterior antes de junio de 2012 se atrasó, la Corte Plena inició el proceso de reconversión de los Tribunales de lo Civil y Mercantil para mejorar la efectividad de los mismos.

3.1.3. Legislación laboral

Durante este semestre, continuó el trabajo de la Comisión Consultiva de la Comisión para la Reforma del Proceso Laboral, creada por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), para la elaboración de un anteproyecto de Ley Procesal Laboral que actualice la regulación y agilice el acceso a la justicia. Cabe resaltar que esta normativa debe garantizar el respeto a los derechos laborales en el marco de una economía social de mercado que permite promover la productividad de los trabajadores y la competitividad del país¹⁷.

Por otro lado, la CSJ y el Programa de USAID para el Fortalecimiento de la Justicia Laboral para CAFTA-DR, en cumplimiento de los compromisos con el Libro Blanco, finalizaron el programa “Sistema de Gestión de Tribunales Laborales” en El Salvador, que ha modernizado la gestión judicial al realizar las siguientes actividades: capacitación de los funcionarios con expositores internacionales y salvadoreños, donación de equipos tecnológicos para la realización de las labores judiciales y las audiencias, creación de un sistema de gestión de tribunales integrados, cooperación con la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Trabajo y el Consejo Nacional de la Judicatura, entre otros¹⁸.

Durante el periodo analizado entró en vigor la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo, que generará nuevos procesos de gestión en seguridad e higiene de las empresas privadas e instituciones públicas en el ámbito nacional, según las condiciones posibles y en congruencia con las restantes políticas del Gobierno. También, se presentó una propuesta de reforma a la regulación relativa a la conformación del Consejo Directivo del INSAFORP¹⁹, la cual, según el sector privado y el sector sindical, constituye un retroceso a la conformación del órgano rector, ya que otorga mayoría de miembros al sector público, excluyendo a actores claves en el proceso de formulación de una política integral de formación profesional en el país.

3.1.4. Regulación sobre arbitrajes

El arbitraje es un elemento importante del clima de negocios dado que facilita el cumplimiento de los contratos.

El arbitraje es un elemento importante del clima de negocios dado que facilita el cumplimiento de los contratos. En ese sentido, sigue siendo un reto para El Salvador, debido a la resolución del proceso de inconstitucionalidad 11-2010 que declaró que no existe una inconstitucionalidad en el art. 66-A de la Ley de Mediación, Conciliación y Arbitraje y en los arts. 161 y 165 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la

Administración Pública en relación con el art. 23 de la Constitución. Según asociaciones de abogados, gremiales y Fusades, esta resolución constituye un debilitamiento a la institución del arbitraje, dado que admite la participación judicial mediante el recurso de apelación, genera confusión en los recursos, y en general, afecta el origen libertario e individual del arbitraje, eliminando la mayoría de los beneficios procesales tales como la agilidad, probidad, especialidad, entre otros²⁰. Al cierre de este informe siguen pendientes las resoluciones por parte de la Sala de lo Constitucional de las inaplicabilidades emitidas por las Cámaras de Segunda Instancia con base en los artículos en cuestión.

...un equipo de especialistas en materia arbitral está elaborando un proyecto de reforma legal que pretende: i) fortalecer la institución arbitral, ii) adecuar el arbitraje nacional a las mejores prácticas internacionales...

El Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, ha organizado foros de análisis y discusión del arbitraje en El Salvador, en los cuales se ha propuesto la necesidad de una reforma legal que permita modernizar la normativa y adecuarla a las necesidades actuales²¹. Para tales efectos, un equipo de especialistas en materia arbitral está elaborando un proyecto de reforma legal que pretende: i) fortalecer la institución arbitral, ii) adecuar el arbitraje nacional a las mejores prácticas internacionales, iii) convertir al país en una sede atractiva para los arbitrajes, iv) reducir la participación judicial en el arbitraje, v) incorporar figuras novedosas en el proceso, vi) adecuar los tiempos a la realidad nacional, entre otros aspectos. A más de 10 años de vigencia de la regulación de arbitraje, aún persiste el reto de consolidar una cultura del arbitraje a todos los niveles, que fomente su utilización y permita potenciar sus beneficios, y de esa manera complementará los altos niveles de confianza en las leyes e instituciones del país, según una encuesta sobre el arbitraje comercial en América Latina, realizada por *Institute for Transnational Arbitration*²².

Por otro lado, el 1 de junio de 2012 se conoció la resolución del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones sobre el caso ARB/09/12, *Pacific Rim Cayman LLC vs. El Salvador*, en la cual rechazó la jurisdicción por el Tratado de Libre Comercio entre Centro América, República Dominicana, y los Estados Unidos de América, estableciendo el precedente de aplicar una cláusula que previene abusos de parte de empresas demandantes; sin embargo, el arbitraje sigue en base a las disposiciones de la Ley de Inversiones²³.

3.1.5. Regulación de libre competencia y protección al consumidor

...la Superintendencia de Competencia (SC) ha realizado diversas actividades dirigidas a la promoción de la competencia...

Desde junio de 2011 a mayo de 2012, la Superintendencia de Competencia (SC) ha realizado diversas actividades dirigidas a la promoción de la competencia, entre ellas se destacan: cinco actuaciones previas de recolección de información para determinar posibles infracciones legales; diez procedimientos administrativos por prácticas anticompetitivas; siete sanciones por falta de colaboración en requerimientos de información solicitados dentro de estudios de competencia o procedimientos sancionatorios; dieciséis concentraciones económicas de empresas analizadas; cuatro opiniones sobre normativa y cuatro, sobre procedimientos de compras públicas, con el objetivo de detectar barreras de entrada al mercado; entre otras. En cuanto a la relación con la sede judicial, la SC ha defendido exitosamente la legalidad de sus actuaciones ante la Sala de lo Contencioso Administrativo en seis juicios, y únicamente en el proceso 334-2008, la Sala declaró ilegal la resolución de la SC, con base en el incumplimiento de los requisitos del allanamiento del art. 173 del Código Procesal Penal. Al respecto,

...inició la discusión de un proyecto de reformas a la Ley de Competencia, con el objetivo de ampliar algunos elementos que no están comprendidos como prácticas anticompetitivas, incluso la regulación a las normas de la Administración Pública, regular las ayudas públicas, modificar algunos plazos y armonizarlo con la regulación de socios público privados...

el 28 de febrero de 2012, la SC presentó un recurso de amparo contra dicho tribunal por violación del derecho a la seguridad jurídica y falta de motivación de la resolución, y al cierre de este informe sigue pendiente de resolución. Al 30 de junio existen 17 procesos en trámite ante la Sala de lo Contencioso Administrativo²⁴.

Durante este semestre, inició la discusión de un proyecto de reformas a la Ley de Competencia, al interior del Órgano Ejecutivo, con el objetivo de ampliar algunos elementos que no están comprendidos como prácticas anticompetitivas, incluso la regulación a las normas de la Administración Pública, las ayudas públicas, modificar algunos plazos y armonizarlo con la regulación de socios público privados²⁵. Este proceso de reforma legal debería ser legitimado a través de un proceso participativo con los sectores de la sociedad y, aprovechar esta discusión para perfeccionar la normativa y analizar aspectos relacionados al deber de colaboración, los criterios sobre las concentraciones económicas y la eficacia de las opiniones con el objetivo de promover la competencia en un marco de respeto al derecho de defensa y las libertades individuales.

Respecto a la aplicación de la Ley de Protección al Consumidor, los sectores más sancionados durante el periodo de junio 2011 a mayo 2012 son agua potable, inmuebles y servicios financieros²⁶. Por otro lado, durante este semestre, reinició la discusión del proyecto de reformas a la Ley de Protección al Consumidor²⁷, que deberá atender las mejores prácticas internacionales, y en especial el respeto a los principios de una economía social de mercado.

3.1.6. Ley de Medicamentos

Las primeras semanas de vigencia de esta ley existió incertidumbre debido a la falta de planificación y coordinación institucional...

El 22 de febrero de 2012 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Medicamentos, que centraliza la regulación de los servicios médicos y medicamentos en la Dirección Nacional de Medicamentos, estableciendo procedimientos de control de calidad y de regulación de precios, entre otros²⁸.

Las primeras semanas de vigencia de esta ley existió incertidumbre debido a la falta de planificación y coordinación institucional, lo que afectó las importaciones, visados, autorizaciones para apertura de nuevos establecimientos, exportaciones, control de calidad de los medicamentos, entre otros, e incluso su presupuesto fue aprobado hasta el 21 de junio, es decir, más de tres meses después del inicio de las actividades de la Dirección²⁹. Los problemas operativos se solucionaron temporalmente a través del traspaso de algunas facultades legales al Consejo Superior de Salud Pública mediante la suscripción de un convenio institucional; al respecto, es preciso señalar que esta normativa riñe con el principio de legalidad³⁰.

Al cierre de este informe, la Dirección Nacional de Medicamentos se encontraba elaborando el reglamento de la ley, analizando propuestas de reformas a la Ley de Medicamentos, e iniciando la implementación de mecanismos para asegurar el cumplimiento de la ley, en conjunto con la Defensoría del Consumidor³¹.

...la propuesta de Ley General de Aguas... requiere una reingeniería y modernización institucional que fortalezca las entidades públicas competentes, que les permita cumplir su papel de regulador y facilitador para contribuir efectivamente al proceso de desarrollo socioeconómico de los salvadoreños...

3.1.7. Regulación de medio ambiente

El 22 de marzo de 2012 ingresó a la Asamblea Legislativa la propuesta de Ley General de Aguas, presentada por el Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual debe consultarse con todos los sectores involucrados para aprobar una normativa que tenga como finalidad mejorar el bienestar de los salvadoreños a través de la protección, conservación y uso eficiente del recurso hídrico, sobre la base de la eficiencia económica, equidad y sostenibilidad ecológica³². Para ello se requiere una reingeniería y modernización institucional que fortalezca las entidades públicas competentes, que les permita cumplir su papel de regulador y facilitador para contribuir efectivamente al proceso de desarrollo socioeconómico de los salvadoreños³³.

El 16 de mayo de 2012 fueron publicadas las reformas a la Ley de Medio Ambiente que reformó el articulado de responsabilidad civil por daños ambientales, y el 7 de junio de 2012, la Corte Suprema de Justicia solicitó la reforma legal que habilitan la creación de tres tribunales de primera instancia y dos cámaras de segunda instancia³⁴. En ese sentido, es indispensable otorgar los recursos financieros, humanos y técnicos para asegurar una correcta aplicación de la normativa enmarcada en el respeto al medio ambiente y promoción del desarrollo sostenible. Además, dentro de la materia ambiental se destaca que el 22 de junio, la Sala de lo Constitucional emitió una resolución en la cual afirmó el derecho de los ciudadanos a estar informados del impacto ambiental de los proyectos y a recibir una respuesta por parte de la Administración Pública³⁵.

3.2. Área financiera

Los acontecimientos del área financiera de este semestre se pueden analizar en dos grandes áreas: la primera, las normas institucionales donde se establecen las directrices relevantes emanadas de las entidades reguladora y supervisora del sistema financiero; y segunda, aquellas que regulan los proveedores públicos de servicios financieros, así como las relaciones entre los proveedores y consumidores de servicios financieros.

3.2.1. Directrices sobre aspectos regulatorios y de supervisión

El reto es fortalecer la comunicación y coordinación entre la Superintendencia del Sistema Financiero y el Banco Central de Reserva, con la finalidad de que se logre el objetivo de preservar la estabilidad de este importante sector.

En este semestre la Superintendencia del Sistema Financiero publicó el Marco General de la Supervisión del Sistema Financiero, según el cual adopta criterios y políticas para implementar la supervisión en base a riesgos y verificar el cumplimiento de las leyes financieras. Asimismo, el Banco Central de Reserva realizó una reestructuración interna para cumplir su función de revisión, elaboración y aprobación de la normativa aplicable al sistema financiero, iniciando con reglas sobre diversos temas: transparencia en servicios financieros, seguridad física de los cajeros, entre otros. El reto es fortalecer la comunicación y coordinación entre estas dos instituciones, con la finalidad de que se logre el objetivo de preservar la estabilidad de este importante sector. También es fundamental solucionar los obstáculos en la instalación del Comité de Apelaciones de la Superintendencia del Sistema Financiero³⁶.

El reto de estas entidades es prestar servicios financieros a los diferentes sectores productivos, y al mismo tiempo, preservar su sanidad financiera.

3.2.2. Regulaciones sobre intermediarios financieros públicos, consumidores y proveedores de servicios financieros

Durante mayo de 2012 inició operaciones el Banco de Desarrollo de El Salvador, el Fondo de Desarrollo Económico y el Fondo Salvadoreño de Garantías, creados por la Ley del Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo, y que en conjunto con las entidades públicas financieras, conforman el Sistema Nacional de Fomento para el Desarrollo³⁷. El reto de estas entidades es prestar servicios financieros a los diferentes sectores productivos, y al mismo tiempo, preservar su sanidad financiera.

El 29 de marzo de 2012, la Asamblea Legislativa reformó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, con lo cual incrementó el monto que los fondos de pensiones deben invertir en certificados de inversión previsional de 30% a 45% de sus recursos y redujo la comisión de las administradoras de los fondos de pensiones³⁸.

La Asamblea Legislativa retomó la discusión sobre las observaciones presidenciales a las reformas a la Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito³⁹, y el 22 de febrero de 2012, se presentó una nueva iniciativa legal, de similar contenido a la propuesta analizada en 2011, que establecía un límite máximo de 36% al interés de este servicio financiero⁴⁰.

...la Superintendencia del Sistema Financiero y del Banco Central de Reserva, han manifestado su oposición al establecimiento de un límite único al interés debido a que generará una reducción de la oferta de créditos de las instituciones formales...

La Comisión Financiera continuó la discusión legislativa sobre el proyecto de Ley Contra la Usura, a través de la elaboración del estudio comparativo de la legislación internacional de la tipificación del delito de usura y de la regulación de la figura mercantil, e incluso, con una visita a Uruguay⁴¹. Representantes de los principales proveedores del sistema financiero, la Superintendencia del Sistema Financiero y del Banco Central de Reserva, han manifestado su oposición al establecimiento de un límite único al interés debido a que generará una reducción de la oferta de créditos de las instituciones formales, en especial para los pequeños empresarios, y la proliferación de la usura por los prestamistas informales⁴².

3.3. Área tributaria

La situación fiscal del país es crítica e insostenible y precisa una solución integral, producto de un pacto fiscal que incorpore la institucionalidad, la transparencia y el uso eficiente del gasto público, un tema planteado por Fusades y otros actores desde hace varios semestres, y que podría promoverse a través de una regulación sobre responsabilidad fiscal, retomando las experiencias de Perú, Brasil o Colombia⁴³.

El 27 de abril de 2012, el GOES presentó la política de transparencia fiscal que comprende 15 líneas estratégicas para incrementar la publicidad de la ejecución del gasto público, y estas líneas estratégicas de transparencia fiscal se dividen en tres grandes áreas: i) gestión de la administración pública, ii) mecanismos de participación ciudadana, y iii) mejoras al Portal de Transparencia Fiscal⁴⁴.

Por último, el Informe *Doing Business 2012* del Banco Mundial, el cual mide el clima de negocios de 183 países, reporta que el índice del “pago de impuestos”, se ha estancado en la posición 146⁴⁵; en ese sentido, las reformas aprobadas en 2011 han facilitado algunos aspectos dado que buscan establecer el monto exacto a tributar y así evitar la presentación de documentos por parte de los contribuyentes. Empero, no se han presentado nuevas propuestas para solucionar esta problemática.

3.4. Área de inversiones

Un acontecimiento que favorece el clima de inversión es el impulso al “Plan de mejora del clima de negocios para incrementar las inversiones en El Salvador”, liderado por la Secretaría Técnica de la Presidencia, el cual debe ser aprobado e implementado efectivamente.

Esta sección presenta un listado de los acontecimientos relacionados con la promoción de las inversiones durante este semestre, desde una perspectiva jurídica:

- Facilitación de la participación del sector privado en la provisión de obras y servicios públicos, a través del proyecto de Ley de Asocios Público Privados y la aprobación de la Ley de Concesión del Puerto La Unión Centroamericana.
- Promoción de la nueva regulación para sectores estratégicos como las zonas francas, servicios internacionales y turismo, así como de los compromisos de estabilidad jurídica y simplificación administrativa.
- Impulso al “Plan de mejora del clima de negocios para incrementar las inversiones en El Salvador”, liderado por la Secretaría Técnica de la Presidencia, el cual debe ser aprobado e implementado efectivamente⁴⁶.

A pesar de las buenas intenciones observadas durante el semestre, es necesario transitar a la ejecución de estas iniciativas. Asimismo, deben crearse los mecanismos institucionales que fortalezcan la legitimidad de las decisiones, lo cual genera estabilidad de las reglas, mejora las condiciones del clima de negocios, y evite situaciones como las siguientes:

- Prohibición de la actividad de generación de electricidad por carbón o gas natural, a través de una ordenanza por parte de la municipalidad de La Unión⁴⁷.
- Reforma inconsulta del marco normativo del sistema de fondos de pensiones, impulsada por el Órgano Ejecutivo, con el objetivo de ampliar el porcentaje de emisión de títulos valores estatales hasta el 45%, entre otras medidas⁴⁸.
- Sentencia de la Sala de lo Constitucional que declaró los artículos 5 y 12 de la Ley General de Electricidad contrarios a la Constitución⁴⁹ y exige la aprobación legislativa de los contratos de concesión para la generación de energía eléctrica a partir de recursos hidráulicos y geotérmicos, lo cual requiere que la discusión se fundamente en criterios técnicos y mecanismos de evaluación de los proyectos para establecer los plazos de los contratos.

...y, un acontecimiento que afecta el clima de inversión es la sentencia de la Sala de lo Constitucional que declaró los artículos 5 y 12 de la Ley General de Electricidad contrarios a la Constitución...

4. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

...la evidencia ha demostrado que la calidad de las instituciones y las modalidades estatales en el cumplimiento de sus funciones es lo que realmente hace la diferencia la vida de los ciudadanos.

La situación actual ha revivido el debate sobre la intervención estatal en la economía, confundiendo el rol y tamaño del Estado con la efectividad en el cumplimiento de sus roles como promotor del bienestar; sin embargo, la evidencia ha demostrado que la calidad de las instituciones y las modalidades estatales en el cumplimiento de sus funciones es lo que realmente hace la diferencia en la vida de los ciudadanos. En ese sentido, se requiere de un Estado moderno, que entre otros objetivos busque la eficacia y transparencia en la gestión pública, por ejemplo, para las contrataciones de bienes o construcción de obras, la aprobación de trámites y la gestión del servicio civil⁵⁰.

4.1. Reformas al sistema de compras públicas

El 26 de marzo de 2012, la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, junto con el Ministerio de Salud, llevaron a cabo un foro con proveedores del sector de salud pública con el fin de identificar aspectos importantes que ayuden a mejorar la agilización de trámites, eliminar burocracia excesiva, garantizar mayor transparencia en los procesos de licitación, mejorar los tiempos de pago a los proveedores, así como mejorar los tiempos para recibir la mercadería, etc. Cualquier reforma a la regulación de compras públicas, debe incorporar los principios de libre competencia, transparencia y no discriminación para generar eficiencia de los proveedores, condición esencial en todo régimen de contratación de recursos públicos⁵¹.

Al cierre de este informe, la Asamblea Legislativa no ha retomado la discusión sobre nuevas reformas al sistema de compras públicas, a pesar de existir proyectos legales presentados y propuestas de los partidos políticos⁵²; sin embargo, es preciso discutir los aspectos relacionados con transparencia, mecanismos alternativos de solución de controversias, atrasos en los pagos por la entidad pública, etc. Por otro lado, durante el semestre continuó el trámite del proceso de inconstitucionalidad del artículo 72 letra k) de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, relativo a la contratación directa de medicamentos para el abastecimiento del sistema de salud pública.

4.2. Regulación sobre la infraestructura pública

...el reto es retomar las experiencias internacionales para mejorar la regulación, elaborar los planes estratégicos de aprovechamiento económico en el ámbito nacional y regional...

Ante una situación del deterioro de la infraestructura, como lo reporta el *Global Enabling Trade 2012* que ubica esta problemática como el segundo aspecto peor evaluado para la facilitación del comercio, en especial la calidad de puertos y aeropuertos⁵³; según la Iniciativa para la Competitividad, es necesario impulsar normativa innovadora e integral a favor de la productividad del país.

El 8 de septiembre de 2011, la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley de Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito especializada en Contenedores, Fase I, del Puerto de La Unión Centroamericana* y durante este semestre se está realizando la etapa preliminar de la licitación pública internacional que finalizará en diciembre de 2012; por consiguiente, el reto es retomar las experiencias internacionales para mejorar la regulación, elaborar los planes estratégicos de aprovechamiento económico en el ámbito nacional y regional, a través del fomento de la coordinación institucional entre la Comisión Ejecutiva Portuaria y la Autoridad Marítimo Portuaria, su capacidad operativa y financiera, así como el involucramiento de la municipalidad, tribunales y demás instituciones⁵⁴. Dentro del fortalecimiento institucional requerido para el manejo de la conexión del

...el Órgano Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Asocios Público Privados, con los lineamientos conceptuales para la creación y operatividad de este esquema de inversión que permitirá la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos y construcción de obras públicas con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos...

puerto de La Unión, durante este semestre, la municipalidad de La Unión ha previsto la creación de una Unidad Técnica Portuaria para fiscalizar las actividades comerciales en los puertos⁵⁵. Al cierre del informe, se confirmó que hay más de 10 empresas interesadas en ser concesionarias del puerto, y dentro de los criterios que se buscan para adjudicar la licitación están *“el que tengan la mayor capacidad de movilización de carga y más experiencia en logística”*⁵⁶.

El 19 de enero de 2012, el Órgano Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Asocios Público Privados, con los lineamientos conceptuales para la creación y operatividad de este esquema de inversión que permitirá la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos y construcción de obras públicas con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, por ejemplo, la modernización de aeropuertos, construcción de carreteras y edificación de centros tecnológicos⁵⁷. Este proyecto de ley incluye la mayoría de las recomendaciones de la sociedad civil, incorporadas en el Dictamen Final del Consejo Económico Social; sin embargo, es preciso valorar las mejores prácticas internacionales y las observaciones realizadas relativas a los aspectos institucionales y reglamentarios de la normativa, tales como la autonomía orgánica de la entidad responsable de los proyectos y la ampliación a todos los sectores de la actividad pública⁵⁸.

El impulso a este proyecto de ley y el fortalecimiento institucional necesario para su ejecución es parte del compromiso del GOES en el Asocio para el Crecimiento...

El impulso a este proyecto de ley y el fortalecimiento institucional necesario para su ejecución es parte del compromiso del GOES en el Asocio para el Crecimiento, y de igual manera, es uno de los compromisos públicos dentro del “Plan de mejora del clima de negocios para incrementar las inversiones en El Salvador”⁵⁹.

Ahora bien, es importante mencionar que la reciente sentencia de la Sala de lo Constitucional que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 5 y 12 de la Ley General de Electricidad, tendrá efectos en el esquema de concesiones actuales, puesto que se exige la aprobación legislativa de los contratos de concesión de generación de energía eléctrica a partir de recursos geotérmicos o hidráulicos, y no solo para el caso de las concesiones de obra pública, como lo regula el artículo 120 de la Constitución. De manera general, la sentencia podría afectar el clima de negocios debido al cambio de reglas y falta de certidumbre de los criterios bajo los cuales la Asamblea Legislativa aprobaría los contratos de concesión vigentes y los nuevos.

4.3. Tramitología y burocracia

Los procedimientos que realizan estos funcionarios tienen implicaciones en la gestión pública y calidad del servicio público... Además, afecta la actividad comercial ya que casi 9 de cada 10 empresas requieren permisos o licencias...

Los procedimientos que realizan estos funcionarios tienen implicaciones en la gestión pública y calidad del servicio público; por ejemplo, el excesivo número de trámites ha generado atrasos en la ejecución de planes gubernamentales. Además, afecta la actividad comercial ya que casi 9 de cada 10 empresas requieren permisos o licencias, según la Encuesta Dinámica Empresarial.

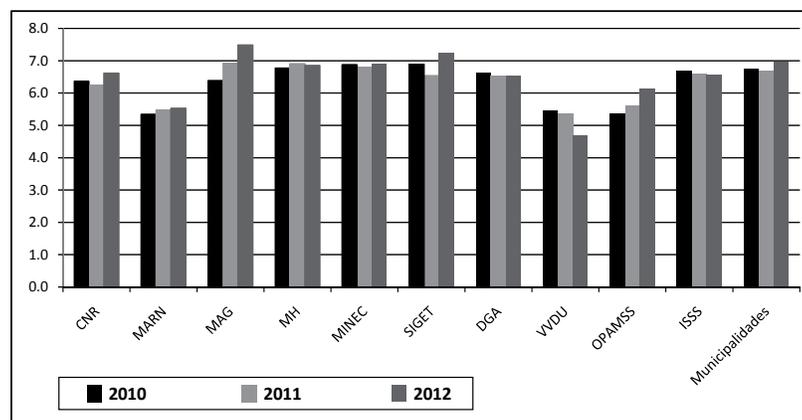
El Informe *Doing Business 2012* del Banco Mundial, el cual mide el clima de negocios de 183 países, reporta que el índice de “facilidad de hacer negocios” en El Salvador se ha estancado –por dos años consecutivos– en la posición 112 entre los 183 países evaluados, disminuyendo 28 posiciones con respecto a 2010, cuando se ubicaba en la posición 84, y entre los rubros peor calificados está “la obtención de permisos de construcción”. Además, el reporte *Global Enabling Trade 2012*, del Foro Económico Mundial, ubica la eficiencia de la administración aduanera en el puesto 105 de 132

La Encuesta Dinámica Empresarial mide la valoración de los empresarios sobre la agilidad de las instituciones públicas para el otorgamiento de los permisos o licencias que requieren para realizar su actividad comercial.

economías, y las prácticas administrativas son el 40% de los factores más problemáticos para importar⁶⁰.

La Encuesta Dinámica Empresarial mide la valoración de los empresarios sobre la agilidad de las instituciones públicas para el otorgamiento de los permisos o licencias que requieren para realizar su actividad comercial. Al respecto, la gráfica 3 presenta en mejor ubicación al MAG y SIGET, mientras que en peor, al MARN y VVDU, ambos responsables de la supervisión de obras públicas. En general, se puede señalar que todas las instituciones tienen el reto de mejorar sus procesos internos para prestar servicios públicos eficientes.

Gráfica 3. Agilidad de las instituciones, 2010-2012.



Pregunta: En general, en una escala de 0 a 10, donde 0 = sumamente engorroso y 10 = sumamente ágil, ¿cómo califica el tiempo que tardan los procedimientos administrativos para la obtención de esos permisos o licencias que su empresa necesita? **Nota:** CNR, Centro Nacional de Registro; MARN, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; MAG, Ministerio de Agricultura y Ganadería; MH, Ministerio de Hacienda; MINEC, Ministerio de Economía; SIGET, Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones; DGA, Dirección General de Aduanas; VVDU, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano; OPAMSS, Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador; ISSS, Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Fuente: Encuesta Dinámica Empresarial de junio de 2012, Fusades.

...una experiencia exitosa es la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Perú, que permite la facilitación de trámites a través de la denuncia de incumplimiento de la ley o irracionalidad por los trámites exigidos por la Administración Pública.

En ese sentido, tal como lo reconoce el Asocio para el Crecimiento y la Iniciativa para la Competitividad, es preciso impulsar un proceso integral de desburocratización a través de proyectos, leyes e instituciones. Respecto al primero, iniciativas de ventanilla única de requisitos municipales o permisos de construcción; sobre las reformas normativas, se destacan las leyes digitales básicas, de procedimientos administrativos y simplificación de trámites, que potencien los derechos de los ciudadanos y eliminen la excesiva burocracia, tal como la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, (una normativa de Costa Rica); y en cuanto a mecanismos institucionales activados por los ciudadanos, una experiencia exitosa es la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Perú, que permite la facilitación de trámites a través de la denuncia de incumplimiento de la ley o irracionalidad por los trámites exigidos por la Administración Pública⁶¹.

Durante este semestre, un evento positivo fue la suscripción de un convenio entre la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción y el Concejo de Alcaldes del

Área Metropolitana de San Salvador con el fin de facilitar los procesos administrativos relativos al otorgamiento de permisos y aprobación de obras urbanísticas; así como, la implementación del programa gubernamental infotrámities *e-regulations* El Salvador, *MiEmpresa.gob.sv* y propuestas de modernización de aduanas, y el programa Punto de Atención Empresarial del programa de Competitividad Municipal de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional⁶². Para asegurar la sostenibilidad de estas medidas, deben trasladarse a las normativas correspondientes. Asimismo, sigue pendiente una reforma integral que aborde esta situación, tanto los trámites excesivos como la corrupción, así como la implementación efectiva de los compromisos gubernamentales existentes.

4.4. Profesionalización de los funcionarios

La profesionalización de la burocracia estatal es un elemento esencial en la gestión pública debido a sus implicaciones en la ejecución eficiente de las políticas públicas y la competitividad del país. Para esto se requiere un sistema integral de recursos humanos que realice la planeación, valoración de puestos de trabajo, mecanismo de ingreso y salida, programas de capacitación, evaluación y planes de carrera dentro del sector público.

...sigue pendiente la actualización de la Ley del Servicio Civil y una reforma administrativa que incorpore mayor eficiencia y transparencia a la gestión pública, tal como lo confirman estudios especializados en la profesionalización del servicio civil y la problemática de huelgas que recurrentemente afectan las actividades gubernamentales y económicas...

Diversos esfuerzos relevantes han reconocido la importancia de una burocracia eficiente, como la Iniciativa para la Competitividad, el PAC 2011-2015, e incluso, el GOES ha mencionado la posibilidad de elaborar un proyecto de ley de función pública y crear una comisión presidencial para la gestión del empleo público⁶³.

Asimismo, durante este semestre se presentaron los resultados preliminares del estudio Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana, que destaca la mejora de la gestión del recurso humano durante los últimos tres años debido a la creación de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, al esfuerzo por vincular la planificación de recursos humanos con la planificación estratégica, y los avances en la organización del trabajo; sin embargo, persisten numerosos temas pendientes, tales como los conflictos laborales colectivos, mecanismos de contratación públicos y basados en méritos, la falta de evaluación en la gestión del empleo y del desarrollo de los funcionarios, entre otros⁶⁴.

La única iniciativa legal relacionada con esta temática fue una moción para reformar la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, relativa a los procedimientos de destitución de funcionarios⁶⁵. Por tanto, sigue pendiente la actualización de la Ley del Servicio Civil y una reforma administrativa que incorpore mayor eficiencia y transparencia a la gestión pública, tal como lo confirman estudios especializados en la profesionalización del servicio civil⁶⁶ y la problemática de huelgas que recurrentemente afectan las actividades gubernamentales y económicas, por ejemplo, el sindicato de trabajadores del Ministerio de Hacienda dificultó el funcionamiento de las fronteras, lo que impidió el ingreso y egreso de mercaderías durante una semana generando un costo de \$40 millones diarios en el comercio formal y evidenciando una de las deficiencias señaladas por el reporte *Global Enabling Trade 2012*⁶⁷.

5. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

El marco legal relacionado con las interacciones del país con el resto del mundo comprende las principales leyes que tienen relación directa o indirecta, ya sea con el fomento de la inversión o con los diferentes trámites y regulaciones vinculadas con el funcionamiento de dicho sector, o con acuerdos comerciales.

5.1. Acuerdos comerciales

...se suscribió una declaración conjunta de apoyo al Acuerdo, el cual se espera que sea presentado durante el segundo semestre de este año a la Asamblea Legislativa para su ratificación.

Durante este semestre se ha privilegiado la negociación con países de América Latina, en específico con Ecuador, Cuba, México y Perú, y se iniciaron nuevas con países asiáticos, como Vietnam; sin embargo, siguen pendientes de ratificación en la Asamblea Legislativa el acuerdo suscrito con Cuba. Asimismo, se dio seguimiento a la negociación con la Unión Europea y, el 29 de junio de 2012, durante la XXXIX Cumbre de gobernantes de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, se suscribió una declaración conjunta de apoyo al Acuerdo, el cual se espera que sea presentado durante el segundo semestre de este año a la Asamblea Legislativa para su ratificación. De igual manera, se oficializó el ingreso de Panamá al Sistema de Integración Económica Centroamericana⁶⁸.

En la implementación de otros acuerdos comerciales destaca CAFTA-DR, que a petición de la Comisión de Libre Comercio ha presentado nuevas propuestas de facilitación de comercio a través de la simplificación de trámites⁶⁹. Asimismo, la Secretaría de Asuntos Ambientales, institución creada por CAFTA-DR, responsable de promover el respeto de la regulación ambiental, ha continuado su investigación CAALA/10/001 sobre permisos ambientales en construcciones de viviendas y sus actividades de capacitación a la sociedad civil y funcionarios públicos⁷⁰.

5.2. Leyes de promoción de exportaciones

El reciente Informe de Coyuntura Económica de Fusades reconoció que el sector externo es la actividad económica que está liderando la recuperación de la economía salvadoreña⁷¹; por lo que, es preciso verificar si las condiciones jurídicas e institucionales continúan apoyando este crecimiento económico, así como verificar la estrategia gubernamental para adecuarla a las mejores prácticas internacionales y de esa manera abordar las problemáticas planteadas por el reporte *Global Enabling Trade 2012*: el clima de inversión y la administración aduanera.

El 10 de enero de 2012, se publicó el Reglamento de la Ley de Reintegro de los Derechos Arancelarios a la Importación, con lo cual quedan definidas las reglas de apoyo a la importación; sin embargo, los sectores interesados han manifestado su inconformidad por la lentitud de la ejecución pública⁷². Asimismo, durante los primeros meses del año se instalaron el Consejo Nacional de Calidad, el Comité del Sistema Integral de Fomento de la Producción y la Junta de Desarrollo Industrial, empero, persiste el reto de asegurar la adecuada aplicación de las leyes correspondientes, de manera que sean

...sigue pendiente la modernización del régimen de zonas francas... la regulación deberá sustituir los beneficios actuales por mecanismos innovadores, legales y viables, tales como fomento de actividad ambiental, de contratación nacional o de investigación productiva, apoyo a zonas desfavorecidas dentro del territorio nacional, entre otros.

instrumentos para la promoción de la competitividad de los sectores productivos y comerciales⁷³. El 7 de junio de 2012 la Asamblea Legislativa aprobó reformas a la Ley de Simplificación Aduanera, con el objetivo de modernizar el sistema de control de las aduanas a través de la incorporación de herramientas tecnológicas y facilitación del tránsito de los bienes⁷⁴; al respecto, cabe destacar que la simplificación aduanera es fundamental para la competitividad de las empresas y por ello debe contarse con un marco legal que refleje un balance entre facilitación y seguridad⁷⁵.

Por otro lado, sigue pendiente la modernización del régimen de zonas francas, con el objetivo de cumplir las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio y generar un sistema de oportunidades que promueva la inversión. Con el propósito de afectar lo menos posible la competitividad del sector exportador, la regulación deberá sustituir los beneficios actuales por mecanismos innovadores, legales y viables, tales como fomento de actividad ambiental, de contratación nacional o de investigación productiva, apoyo a zonas desfavorecidas dentro del territorio nacional, entre otros. Asimismo, el GOES también ha impulsado un proyecto normativo de modernización de la legislación de servicios internacionales y turismo, el cual deberá incorporar las mejores prácticas internacionales y fundamentarse en la vocación del país para posicionarlo como centro de distribución regional, fortalecer las actividades que se realizan y establecer una hoja de ruta de los futuros servicios, propuesta de valor y capacitación de recursos humanos, con el objetivo de generar más fuentes de oportunidades⁷⁶.

La integración centroamericana trasciende las instituciones regionales y debe su razón de ser a los ciudadanos...

El reto de las políticas nacionales, entre ellas las leyes e instituciones antes mencionadas, es que se traduzcan en medidas concretas que impulsen la productividad y verificar que complementen los objetivos de las políticas de desarrollo sostenible y competitividad enmarcadas en instituciones sólidas, confiables y eficaces, tal como lo afirma el Reporte de Inversión Mundial 2012 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo⁷⁷.

5.3. Integración centroamericana

...la Corte Centroamericana de Justicia... al pronunciarse en materias fuera de su competencia, como la justicia constitucional, va en detrimento de su legitimidad y de la integración misma.

La integración centroamericana trasciende las instituciones regionales y debe su razón de ser a los ciudadanos; por lo que la normativa del sistema de integración deberá aplicarse de manera compatible con los principios de este proceso de integración, como seguridad jurídica y legalidad.

En ese sentido, la Corte Centroamericana de Justicia es competente para conocer conflictos entre las instituciones de los Estados relacionados con la integración centroamericana y en el marco de las facultades legales otorgadas expresamente por los Estados. Sin embargo, el 22 de junio, la Corte erróneamente admitió una demanda de la Asamblea Legislativa contra la Sala de lo Constitucional en virtud de lo dispuesto por el artículo 22 del Estatuto de dicha Corte, con lo cual, al pronunciarse en materias fuera de su competencia, como la justicia constitucional, va en detrimento de su legitimidad y de la integración misma⁷⁸.

Además, se destaca la creación de espacios de diálogo sobre el proceso de integración regional por parte de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, que permiten el debate entre representantes de gobiernos, academia, centros de pensamiento y cooperación internacional⁷⁹. Precisamente, estos espacios muestran la necesidad de generar más beneficios ciudadanos a través de la integración, como la facilitación y agilización del paso de personas en puestos fronterizos y del comercio de productos sujetos a control sanitario y fitosanitario, la adquisición de medicamentos, entre otros⁸⁰.

6. CONCLUSIONES

- Los indicadores sobre el clima de negocios siguen estancados por los problemas detectados en estudios anteriores: una constante percepción de inseguridad ciudadana, inestabilidad política, excesiva burocracia y tramitología, entre otros; sin embargo, las propuestas normativas de promoción de inversiones constituyen aspectos positivos.
- Las actuaciones de la Corte Centroamericana de Justicia, al pronunciarse en materias fuera de su competencia, han afectado la legitimidad y confianza en las instituciones regionales y el proceso de integración.
- La jurisprudencia constitucional ha modificado el régimen de concesiones de energía geotérmica e hidroeléctrica, que puede afectar la competitividad del país debido a la modificación de las condiciones contractuales.



EJE DE TRANSPARENCIA



1. INTRODUCCIÓN

La transparencia de las instituciones gubernamentales es la ausencia de restricciones al conocimiento de la población de los asuntos públicos. Se refiere a un libre acceso a la información pública, pero también, de manera más amplia, a una forma de actuar de la administración pública de frente a la ciudadanía, en cumplimiento del Estado de derecho, rindiendo cuentas de su gestión, y de acuerdo con las reglas de la ética pública. Es también la ausencia de un fenómeno altamente perjudicial para las sociedades: la corrupción.

...la transparencia es una medida de corte transversal en el proceso de democratización del país y que depende para su éxito de una visión sistémica.

No hay democracia verdadera sin transparencia. James Madison lo argumentó muy claramente: “un pueblo que aspira a ser su propio gobernante, debe armarse con el poder que el conocimiento da. Un gobierno popular sin información popular o los medios de adquirirla, no es más que un prólogo de una farsa o una tragedia, o quizá ambas cosas”¹. El acceso a la información pública y la rendición de cuentas son prerequisites de la participación activa de la población en el quehacer público y, por ende, de una profundización de la democracia. Una democracia estable, con instituciones fuertes, que vele por el bien común, requiere de una ciudadanía activa, que exija y contribuya al buen gobierno. Además, el mayor o menor nivel de transparencia afecta la inversión pública, la inversión privada, la productividad, la provisión de servicios públicos y la estabilidad del gobierno. Es por ello que se considera que la transparencia es una medida de corte transversal en el proceso de democratización del país y que depende para su éxito de una visión sistémica.

En este semestre, El Salvador alcanzó un importante hito en el proceso democrático y en la búsqueda de una mayor transparencia de lo público. En mayo de 2012, entró en vigencia, finalmente, la Ley de Acceso a la Información Pública, LAIP. Además, se ven oportunidades en el ámbito internacional que pueden contribuir al éxito de las políticas de transparencia: el “Asocio para el Crecimiento” promoverá la publicidad de la información pública; la Alianza de Gobiernos Abiertos, es un compromiso amplio en materia de transparencia².

El presente eje evaluará la percepción de la transparencia y corrupción según la Encuesta Dinámica Empresarial de Fusades, la agenda internacional en transparencia y sus efectos en el ámbito nacional, el desempeño de las instituciones que tienen por finalidad garantizar la transparencia de la administración pública y el avance de la implementación de la LAIP.

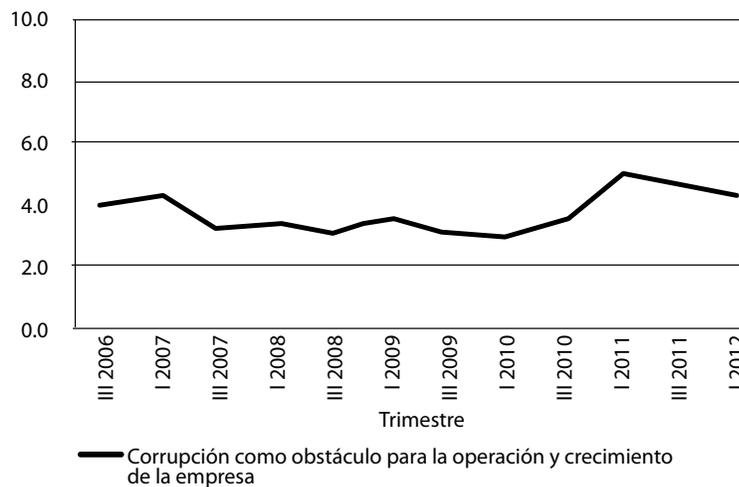
2. INDICADORES

Durante 2010 y 2011, se reportaba a la corrupción como un creciente obstáculo para el funcionamiento empresarial, sin embargo, en las dos últimas encuestas se muestra una disminución de esta percepción aunque se mantiene elevada en comparación a años anteriores.

Encuesta Dinámica Empresarial

La Encuesta Dinámica Empresarial desarrollada por Fusades es aplicada a empresarios de todos los sectores y tamaños de empresas del país, con lo cual es una herramienta para evaluar la actividad económica pero también para evaluar la percepción del sector empresarial salvadoreño en diversos temas. Desde 2006, la encuesta solicita al encuestado que valore 16 obstáculos para la operación y crecimiento de las empresas en una escala de 0 – 10, donde 0 significa que no es un problema y 10 que es un problema muy grave. Dentro de dichos obstáculos se incluye la “corrupción de instituciones públicas”. Los resultados para el primer trimestre de 2012 muestran una mejoría en la percepción de que la corrupción es un obstáculo para la operación y crecimiento de la empresa, obteniendo una valoración de 4.2 y ubicándose como el sexto obstáculo más grave, por debajo de la delincuencia, las ventas bajas, la inflación, altos impuestos e incertidumbre política. Este resultado es una mejoría del 4.7 y el quinto lugar obtenido en el periodo anterior. Durante 2010 y 2011, se reportaba a la corrupción como un creciente obstáculo para el funcionamiento empresarial, sin embargo, en las dos últimas encuestas se muestra una disminución de esta percepción aunque se mantiene elevada en comparación con años anteriores.

Gráfica 1. Corrupción como obstáculo para la operación crecimiento de la empresa

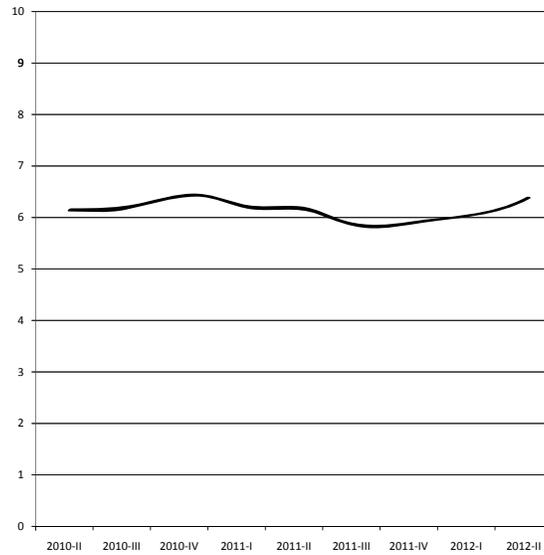


Fuente: Fusades, Encuesta Dinámica Empresarial.

También se pide a los empresarios que valoren en una escala de 0 a 10, donde 0 es falta total de transparencia y 10 completa transparencia, la transparencia de los procesos de compra del gobierno. Esta pregunta se hace a los empresarios trimestralmente y se viene haciendo desde el segundo trimestre de 2010. En la gráfica 2 se muestra que durante el año 2011 hubo una disminución en la percepción de transparencia en los

procesos de compras públicas, pero que desde el trimestre anterior ha empezado a mejorar. En el segundo trimestre 2012 los procesos de compra se valoraron en 6.4, acercándose al máximo obtenido en el IV trimestre de 2010 cuando se valoró en un 6.5 en nivel de transparencia.

Gráfica 2. Transparencia en los procesos de compra del gobierno



Fuente: Fusades, Encuesta Dinámica Empresarial.

3. TRANSPARENCIA A NIVEL REGIONAL

3.1. Análisis de cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción

Se encuentra en marcha la primera ronda del mecanismo de revisión para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) en la cual se revisará la aplicación del capítulo III sobre penalización y aplicación de la ley y del IV sobre cooperación internacional; el proceso culminará el próximo año. La metodología desarrollada se basa en una primera fase de autoevaluación del Estado, utilizando un *software* especialmente diseñado que contiene la lista de verificación del cumplimiento de ciertas disposiciones de la CNUCC. Luego, esta información es analizada por los expertos de los Estados evaluadores, produciéndose un informe.

El informe de autoevaluación revela que El Salvador, en gran medida, ha adecuado su legislación penal para tipificar como delitos conductas identificadas en la Convención; sin embargo, no hay información adecuada para saber si estas normas se han aplicado o cómo se han aplicado.

El gobierno realizó la autoevaluación de la implementación de la CNUCC en noviembre del año pasado y la dio a conocer a la sociedad civil hasta en marzo de 2012, como antesala a la visita en julio de 2012 de los expertos de Bolivia y Singapur, quienes evaluarán el desempeño de El Salvador. En este sentido, ha sido sumamente positivo que El Salvador ha publicado la autoevaluación, aunque un compromiso mayor con la transparencia implicaría algún espacio para la intervención de la sociedad civil al momento de elaborar el primer informe. Se esperaría que el Estado salvadoreño opte por hacer público el resto del proceso, ya que en el mecanismo esto depende de una decisión del Estado.

El informe de autoevaluación revela que El Salvador, en gran medida, ha adecuado su legislación penal para tipificar como delitos, conductas identificadas en la Convención; sin embargo, no hay información adecuada para saber si estas normas se han aplicado o cómo se han aplicado. Cuando se solicita en el cuestionario que el Estado “dé ejemplos de casos y adjunte antecedentes” la respuesta es invariablemente “no se dispone de esta información”, con la excepción notable de información sobre casos del Programa de Protección de Víctimas y Testigos. También llama la atención las escasas sentencias definitivas que se reportan en sede penal por delitos incluidos en la Convención. Por otra parte, El Salvador no ha adoptado muchas medidas incluidas en el capítulo IV, debido a que al momento de ratificar la CNUCC, El Salvador presentó una reserva.

Otra debilidad del informe es que el Estado no señala buenas prácticas en la aplicación de la CNUCC, obstáculos encontrados, datos de casos específicos, es decir, información cualitativa sobre la implementación de la CNUCC. Además, el Estado no presenta requerimientos de asistencia técnica para contribuir a la aplicación de la Convención, con lo que se ha perdido una importante oportunidad para el país.

3.2. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA

Se evidencia la inexistencia de una entidad encargada de procesar la información para vincularla con el cumplimiento de la Convención, ya que el informe de país es un agregado de datos de las distintas instituciones sin cohesión alguna.

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Mesicic, tiene por objetivo monitorear y apoyar a los Estados parte, en la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción. La metodología incluye evaluaciones recíprocas de los países, en condiciones de igualdad y permite la participación de la sociedad civil. El Mesicic inició la cuarta ronda de evaluación de los 31 Estados parte, la cual se concentrará en el análisis de los órganos de contraloría. El Salvador fue uno de los seis países que se ofrecieron como voluntarios para ser analizados al comienzo de la cuarta ronda y es uno de los 29 Estados parte, que han dado su anuencia para estas visitas, con lo que ha dado muestras de su compromiso por la transparencia^{3 4}.

El Estado salvadoreño debió presentar sus respuestas al cuestionario de evaluación del Mesicic a más tardar el 16 de enero de 2012, documento que ha sido publicado en el sitio web de la OEA. En dicho informe se hace un recuento de las atribuciones de la Corte de Cuentas de la República, Fiscalía General de la República, Corte Suprema de Justicia y Tribunal de Ética Gubernamental. Se advierte que la información revelada es muy general, incluyendo estadísticas sin procesar y remitiendo directamente a memorias de labores sin aportar más datos. Se evidencia la inexistencia de una entidad encargada de procesar la información para vincularla con el cumplimiento de la Convención, ya que el informe de país es un agregado de datos de las distintas instituciones sin cohesión alguna⁵.

En cuanto a las recomendaciones pendientes de adoptar, se resalta la necesidad de reformar el sistema de declaraciones patrimoniales para asegurar su publicidad y que se utilicen como verdaderas herramientas de control.

En el cuestionario se solicita al Estado que se refiera al cumplimiento de las recomendaciones incluidas en los reportes de las rondas del Mesicic anteriores. Se reportan: la reforma de la Ley de Ética Gubernamental y fortalecimiento del Tribunal de Ética Gubernamental; la elaboración de un mapa de riesgo en la administración de recursos públicos por parte de la Corte de Cuentas de la República; la extensión de la obligación de rendir declaraciones patrimoniales a todos los jueces del país; y, la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública y la creación de una entidad especializada en velar por su cumplimiento. En cuanto a las recomendaciones pendientes de adoptar, se resalta la necesidad de reformar el sistema de declaraciones patrimoniales para asegurar su publicidad y que se utilicen como verdaderas herramientas de control.

Del 20 al 24 de marzo, se llevó a cabo la visita *in situ* por parte de la comisión encargada de evaluar a El Salvador, integrada por la Contralora General de la República Bolivariana de Venezuela, Dra. Adelina González; la Fiscal General de San Vicente y las Granadinas, Dra. Judith Jones-Morgan y por funcionarios de la Secretaría General de la OEA. Se reunieron con funcionarios de las principales entidades de los Órganos del Estado, por ejemplo, representantes del Tribunal de Ética Gubernamental, de la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas y del Consejo Económico y Social. Asimismo, la comisión se citó con representantes de la sociedad civil, la empresa privada y la cooperación internacional, con la finalidad de completar su conocimiento del cumplimiento de las normas de la Convención⁶.

Si bien no es un tratado internacional coercible, al formar parte de esta alianza, el gobierno de El Salvador asume un compromiso ante la comunidad internacional con posibles consecuencias en la cooperación internacional.

Tras las visitas, a más tardar el 24 de mayo de 2012, la Secretaría Técnica del Mesicic debió preparar proyectos de informes de los países evaluados. Los siguientes pasos de la evaluación del Mesicic son: a) los subgrupos de análisis, Venezuela y San Vicente y las Granadinas en el caso de El Salvador, deberán hacer llegar a la Secretaría Técnica sus comentarios a más tardar el 12 de julio de 2012; b) los Estados analizados recibirán dichos comentarios y proyectos de informe a más tardar el 19 de julio y tendrán un mes para responder a ellos; y c) será hasta septiembre de 2012 que el Comité de Expertos, la máxima autoridad del Mesicic, revisarán los informes y adoptará las versiones definitivas. Este informe será público y contendrá importantes recomendaciones para el país en materia de prevención y lucha contra la corrupción⁷.

3.3. Alianza para el Gobierno Abierto

En septiembre de 2011, El Salvador envió una carta de intención para participar en la Alianza para el Gobierno Abierto, AGA, iniciativa multilateral que busca el compromiso de gobiernos, de diversos países y continente, para elevar sus niveles de transparencia, fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas. Se trata de un compromiso político, no coercitivo, entre gobiernos y no Estados, es decir, que quienes se han integrado son los órganos ejecutivos. Si bien no es un tratado internacional coercible, al formar parte de esta alianza, el gobierno de El Salvador asume un compromiso ante la comunidad internacional con posibles consecuencias en la cooperación internacional.

El gobierno de El Salvador presentó el 17 de abril, el borrador de su Plan de Acción en la Reunión Anual de la AGA. Este fue elaborado por la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, STA, derivado de la consulta pública de una Política de Transparencia que también abarca únicamente al Órgano Ejecutivo. Este plan preliminar debe ser sometido a una consulta pública, con el fin de cumplir con las exigencias de la AGA y también para mejorar la calidad del mismo. El referido documento se ha publicado en la página web de la AGA e incluye 21 compromisos que responden a cuatro metas principales: a) aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; b) apoyar la participación ciudadana y los ejercicios de rendición de cuentas; c) fortalecer la auditoría interna y estándares de integridad en la administración pública; y, d) apoyar el uso de las nuevas tecnologías para la transparencia y acceso a la información⁸.

4. AVANCES EN ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El acceso a la información pública cobra especial relevancia en este semestre, ya que en mayo de 2012 entró en vigencia total la ley que garantiza este derecho; sin embargo, aún existe desconocimiento de la ley e incomprensión de sus alcances. Según una encuesta realizada por CID Gallup Latinoamérica, contratada por la STA, “ocho de cada diez adultos y seis de cada diez empresarios entrevistados, indican desconocerla y esta proporción tiende a ser mayor entre quienes carecen de educación superior”⁹. Si bien la LAIP se ha constituido como un importante avance en materia de transparencia, aún está pendiente la conformación del ente rector de las actividades de la misma, es decir el Instituto de Acceso a la Información Pública, IAIP, el cual se encuentra inexistente desde el 5 de marzo 2012, y al que se hará referencia más adelante en este documento.

El acceso a la información pública cobra especial relevancia en este semestre, ya que en mayo de 2012 entró en vigencia total la ley que garantiza este derecho; sin embargo, aún existe desconocimiento de la ley e incomprensión de sus alcances.

Un ejemplo notable de transparencia fue el sistema que instaló el Tribunal Supremo Electoral, TSE, que permitió un seguimiento de cerca, urna por urna, a todos los ciudadanos de los resultados de los comicios apenas una hora después del cierre de los centros de votación. A través de la página web elecciones2012.tse.gob.sv, que se actualizaba con bastante regularidad, se dieron a conocer los resultados preliminares hasta el conteo final¹⁰. El sistema permitía ver copia de cada acta, el número de ellas que se habían procesado y las que estaban pendientes; las preferencias electorales se podían ver a nivel de centro de votación, municipio y departamento. Aún con las acusaciones aisladas de fraude electoral, la transparencia del TSE brindó una mayor seguridad a la ciudadanía sobre la legitimidad de los comicios.

A pesar que, como en el caso descrito en el párrafo anterior, existen esfuerzos considerables por parte de algunas entidades públicas en transparentar sus actuaciones, el desconocimiento de la LAIP es un fenómeno preocupante, inclusive entre los mismos diputados que aprobaron esta ley. Así por ejemplo, la fracción del FMLN propuso reformar el Código Tributario para que los legisladores puedan conocer y divulgar información de los contribuyentes del fisco, aun cuando este tipo de información, la LAIP la califica como confidencial, por lo que no se puede revelar a terceros sin el consentimiento del titular¹¹. Esto tiene su sustento en el derecho a la intimidad de toda persona y es un criterio aceptado en el derecho comparado. Por tanto, esta propuesta, lejos de fortalecer el acceso a la información pública, es una vulneración a la información privada de las personas.

...el Ejecutivo ha creado cerca de 73 Oficinas de Información y Respuesta, OIR, las cuales tienen, incluso, más funciones que las que establece la ley a las Unidades de Acceso a la Información Pública, UAIP...

Enfocándonos en la implementación de la LAIP, vemos que aún quedan pendientes muchas tareas por cumplir aunque se reconocen avances notables. Por ejemplo: el Ejecutivo ha creado cerca de 73 Oficinas de Información y Respuesta, OIR, las cuales tienen, incluso, más funciones que las que establece la ley a las Unidades de Acceso a la Información Pública, UAIP, ya que éstas también incorporan funciones como recibir quejas y denuncias, incluso indicando al ciudadano si debe ir a otra institución y generan espacios de participación ciudadana. Asimismo, se han creado ventanillas de acceso a la información en las oficinas de gobernaciones departamentales, lo cual permite extender el alcance del acceso a la información pública a un costo menor que el que implicaría abrir oficinas de información delegadas por cada entidad que

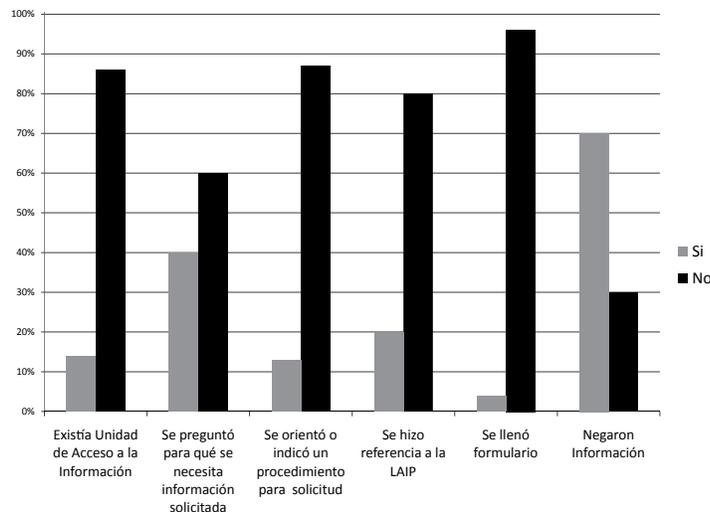
tenga cobertura nacional¹². Asimismo, los órganos Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, entre otros organismos, han creado sus propias oficinas de información. Se han hecho esfuerzos también por llenar de contenido diversas páginas web institucionales creando apartados especiales o portales de transparencia.

Sin embargo, son comunes en varias entidades públicas, sobre todo entre las municipalidades, las faltas de nombramiento de oficiales y unidades de información (en muchos casos se optó por nombrar un oficial interino para salir del paso) y muchas aún no están preparadas para cumplir con lo que manda la ley en cuanto a custodia de archivos, procesamiento de solicitudes, publicación de información oficiosa, entre otras.

...son comunes en varias entidades públicas, sobre todo entre las municipalidades, las faltas de nombramiento de oficiales y unidades de información (en muchos casos se optó por nombrar un oficial interino para salir del paso) y es evidente que no están preparadas a cumplir con lo que manda la ley...

Así lo corrobora un estudio realizado por el Movimiento Ciudadanía Activa por el Desarrollo Territorial con el apoyo de Iniciativa Social para la Democracia en el que se evaluaron 30 alcaldías con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley¹³. Resumimos los hallazgos de este estudio en la siguiente gráfica entre los que destacamos: en 84% de las municipalidades no habían UAIP; un 40% de las alcaldías requirieron justificación de las solicitudes de información, lo que está expresamente prohibido en la LAIP; en más del 80% de municipalidades no se brinda asistencia al usuario ni se menciona la LAIP; sólo un 4% tenían formularios para solicitudes de información y en 70% de los casos se negó la información. Según el informe, algunas razones dadas para negar la información ni siquiera figuran en la ley: porque no hay UAIP (57%), no se sabe quién la tiene (13%); también se justifica, con base legal, por la inexistencia de la información (22%) y porque la información es confidencial (4%).

Gráfica 3. Resultados de monitoreo a municipalidades sobre LAIP



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe de Movimiento Ciudadanía Activa por el Desarrollo Territorial e Iniciativa Social para la Democracia.

La STA presentó a mediados de junio de 2012 un ranking de los sitios web institucionales del Órgano Ejecutivo, que evaluó la información oficiosa que publican 63 entidades (Presidencia de la República, 13 ministerios y 49 instituciones autónomas)

Asimismo, se ha conocido de varios casos en que la LAIP no está siendo bien aplicada en otras entidades públicas: se pide la razón por la que se solicita la información; se niega acceso a información pública, incluso a información oficiosa que debería estar publicada; se piden formalismos no incluidos en la ley; entre otros casos. Por ejemplo: un periódico informó que el oficial de información de la Asamblea Legislativa negó la solicitud de información sobre la agenda y acta de una sesión a puerta cerrada de la Junta Directiva, aduciendo que se trataba de información reservada, puesto que en dichas reuniones regularmente quedan en proceso trámites administrativos¹⁴. Sin embargo, con ello se ha incumplido la ley, que establece que en esos casos se omitirá la parte reservada pero se permitirá acceder el resto del documento. También se conoció en los medios de prensa, que la Asamblea no contestó solicitudes sobre la cantidad de asesores de las distintas fracciones legislativas y sus sueldos, información sobre el gasto en viajes y viáticos, listados de asistencia de diputados a comisiones, información que según el Art. 10 y el Art. 11 de la LAIP debe ser publicada automáticamente^{15 16}.

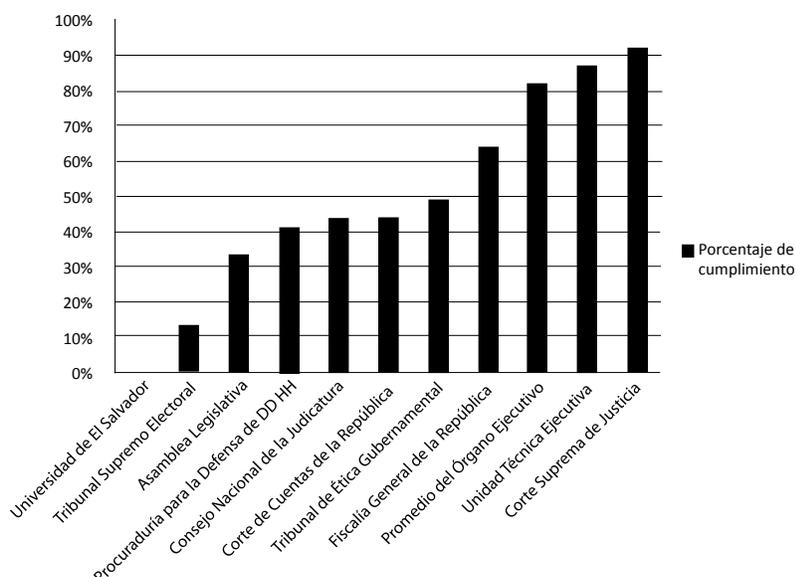
La STA presentó a mediados de junio de 2012 un ranking de los sitios web institucionales del Órgano Ejecutivo, que evaluó la información oficiosa que publican 63 entidades (Presidencia de la República, 13 ministerios y 49 instituciones autónomas)¹⁷. Se valoró el cumplimiento de 31 estándares que se subdividen en cinco marcos temáticos: marco normativo, marco de gestión estratégica, marco presupuestario, datos de la oficina de información y respuesta, OIR, y lo referente a la participación ciudadana. El ranking coloca en la primera posición a 22 instituciones que han cumplido en un 100% con los estándares del mismo. Por el contrario, la entidad en la última posición, el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal, CENTA, únicamente cumplió con un 8%. En general las entidades cumplen en mayor grado las exigencias de transparencia del marco normativo y lo que más incumplen es el marco presupuestario. Los estándares más adoptados son la publicación de la ley rectora o principal, publicación de manuales básicos de organización y el presupuesto actual en el modelo que dicta el Ministerio de Hacienda. Los estándares menos adoptados son la publicación de la guía de archivos, lista de información reservada y las estadísticas. En promedio, las páginas web del Órgano Ejecutivo cumplen en 82% con los requerimientos de la información oficiosa.

El ranking coloca en la primera posición a 22 instituciones que han cumplido en un 100% con los estándares del mismo.

La STA también realizó una evaluación de las páginas web de otras entidades públicas. En la gráfica 4 comparamos los resultados en el ranking de las entidades públicas de rango constitucional. El Órgano Judicial y la Unidad Técnica del Sector Justicia, que está adscrita al primero, obtienen los dos primeros lugares. El tercer lugar está ocupado por el Órgano Ejecutivo promediado. En el último lugar, vemos a la Universidad de El Salvador que obtiene un 0%. El Tribunal Supremo Electoral, que congratulábamos por un ejercicio transparente durante las elecciones de 2012, en contraste, tiene una página web que carece de mucho contenido necesario.

De los 84 oficiales a los que se les remitió la encuesta electrónica -entre los cuales se encontraban los oficiales de todos los ministerios, autónomas, órganos fundamentales, órganos constitucionalmente autónomos y de alcaldías de las principales ciudades del país- únicamente 33 contestaron a la misma...

Gráfica 4. Porcentaje de cumplimiento de publicidad de información oficiosa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción.

Con el objetivo de conocer las condiciones en que se están desempeñando los oficiales de información, se realizó una encuesta dirigida a los mismos luego de dos meses de implementación de la LAIP. De los 84 oficiales a los que se les remitió la encuesta electrónica -entre los cuales se encontraban los oficiales de todos los ministerios, autónomas, órganos fundamentales, órganos constitucionalmente autónomos y de alcaldías de las principales ciudades del país- únicamente 33 contestaron a la misma: 28 instituciones autónomas, 3 organismos constitucionalmente autónomos y 2 ministerios.

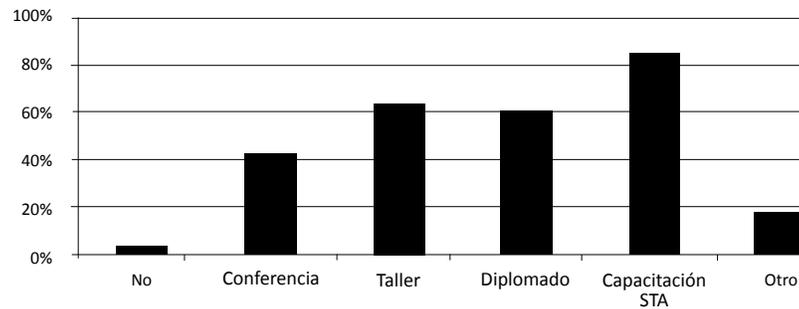
...un 85% de los encuestados ha sido capacitado por la STA, lo cual confirma su nivel de incidencia en la preparación de la implementación de la ley...

La encuesta arrojó resultados interesantes sobre la formación de los oficiales de acceso a la información. Las profesiones de los oficiales son variadas: un 30% de los encuestados son profesionales de las ciencias jurídicas, 21% en comunicaciones y 18% en informática. En cuanto a su preparación especializada en la LAIP, se puede ver en la gráfica 4 que un 85% de los encuestados ha sido capacitado por la STA, lo cual confirma su nivel de incidencia en la preparación de la implementación de la ley, sobre todo a nivel del Ejecutivo y de las instituciones autónomas adscritas a éste que conforman el 91% de los entrevistados. En contraste, donde menos se ha implementado la LAIP es en la capacitación de personal en general, tal como se aprecia en la gráfica 5.

Por otra parte, si bien un 81% declara que se ha instalado físicamente las oficinas de información, muchas cuentan con un mínimo de empleados asignados. De los encuestados, 24% cuentan únicamente con el oficial de información como personal asignado a la oficina de información, el 52% cuentan con 3 o menos empleados y solo un 3% cuenta con más de 10 empleados. Asimismo, un 33% de los oficiales de información reportan que ocupan adicionalmente otro cargo en la institución. En

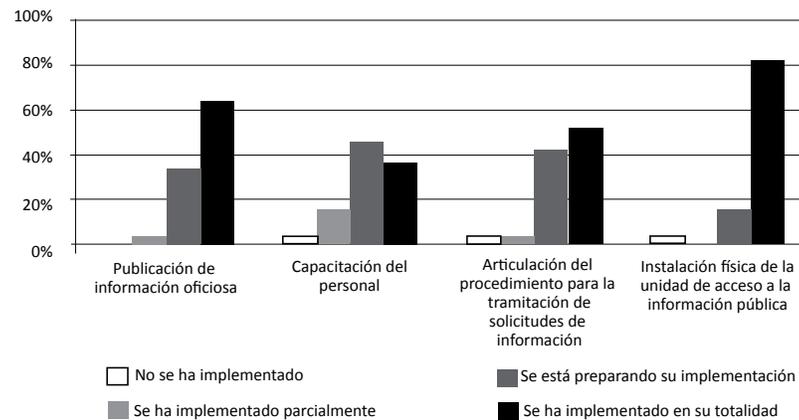
algunos casos esto puede ser un uso eficiente de los recursos humanos, pero en otros, podría significar que no se toma en serio la importancia estratégica de las funciones que realizan.

Gráfica 5. Capacitaciones recibidas por Oficiales de Información en materia de acceso a la información pública



Fuente: Encuesta a Oficiales de Información sobre LAIP, Fusades.

Gráfica 6. Grado de implementación de la LAIP según oficiales de información



Fuente: Encuesta a Oficiales de Información sobre LAIP, Fusades.

Los oficiales de información encuestados reportan un promedio de 17 solicitudes en los primeros dos meses de implementación de la LAIP, habiendo casos en los que hay 0 solicitudes y en otros más de 100. Según la encuesta, el 94% de las solicitudes son contestadas de manera favorable.

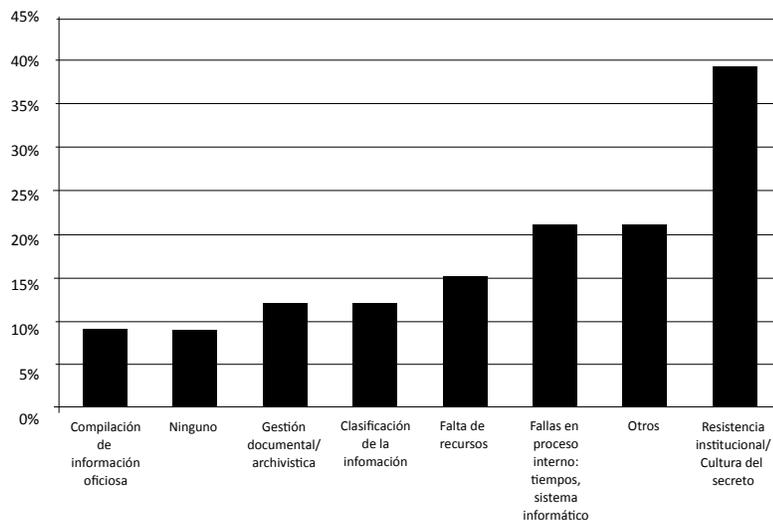
Los oficiales de información encuestados reportan un promedio de 17 solicitudes en los primeros dos meses de implementación de la LAIP, habiendo casos en los que hay 0 solicitudes y en otros más de 100. Según la encuesta, el 94% de las solicitudes son contestadas de manera favorable. Las causas más citadas para las negativas que se reportan son: que puede traer una ventaja indebida a un tercero, que contiene datos personales y que la información solicitada es inexistente.

A los encuestados también se les preguntó: ¿cuál ha sido la mayor dificultad que ha enfrentado para la implementación y cumplimiento de la ley? En la gráfica 7 se muestra el porcentaje de encuestados que han expresado que ciertos factores han dificultado la implementación de la LAIP. La dificultad más mencionada es la resistencia al interior de las instituciones al cambio que implica la LAIP, un 39%

...se señala la gestión de documentos y archivos como un reto importante en la aplicación de la LAIP.

de los encuestados considera que la resistencia a la LAIP o la cultura del secreto es un obstáculo relevante. En segundo término, un 21% de los encuestados menciona fallas en el proceso interno para cumplir con solicitudes de información, por ejemplo: las unidades administrativas o técnicas no dan la información en tiempo, el sistema informático adoptado ha causado dificultades, entre otros problemas logísticos. En tercer lugar, se menciona la falta de recursos como una dificultad en la implementación. Otros problemas señalados tienen que ver con la administración de la información por unidades administrativas: el proceso de clasificación de información por cada unidad y la entrega de la información oficiosa de las unidades administrativas al oficial de información. Asimismo, se señala la gestión de documentos y archivos como un reto importante en la aplicación de la LAIP.

Gráfica 7. Obstáculos a la implementación de la LAIP según oficiales de información



Fuente: Encuesta a Oficiales de Información sobre LAIP, Fusades.

5. DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE TRANSPARENCIA

Esta fue la primera vez que se audita a la CCR a partir de que se estableciera esta obligación desde 1996. A mediados de abril se presentó el informe a la Asamblea Legislativa.

Asegurar la transparencia, promover la rendición de cuentas, la probidad en la administración pública, prevenir y castigar la corrupción, corresponde a la actuación complementaria de varias instituciones del Estado. Según se ilustra en el diagrama 1, las instituciones involucradas que contribuyen al sistema son al menos seis, estas tienen funciones en la promoción de la transparencia, en el control, en asegurar el acceso a la información y sancionando las infracciones al régimen. Muchas instituciones participan en varias fases del ciclo, otras solo en determinada función, y su desempeño depende de una actuación coordinada y conjunta. Es por ello que es importante promover la coordinación interinstitucional, de manera que se logre un trabajo armónico en favor del interés público.

Diagrama 1. Sistema de Transparencia, probidad y rendición de cuentas



Fuente: Fusades (2012). Informe de Coyuntura Legal e Institucional, Primer Semestre de 2011. Pág. 126.

5.1. Corte de Cuentas de la República

En enero de 2012 inició la auditoría del periodo de 2010 de la Corte de Cuentas de la República, CCR, por la empresa Figueroa Jiménez y Co. S.A., la que fuera contratada para ello por la Asamblea Legislativa a finales del año pasado. Esta fue la primera vez que se audita a la CCR a partir de que se estableciera esta obligación desde 1996¹⁸. A mediados de abril se presentó el informe a la Asamblea Legislativa. Se esperaba que los resultados de la auditoría fueran discutidos abiertamente en la Asamblea Legislativa y que se le diera seguimiento, sobre todo considerando que la empresa auditora su abstuvo de dar opinión sobre los estados financieros por carecer

de suficiente evidencia. Sin embargo, los diputados de diversas fracciones revelaron que únicamente piensan utilizar el informe de la firma auditora como herramienta para las reformas a la CCR¹⁹.

Las áreas auditadas fueron los estados financieros, el control interno, la gestión operativa y el cumplimiento legal. Algunos de los hallazgos son:

- En total se encontraron US\$11,163,131 sin sustento contable:
 - Diferencia de US\$5.6 millones entre la cuenta de “bienes depreciables y no depreciables” y el libro auxiliar.
 - Pago de salarios líquidos sin soporte documental por US\$600,374
 - Inventarios de los que no se conoció la toma física por US\$383,111
- Mora procesal a diciembre de 2010:
 - 73% de los casos en las Cámaras de Segunda Instancia con más de tres años de haber sido resueltos en primera instancia.
 - 42% con más de 5 años de haber sido resueltos
- Ausencia de un marco informático de control interno de transacciones y procesos.
- Inadecuada distribución de tareas dentro del área de tecnologías de la información.
- La auditoría interna no evalúa sistema de información. No se evalúan riesgos informáticos.
- Sin plan de capacitación para el departamento de informática.
- Falta de evidencia en auditorías realizadas.
- No se evalúa riesgo de fraude sobre los activos de la entidad evaluada.
- En una institución la CCR encontró que no había documentación de soporte para US\$84,569,728.18. Aunque dio un dictamen adverso, no relacionó la inexistencia de documentos para este monto.
- Auditores con especialidad diferente a las ciencias económicas. Ej. Anestesiólogos, psicólogos y dentistas.
- 21 aumentos salariales sin justificación ni documentación.
- Concentración de funciones en la Presidencia de la CCR. Crear otras instancias de dirección.

Auditores con especialidad diferente a las ciencias económicas. Ej. Anestesiólogos, psicólogos y dentistas.

La auditoría incluye sugerencias de reformas legales:

- Que se garantice con fianza bancaria los finiquitos que se extiendan cuando alguien condenado patrimonialmente en juicio de cuentas esté recurriendo a la sentencia.
- Se dé una declaración jurada para dar finiquito a quien haya sido condenado administrativamente y se esté recurriendo.
- Cuando se otorgue finiquito mientras haya un juicio de cuentas pendiente, que ello se haga constar en el finiquito.
- Crear una unidad de notificaciones por región.
- Capacitar para unificar criterios en jueces, secretarios, auditores y notificadores.
- Crear una unidad de ejecución de sentencias patrimoniales. 195, 8 Cn.
- Separar las funciones administrativas de las judiciales de la CCR. Las judiciales que pasen al Órgano Judicial.

Dado que los candidatos que aspiraban a un cargo de elección popular en los comicios del 11 de marzo de 2012 debían presentar finiquitos de sus cuentas para cumplir con el requisito del Art. 127 Cn., la CCR debió emitir más de 3,065 de estos documentos. Según informó el Presidente de la Corte, durante su tramitación se encontraron 151 casos en los que había montos observados, por lo que los candidatos debieron cancelar dichos montos para obtener los finiquitos. De estos casos, el 95% eran para candidatos a cargos en las municipalidades y 5% de diputados, los cuales debieron pagar un monto que ascendió a US\$202 mil²⁰.

El Presidente, Gregorio Sánchez Trejo también ha revelado públicamente que buscará reducir la mora de 940 expedientes que se encontraron en la Cámara de Segunda Instancia, algunos con casos no resueltos desde hace 30 años. En seis meses ya se han resuelto 50 de estos procesos según reveló el Magistrado²¹.

Por otra parte, la CSJ admitió una demanda de inconstitucionalidad en contra del nombramiento del presidente y los dos magistrados de la CCR²². Las razones del reclamo son que la Asamblea Legislativa no consideró el criterio de “honradez y competencia notoria”, tal como se comenta con más detalle en el apartado 5.1.3. del Eje Estado de Derecho de este informe.

5.2. Fiscalía General de la República

La FGR es parte importante del sistema de transparencia salvadoreño puesto que esta entidad tiene un gran poder de decidir si se investiga un caso de corrupción y si se lleva a juicio. Para tales fines, la FGR ha creado la Unidad Especializada de Delitos de Corrupción. A partir de una solicitud de información en base a la LAIP, se obtuvieron los datos de los casos conocidos por dicha unidad desde el 1 de enero de 2011 hasta el 30 de abril de 2012. Se reportaron 37 casos ingresados en dicho periodo, 6 de los cuales han sido archivados. De los 31 casos activos, 3 han sido judicializados, 2 de los cuales se encuentran en fase de instrucción. De esos 37 casos, ninguno ha llegado a condena.

A partir de una solicitud de información en base a la LAIP, se obtuvieron los datos de los casos conocidos por dicha unidad desde el 1 de enero de 2011 hasta el 30 de abril de 2012. Se reportaron 37 casos ingresados en dicho periodo, 6 de los cuales han sido archivados. De los 31 casos activos, 3 han sido judicializados, 2 de los cuales se encuentran en fase de instrucción.

Para asegurar el trabajo eficaz y transparente se dio un proceso de autodepuración de la FGR durante 2011 que se dio a conocer en enero de este año²³. Dicho ejercicio resultó en base a denuncias recibidas por la población, investigándose 222 de los aproximadamente 700 fiscales que hay en el país. El proceso concluyó con la suspensión de 80 agentes fiscales y la remoción de 8 de ellos. A 6 de ellos se les abrieron investigaciones penales por diversos delitos: actos arbitrarios, estafa, falsedad ideológica y documental, de los cuales al menos tres ya fueron absueltos.

Varias acusaciones presentadas por la FGR han sido informadas en medios de comunicación en este semestre. Entre los casos reportados se encuentran los siguientes:

- Dos ex jueces de sentencia de La Unión que en diciembre de 2011 fueron suspendidos de su cargo por la CSJ, fueron acusados por la FGR de prevaricato a inicios del año por haber favorecido a dos imputados con sus resoluciones²⁴. Fueron sobreseídos a mediados de enero por considerar que ya se estaba fuera

del plazo para procesar un caso de 2003, pero a mediados de febrero la Cámara de San Miguel decidió iniciar un nuevo proceso²⁵.

- La FGR solicitó a la CSJ que se retirara el fuero al juez de Paz de San Antonio del Monte en mayo de 2010, cuestión que se resolvió hasta febrero de este año. La FGR entonces procedió a acusar formalmente al ex juez de los delitos de falsedad ideológica documental agravada, cohecho propio, actos arbitrarios y agrupaciones ilícitas, por haber colaborado con una banda que robaba carros²⁶.
- La FGR acusó a un ex juez de lo laboral de Santa Tecla por delito de prevaricato, puesto que en un caso dictó un desembargo que no correspondía, por más de US\$800 mil, lo cual es considerado como negligencia o ignorancia inexcusable²⁷. El caso procedió luego de que la CSJ le retirara el fuero a inicios del año. El ex juzgador ya fue condenado civilmente a pagar más de US\$722 mil, sanción impuesta por la Cámara de lo Penal de Santa Tecla²⁸.
- Un contador de las Fuerzas Especiales del Ejército y un auxiliar de la Procuraduría General de la República, acusados de apropiarse de dinero de las entidades en las que laboraban. Al primero se le acusó de haber desviado US\$68,820.00, fondos destinados para la alimentación de soldados, al segundo se le acusa de haber desviado US\$9,239.00 que en parte correspondían a cuotas alimenticias de padres a sus hijos²⁹.
- En febrero de 2012, la FGR acusó a 11 ex empleados del ISNA de falsedad documental agravada y falsedad ideológica por emitir constancias de salario falsas³⁰.
- En febrero de 2012, dos agentes de la PNC fueron condenados por el delito de extorsión y sancionados con pena de prisión por seis años. El hecho sucedió el 5 de mayo de 2010, en que los agentes vestidos de civil y con capuchas exigieron a la víctima US\$2,000.00 a cambio de no ser detenida³¹.
- Un sargento y dos agentes de la PNC fueron detenidos y acusados por el delito de cohecho propio. Ellos interceptaban a conductores y tras revisar sus documentos de tránsito les sobornaban a cambio de no multarlos por no andar supuestamente los documentos en regla³².

El proyecto de ley de 2008, tiene como finalidad la prevención y detección de actuaciones que constituyan corrupción, sobre todo a través de las declaraciones juradas del patrimonio de los funcionarios públicos. Sin embargo, la legislatura 2009-2012 no logró aprobar este cuerpo de ley, ya que la coyuntura alteró la priorización que habían hecho...

5.3. Sección de Probidad de la CSJ

Se esperaba que este año iniciara la discusión de la Ley de Probidad en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa que vendría a derogar la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, que data de 1959 y cuyas últimas reformas son de 1992. El proyecto de ley de 2008, tiene como finalidad la prevención y detección de actuaciones que constituyan corrupción, sobre todo a través de las declaraciones juradas del patrimonio de los funcionarios públicos. Sin embargo, la legislatura 2009-2012 no logró aprobar este cuerpo de ley, ya que la coyuntura alteró la priorización que habían hecho³³. Tampoco se ha planteado la reforma constitucional para que estas declaraciones sean de conocimiento público, ni las reformas necesarias para otorgarle mayor independencia a los responsables de obtener estas declaraciones.

Tras la celebración de elecciones de concejos municipales y diputados en marzo de este año, los nuevos funcionarios que tomaron posesión de dichos cargos el 1° de mayo de 2012 debieron presentar sus declaraciones patrimoniales dentro de los

sesenta días siguientes, es decir, a más tardar el 30 de junio de 2011. A un mes de vencer el plazo para la presentación de la declaración patrimonial, únicamente 6 diputados de los 168, entre propietarios y suplentes, la habían presentado a la Sección de Probidad. De los diputados salientes, entre propietarios y suplentes, solo (un 4.1%) 7 habían presentado el documento a dicha fecha. En las alcaldías el panorama era aún más grave, de los 2,996 miembros de concejos municipales, únicamente 29 habían presentado la declaración patrimonial, lo que representa un 0.9%³⁴.

5.4. Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa por su naturaleza, es una entidad de debate abierto al público, sus sesiones se siguen por televisión en vivo, una gran cantidad de reporteros cubren semana a semana sus actividades y divulgan sus noticias por muchos medios de comunicación. No obstante esta aparente apertura, en este semestre pudimos monitorear ciertas decisiones trascendentes en negociaciones que no fueron públicas, como por ejemplo la tomada en la sesión legislativa del 24 de abril del presente año, en donde se llevó a cabo las elecciones de Fiscal General de la República, Presidente del TEG y magistrados de la CSJ; firma del protocolo de entendimiento de la próxima legislatura; aprobación de préstamos y un aumento salarial para los diputados que presiden comisiones³⁵.

Si bien en el Eje sobre Estado de Derecho hablamos de las elecciones de segundo grado llevadas a cabo por la Asamblea Legislativa y referidas al inicio de esta sección, también consideramos conveniente hacer mención aquí sobre la falta de transparencia del procedimiento utilizado.

La Asamblea Legislativa por su naturaleza, es una entidad de debate abierto al público, sus sesiones se siguen por televisión en vivo, una gran cantidad de reporteros cubren semana a semana sus actividades y divulgan sus noticias por muchos medios de comunicación. No obstante esta aparente apertura, en este semestre pudimos monitorear ciertas decisiones trascendentes en negociaciones que no fueron públicas...

Asimismo, brevemente hacemos un comentario sobre el fuero, la garantía que la Constitución da a un número de funcionarios con el fin de protegerlos durante el periodo de su gestión de las acusaciones falsas, subjetivas o mal intencionadas; y sobre el antejuicio, el procedimiento para el desafuero, limitándonos a cómo este es tramitado por la Asamblea Legislativa. Si bien esto ha sido comentado en el Eje de Estado de Derecho, vale la pena hacer una consideración acá a la luz de la debida transparencia.

Por la naturaleza de un proceso altamente politizado en la Asamblea Legislativa, resulta casi imposible llevar a juicio por delitos de cualquier índole a un funcionario público, especialmente cuando se trata de un funcionario de primer nivel.

5.5. Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción

La STA ha contribuido en la implementación de la LAIP en el Órgano Ejecutivo, como se ha relatado anteriormente en este capítulo. Ha impulsado la capacitación de oficiales de información, la creación de estándares para los sitios web institucionales, instrumentos de medición del cumplimiento, un portal de transparencia (www.gobiernotransparente.gob.sv) e incluso la creación de Transparencia Activa (www.transparenciaactiva.gob.sv) un medio de comunicación estatal en línea; encomendó un estudio sobre el conocimiento de la LAIP y la información que interesa a la ciudadanía. También fue clave en la organización de las elecciones de candidatos para

el IAIP, pero esta labor queda ensombrecida por el rechazo de las mismas por el Presidente de la República y por la posterior inactividad en este tema. Incluso, en declaraciones de parte de la STA se ha minimizado el rol del IAIP.

Apartándonos de la LAIP, la STA inició las consultas de la Política Nacional Anticorrupción y Transparencia del Órgano Ejecutivo, llamando a diversos sectores a la participación en grupos focales y en un portal de discusión en línea. Con esta consulta el Ejecutivo pretende establecer líneas de acción que atiendan a las obligaciones en materia de transparencia que el Estado ha suscrito en el marco de la OEA y de la ONU, así como pretende de esta consulta producir el Plan de Acción para la Asociación de Gobiernos Abiertos.

A la fecha, la participación en las consultas ha sido limitada. Las actividades presenciales han sido variadas: foros, grupos focales y presentaciones ante diversos sectores y en diversos lugares del país. La Política Nacional Anticorrupción y Transparencia ha tenido muy bajo perfil en los medios de comunicación.

Por otra parte, el subsecretario manifestó que la STA está elaborando una propuesta para transparentar el financiamiento de los partidos políticos. La iniciativa que presente el gobierno, a diferencia de las presentadas por otras organizaciones a la Asamblea Legislativa, buscaría que los partidos publiquen de forma oficiosa la información relacionada a su financiamiento, es decir, que se publique obligatoriamente quiénes son los financiadores y cuánto financian. Actualmente, en la propuesta que ya ha sido presentada al pleno legislativo, se plantea que esa información se ponga a disposición solo cuando sea solicitada directamente³⁶.

Si bien el Gobierno, principalmente a través de la STA, ha señalado que la LAIP puede funcionar sin Instituto, consideramos que este cumple roles insustituibles y fundamentales como son la promoción de una cultura de transparencia y la revisión de las negativas de información que hoy por hoy no las puede asumir otra entidad.

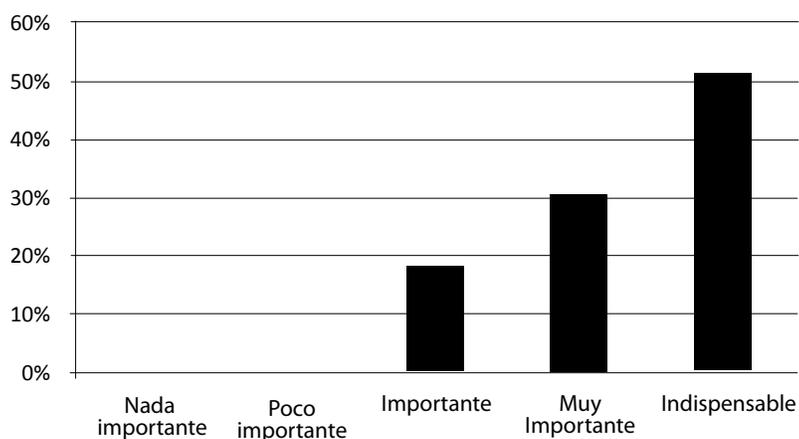
Una de las actividades principales para la STA desde su creación es la organización de los ejercicios de rendición de cuentas cada año. En 2012 se planearon 67 eventos de rendición de cuentas a nivel central por parte de ministerios y autónomas y 14 rendiciones de cuentas por parte de los gabinetes de gestión departamentales³⁷.

5.6. Instituto de Acceso a la Información Pública

El Instituto de Acceso a la Información Pública, IAIP, es la entidad establecida por la LAIP para velar por su cumplimiento. Los cinco comisionados propietarios y los cinco comisionados suplentes del mismo son electos de ternas propuestas por cinco sectores de la sociedad civil, siendo la idea que de esta manera tendrán mayor independencia de los órganos de Gobierno. Dichas ternas se eligen a través de elecciones en asambleas generales de cada sector, las cuales son organizadas por una entidad convocante. El IAIP es indispensable según el 52% de los oficiales de información pública, 30% lo consideran muy importante y 18% importante. Si bien el Gobierno, principalmente a través de la STA, ha señalado que la LAIP puede funcionar sin el IAIP, consideramos que este cumple roles insustituibles y fundamentales como son garantizar el ejercicio de este derecho, la promoción de una cultura de transparencia y la revisión de las negativas de información que actualmente no las puede asumir otra entidad. La jurisdicción contencioso-administrativa no es una alternativa adecuada, los procesos son muy largos y costosos para los ciudadanos. Las consecuencias de no tener una entidad promoviendo la LAIP se evidencia en la encuesta realizada por la Cid Gallup

Latinoamérica durante febrero y marzo de 2012, la cual reporta que entre la ciudadanía había desconocimiento de la LAIP y sobre cómo reclamar negativas de información y se reportaba una baja probabilidad de que se utilizara la ley³⁸.

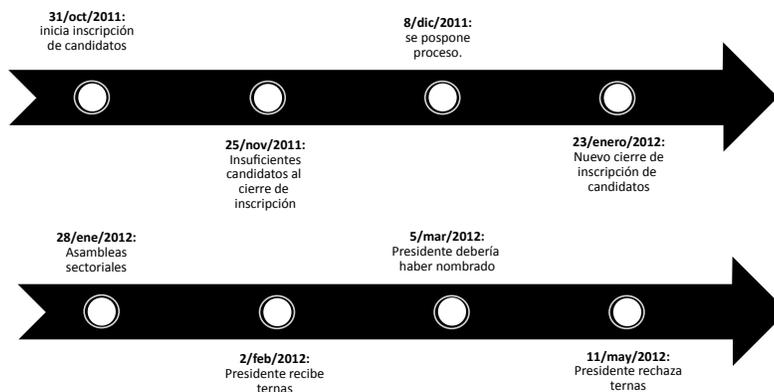
Gráfica 8. Importancia del LAIP según oficiales de información



Fuente: Encuesta a Oficiales de Información sobre LAIP, FUSADES.

A partir de octubre de 2011 inició el proceso de elección de los comisionados al IAIP con la apertura del periodo de registro de candidatos el cual, a falta de propuestas, debió ampliarse. El día sábado 28 de enero del presente año, se llevaron a cabo las asambleas generales de los sectores³⁹. Los procesos se dieron en su mayor parte de manera controlada y transparente, garantizando lo establecido en la LAIP, su Reglamento y los distintos instructivos que al efecto se emitieron por las entidades encargadas.

Diagrama 2. Proceso de elección accidentado del LAIP



Fuente: Elaboración propia.

En todas las elecciones se contó con observadores, tanto fijos como itinerantes, que verificaron las condiciones y resultados de las mismas, lo cual fortaleció la confianza en los procesos. Además, personal de la STA estuvo presente, ayudando a solventar dudas y controversias en torno a los procedimientos.

El Presidente de la República recibió un listado con 30 candidatos para comisionados propietarios y suplentes al IAIP el 2 de febrero de 2012⁴⁰. La ley le concede 30 días para hacer su selección por lo que el plazo para hacer los nombramientos vencía el 5 de marzo de 2012, plazo que fue incumplido.

La STA impulsó el proceso de selección de los comisionados, organizando junto con la Universidad Tecnológica el Foro “Contribución del Instituto de Acceso a la Información Pública al Fortalecimiento de la Democracia” con el objetivo de generar un espacio de exposición de las ideas de los candidatos. Posteriormente, el 5 de marzo no se nombró a los candidatos, sino que la STA inició un proceso de entrevistas con los candidatos propietarios y suplentes con el objeto de preseleccionar una lista que sería presentada al Presidente de la República. Los resultados de estas entrevistas sirvieron para que la STA diera sus recomendaciones al Presidente sobre los candidatos, pero no se hicieron públicas. El proceso fue cuestionado por varias organizaciones sindicales agrupadas bajo la Central de Trabajadores Democráticos, CTD, acusando de un manejo irresponsable del proceso y que el procedimiento de entrevistas tenía por objetivo cuestionar la postura política de los candidatos y no necesariamente su conocimiento en la materia⁴¹.

Según se expresó en un comunicado de prensa el Presidente devolvió las ternas porque según su criterio los candidatos no llenan el requisito de idoneidad y porque la Asamblea Legislativa no había creado una partida presupuestaria para el IAIP.

Por más de 60 días el Presidente de la República permaneció sin actuar en relación al nombramiento de los comisionados del IAIP, incluso tras la entrada en vigencia de la ley el 8 de mayo de 2012. Ello llevó a que algunos ciudadanos presentaran una demanda de amparo el 11 de mayo de 2012 ante la Sala de lo Constitucional por la omisión del Presidente de la República de hacer los nombramientos de los miembros del IAIP con lo que consideraron vulnerados sus derechos a la protección no jurisdiccional y al acceso a la información pública. Esta demanda se sumó a la planteada anteriormente por otro grupo de ciudadanos reclamando la inconstitucionalidad del Reglamento de la LAIP, basados en que el Presidente se extralimita en su potestad reglamentaria al incluir nuevas y amplísimas causas de reserva de información pública y por autoatribuirse la potestad de rechazar las ternas de candidatos presentadas por los sectores facultados por la ley.

Precisamente el día en que se presentó el referido amparo, se dio a conocer que el Presidente de la República había rechazado todas las ternas de comisionados para el IAIP, haciendo uso de esa prerrogativa cuestionada. Según se expresó en un comunicado de prensa el Presidente devolvió las ternas porque según su criterio los candidatos no llenan el requisito de idoneidad y porque la Asamblea Legislativa no había creado una partida presupuestaria para el IAIP⁴².

El Presidente de la República plasmó formalmente su decisión en cinco notas que remitió a los titulares de las entidades que convocaron las elecciones. En las mismas se limita a expresar que los candidatos a comisionados propietarios y suplentes al Instituto de Acceso a la Información Pública propuestos “no resultan idóneos

para el desempeño de tan importante función” y que “dada la importancia del Instituto mencionado, el suscrito [Presidente] considera que las personas que deben conformarlo, deben cumplir con un perfil que armonice con la responsabilidad que conlleva el estar al frente de dicho organismo”. Sin embargo, no se conoce de algún análisis pormenorizado de los candidatos. Todas las notas concluyen en la solicitud de que se vuelvan a realizar la elección de las ternas, con base al Art. 73 del Reglamento de la LAIP puesto que la ley nada dice sobre la posibilidad de rechazar las ternas.

En cuanto a la falta de presupuesto para el IAIP, debe señalarse que la LAIP establece en su artículo 108 que el Presupuesto General de la Nación deberá establecer una partida presupuestaria para la instalación, integración y funcionamiento del IAIP. En la Ley de Presupuesto de 2012 se incumplió dicho mandato al no incluir una partida para el IAIP, situación de la cual el Presidente ha inculcado a la Asamblea Legislativa, a su vez, los diputados han señalado al Órgano Ejecutivo como responsable⁴³. En realidad ambos intervienen tanto en el proceso de elaboración del presupuesto como en la modificación de partidas presupuestarias, lo cual en este caso permitiría corregir la situación del IAIP.

Solo una magistrada había sido nombrada para el inicio de año, la nombrada por la CSJ, quien advirtió públicamente de efectos nocivos para el país a escala internacional por el incumplimiento de la ley por parte de las entidades nominadoras: Asamblea Legislativa, Corte de Cuentas, Ministerio Público y Presidencia de la República.

El Grupo Promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública denunció el incumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública al no haberse constituido el IAIP ante los relatores de libertad de expresión de la Organización de Naciones Unidas, Frank La Rue y de la OEA, Catalina Botero. A más de un mes del rechazo, no ha habido avances para realizar una nueva elección. Asimismo, el Presidente de la República dio declaraciones de que será hasta en el presupuesto de 2013 que se asignará una partida para el IAIP⁴⁴. Por tanto, representantes de diversos sectores han declarado que actualmente no existen las condiciones para que se lleven a cabo nuevas elecciones de candidatos puesto que no hay seguridad jurídica dentro del proceso⁴⁵. Por tanto, todas las partes se encuentran a la espera de lo que resuelva la Sala de lo Constitucional, quien admitió la demanda de inconstitucionalidad el 20 de junio de 2012 y la de amparo el 4 de julio de 2012.

5.7. Tribunal de Ética Gubernamental

El 31 de octubre de 2011 venció el periodo para los miembros del Tribunal de Ética Gubernamental sin que se nombraran sus sucesores. El TEG continuó acéfalo por más de 136 días⁴⁶. Los diputados de la Comisión Política de la Asamblea Legislativa no lograron ponerse de acuerdo en quien asumiría la presidencia del Tribunal en las sucesivas reuniones⁴⁷. Solo una magistrada había sido nombrada para el inicio de año, la nombrada por la CSJ, quien advirtió públicamente de efectos negativos para el país a escala internacional por el incumplimiento de la ley por parte de las entidades nominadoras: Asamblea Legislativa, Corte de Cuentas, Ministerio Público y Presidencia de la República⁴⁸.

En el caso de la Corte de Cuentas se nombró a la cónyuge de un diputado suplente, quien renunció antes de asumir el cargo⁴⁹. La Ley de Ética Gubernamental prohíbe el nombramiento en ese cargo de cónyuges de diputados de la Asamblea Legislativa, puesto que se evidencia un conflicto de interés⁵⁰.

Algo positivo del semestre anterior fue la aprobación de la nueva Ley de Ética Gubernamental, sin embargo, la acefalía institucional impidió al TEG pedir refuerzo presupuestario destinado para la aplicación de la misma⁵¹. Fue tan grave la situación financiera de la entidad que para febrero de 2012, se habían vencido los contratos de seguridad y limpieza sin que se pudieran renovar por lo que la seguridad la ha proveído la PNC y los empleados administrativos han asumido tareas de limpieza⁵².

Luego de más de 5 meses de acefalía, la Asamblea Legislativa entrevistó públicamente a los candidatos para la presidencia del TEG el día 29 de marzo de 2012. Se delegó la tarea a una subcomisión de la Comisión Política de la Asamblea, esperando que para la plenaria de ese mismo día se pudiera llenar la vacante, lo cual, sin embargo, no se logró, atrasándose al menos una semana más la elección⁵³.

En la sesión plenaria del 24 de abril se eligió al Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo Marcel Orestes Posada, quien fue exonerado del cargo en el Órgano Judicial, como nuevo presidente del TEG y a Helen Clímaco como su suplente⁵⁴. Al cierre del presente informe, únicamente se encontraban nombrados el Doctor Marcel Orestes Posada y la Licenciada Jennyffer Giovanna Vega, quedando pendientes de nombramiento los designados por la Corte de Cuentas, Ministerio Público y Presidencia de la República.

6. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La Sala de lo Constitucional informó, a través de comunicado del 10 de febrero de 2012, haber recibido varios casos relacionados con el derecho a la libre expresión. Los casos están pendientes de resolverse en la Sala de lo Constitucional. El punto en común es el cuestionamiento del derecho a la libre expresión⁵⁵.

Un caso comentado es el suscitado entre un militar retirado contra el Presidente de la República, el cual argumentó que debido a unas opiniones emitidas públicamente, el Presidente de la República decidió ordenar que se le diera de alta en la Fuerza Armada, con lo cual buscó perjudicar el derecho a la libertad de expresión del demandante y el derecho a optar a cargos públicos, ya que tendría que renunciar a su candidatura debido a la incompatibilidad de la carrera política con su alta militar⁵⁶.

...el Proyecto de Ley de Derecho de Respuesta que tuvo un considerable impulso legislativo a finales del 2011, no fue retomado por la comisión ad hoc en todo el primer semestre de 2012.

Otro caso es el de la demanda interpuesta por una sociedad anónima contra la Superintendencia General de Telecomunicaciones (SIGET) y su superintendente por no haber dispuesto en subasta pública la adjudicación de una serie de espacios para el establecimiento de emisoras radiales. La Sala estableció que los actos de la SIGET –posiblemente– vulneran los derechos a la libertad económica y a las libertades de expresión e información –en su dimensión de derecho colectivo–, consagrados en los artículos 6 y 102 de la Constitución, ya que “bloquean” a la sociedad y a cualquier interesado para poder realizar actividad económica en el rubro de comunicaciones y, además, favorecen el “monopolio” y la “concentración” de los medios de comunicación.

El tercer caso, se refiere al de un particular que acusa al presidente de un medio de comunicación, de haberle negado su derecho de respuesta y de haberle dañado su honor. El demandante señala que dicho medio de comunicación publicó una serie de señalamientos falsos y calumniosos contra él y no se le dio la oportunidad de responder a tales acusaciones.

Cabe hacer mención que el Proyecto de Ley de Derecho de Respuesta que tuvo un considerable impulso legislativo a finales del 2011, no fue retomado por la comisión ad hoc en todo el primer semestre de 2012.

7. CONCLUSIONES

- *Ha habido avances en la materia con la generación de nueva normativa e institucionalidad, por ejemplo: una nueva Ley de Acceso a la Información Pública y una nueva Ley de Ética Gubernamental. Sin embargo, la falta de voluntad de algunas instituciones políticas y la debilidad institucional han impedido que funcione el sistema de transparencia de manera completa.*
- En el semestre analizado se percibe un mayor grado de transparencia en las compras públicas y la percepción de la corrupción como un obstáculo ha disminuido entre el sector empresarial, según lo indica la Encuesta Dinámica Empresarial.
- Ha habido avances en la materia con la generación de nueva normativa e institucionalidad, por ejemplo: una nueva Ley de Acceso a la Información Pública y una nueva Ley de Ética Gubernamental. Sin embargo, la falta de voluntad política y la debilidad institucional han impedido que funcione el sistema integral de transparencia. La falta de esta voluntad es evidente con la ausencia de nombramientos de los miembros del Tribunal de Ética Gubernamental por cerca de diez meses y por la omisión de instaurar al Instituto de Acceso a la Información Pública.
- El Salvador es parte de 2 convenciones contra la corrupción, la de la ONU y la de la OEA, cuya implementación en el país será evaluada este año por expertos internacionales. Además, el Ejecutivo tiene pendiente el cumplimiento de su compromiso de emitir un plan de acción como parte de la Alianza de Gobiernos Abiertos, dicho cumplimiento también será objeto de revisión. Estas obligaciones internacionales son una oportunidad para que El Salvador vaya adoptando mejores medidas que promuevan la transparencia y la participación de la sociedad civil en dicho proceso, por ser un elemento clave.



CONSIDERACIONES FINALES

1. Este periodo se ha caracterizado por una crisis institucional, que está afectando el Estado de derecho y debilita el sistema de división de poderes, base de nuestra democracia, debido al incumplimiento de los fallos de la Sala de lo Constitucional. Se destaca el importante rol desempeñado por la sociedad civil en esta coyuntura.
2. La doble elección de funcionarios de segundo grado por la legislatura saliente (magistrados de la CSJ y fiscal general), riñe con los principios constitucionales y la voluntad del electorado expresada en las recientes elecciones legislativas.
3. Las elecciones permitieron el ejercicio del derecho de votar por persona e incidir de manera más directa en la configuración de la Asamblea Legislativa, lo que vino a fortalecer el sistema electoral. No obstante, el decreto que lo permitió era temporal y caducó, por lo que, existe un riesgo de retroceso en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.
4. La inseguridad continúa siendo uno de los problemas que más afectan a los salvadoreños. Si bien los homicidios han disminuido sustancialmente en este periodo, se requiere de medidas integrales, sostenibles y efectivas, que además incluyan otros delitos.
5. La crisis institucional, la inseguridad ciudadana y el cambio de reglas ha tenido una afectación negativa en el clima de inversión y en la seguridad jurídica, lo que se ve reflejado en los indicadores sobre clima de negocios y competitividad.
6. La institucionalidad de la integración centroamericana se ha visto afectada en su legitimidad y confianza por las actuaciones de la Corte Centroamericana de Justicia, al haber conocido, sin competencia, de temas constitucionales ya decididos por la Sala de lo Constitucional, vulnerando la soberanía de El Salvador.
7. La transparencia aun no logra consolidarse como un eje transversal de la administración pública. A pesar de que entró en pleno vigor la Ley de Acceso a la Información Pública, está pendiente la creación del instituto garante de la ley.
8. Las leyes de promoción de inversiones, el Asocio para el Crecimiento y la Agenda para la Competitividad, entre otras, son oportunidades que solo podrán aprovecharse en la medida que el país cuente con las condiciones necesarias de institucionalidad democrática.

NOTAS FINALES EJE ESTADO DE DERECHO E INSTITUCIONALIDAD

- 1 Fusades. (2001). Tres conceptos jurídicos fundamentales. Boletín de Estudios Legales N°. 16. Consultado el 28 de octubre de 2011 en <http://www.fusades.org/get.php?id=495&anchor=1>
- 2 Foreign Policy and Fund for Peace. (2012). Índice de Estados Fallidos. Consultado el 18 de julio de 2012 en: <http://www.fp-es.org/2012-indice-de-estados-fallidos>
- 3 Para fines ilustrativos se han ordenado los indicadores del mejor al peor y no por categoría (social económica o política) como los presenta originalmente el Índice de Estados Fallidos.
- 4 Sala de lo Constitucional de la CSJ. (1 de febrero de 2012). Resolución de admisión en el proceso de amparo de referencia 43-2012. Consultado el 19 de marzo de 2012 en: <http://www.observatoriojudicial.org.sv/images/doc/documentosvarios/amp%2043-2012.pdf>
- 5 Asamblea Legislativa. (11 de mayo de 2011). Discurso del Presidente de la Asamblea Legislativa, de la República de El Salvador, Lic. Sigfrido Reyes, en la sesión solemne inaugural de la legislatura 2012-2015. Consultado el 31 de julio de 2012 en: <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/mediateca/discursos/mensaje-inaugural-legislatura-2012-2015>
- 6 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (23 de diciembre de 2010). Sentencia en el Proceso de Inconstitucionalidad 5-2001 y acumulados.
- 7 Demanda de Inconstitucionalidad presentada por varios ciudadanos contra el Decreto Legislativo 1075. Consultada en: <http://www.observatoriojudicial.org.sv/images/doc/documentosvarios/inc.30abril.pdf>
- 8 Observatorio Legislativo. (3 de febrero de 2012). Sesión plenaria 131 del 1 de febrero de 2012. Boletín 180. Consultado el 19 de marzo de 2012 en: http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1771/BOL_OL_180.pdf
- 9 Observatorio Legislativo. (9 de marzo de 2012). Sesión plenaria 136 del 6 de marzo de 2012. Boletín 185, sección de convocatorias. Consultado el 19 de marzo de 2012 en: <http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1833/bol185.pdf>
- 10 González, Luis. (21 de marzo de 2012). 25 diputados sufrirán recorte salarial por ausentismo. La Prensa Gráfica. Consultado el 30 de marzo de 2012 en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/254651-asamblea-no-busca-interpelar-a-ministro-payes-por-tema-pandillas.html>
- 11 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (30 de marzo de 2012). Resolución de admisión en el proceso de inconstitucionalidad 49-2011. Consultado el 30 de marzo de 2012 en: <http://www.observatoriojudicial.org.sv/images/doc/documentosvarios/492011admission.pdf>
- 12 Fusades, UCA, Universidad José Matías Delgado. (2011). Estudio del proceso de selección de magistrados. Pág. 15. Consultado el 30 de marzo de 2012 en: http://www.observatoriojudicial.org.sv/attachments/article/5673/fusa_selecc.pdf
- 13 Observatorio Legislativo. (8 de mayo de 2011). Votaciones electrónicas estarán en portal de acceso a la información pública. Consultado el 16 de mayo de 2012 en: http://www.observatoriolegislativo.org.sv/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=12&Itemid=3&limitstart=8
- 14 Dictamen N°. 6 de la Comisión Política de la Asamblea Legislativa. (14 de junio de 2012). Consultado el 15 de junio de 2012 en: http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1999/dict6_pol_2012.pdf

- 15 Flores, Ricardo. (3 de agosto de 2012). El 80% de abogados reprobó el examen para ser notario. La Prensa Gráfica. Consultado el 3 de agosto de 2012 en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/276141-el-80-abogados-reprobo-examen-para-ser-notario.html>
- 16 Carías Patricia. (20 de febrero del 2012) “FMLN y ARENA prometen dejar elección de nueva Corte Suprema a siguiente Asamblea” El Faro. Consultado el 15 de marzo del 2012 en <http://www.elfaro.net/es/201202/noticias/7724/>
- 17 Fusades y otros. (2011). Estudio del Proceso de Selección de Magistrados. Consultado el 27 de abril de 2012 en: http://www.observatoriojudicial.org.sv/attachments/article/5673/fusa_selecc.pdf
- 18 Observatorio Judicial. (27 de marzo de 2012). FESPAD y DPLF exponen sobre la independencia judicial en la CIDH. Consultado el 27 de abril de 2012 en: http://www.observatoriojudicial.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=5969:fespad-y-dplf-exponen-sobre-la-independencia-judicial-en-la-cidh&catid=9:noticias-revelantes&Itemid=10
- 19 Serrano, Israel. (17 de febrero 2012) “Presentan a Consejo de la Judicatura los 15 candidatos a magistrados de Corte Suprema”. Diario La Página. Consultado 17 de febrero 2012. <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/62605/Presentan-a-Consejo-de-la-Judicatura-los-15-candidatos-a-magistrados-de-Corte-Suprema>
- 20 Entrevistas telefónicas con Presidente de FEDAES y declaraciones de la Dirección de Comunicaciones del Consejo Nacional de la Judicatura dadas al Observatorio Judicial.
- 21 Ávalos, Jessica. (11 de febrero 2012) “14 jueces dejaron tribunales durante campaña para CSJ”. La Prensa Gráfica. Consultado 11 de febrero 2012. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/lodeldia/248140--14-jueces-dejaron-tribunales-durante-campana-para-csj.html> y Ávalos, Jessica. (6 de febrero 2011) “FEDAES y CNJ se disputan control para postulación de candidatos a magistrados”. La Prensa Gráfica. Consultado 6 de febrero 2012. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/247208-fedaes-y-cnj-se-disputan-control-para-postulacion-de-candidatos-a-magistrados-.html>
- 22 Ídem.
- 23 Observatorio Judicial. (28 de febrero 2012) “Conozca el listado de candidatos a magistrados CSJ escogidos por el CNJ”. Observatorio Judicial. Consultado 28 de febrero 2012. http://www.observatoriojudicial.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=5879:conozca-el-listado-de-candidatos-a-magistrados-por-el-cnj&catid=9:noticias-revelantes&Itemid=10
- 24 Asamblea Legislativa. (Sesión Plenaria 137, del 22 de marzo de 2012. Pieza de correspondencia 5-A. Consultada el 27 de abril de 2012 en: http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1844/5a_137_2012.pdf
- 25 Orellana, Liset. (17 de abril de 2012). Candidatos prometen una depuración judicial. Diario El Mundo. Consultado el 30 de julio de 2012 en: <http://elmundo.com.sv/candidatos-prometen-una-depuracion-judicial>
- 26 Fusades. (enero de 2012), “Una legislatura, una magistratura: Aspectos constitucionales sobre la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia”. Boletín de Estudios Legales N°. 133. consultado el 27 de abril de 2012 en: <http://www.observatoriojudicial.org.sv/images/doc/documentosvarios/bolde133.pdf>
- 27 Fusades. (25 de abril de 2012). Comunicado de prensa: Atentado contra el orden constitucional. Consultado el 27 de abril de 2012 en: <http://www.observatoriojudicial.org.sv/images/doc/documentosvarios/comuaten.pdf>
- 28 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (5 de junio de 2012). Sentencia en el proceso de Inconstitucionalidad 19-2012.
- 29 Fusades. (Abril 2012). Prohibición en traslados de magistrados de la Sala de lo constitucional. Posición Institucional N°. 53. Consultada el 27 de abril de 2012, en: <http://www.fusades.org/index.php?cat=1290&lang=es&title=Posici%F3n%20institucional>

- 30 Acta de la Asamblea Constituyente correspondiente al 15 de noviembre de 1983.
- 31 Decreto Legislativo de nombramiento del Dr. José Eduardo Tenorio 1997 y Decreto Legislativo de Nombramiento de Agustín García Calderón 2000.
- 32 Velázquez, Edmee y Velázquez, Eugenia. (14 de junio de 2012). Aliados califican de sesgada la consulta por fallos CSJ de la Asamblea. El Diario de Hoy. Consultada el 15 de junio de 2012 en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=6987657
- 33 Dictamen N°. 5 de la Comisión Política de la Asamblea Legislativa. (14 de junio de 2012). Consultado el 15 de junio de 2012 en: http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1998/dict5_pol_2012.pdf
- 34 Ídem.
- 35 Por ejemplo ver: Flores, Gloria. (24 de abril de 2010). Aliados por la Democracia se concentran frente a la Asamblea Legislativa. La Prensa Gráfica Consultado el 2 de mayo de 2012 en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/259592-aliados-por-la-democracia-se-concentran-frente-a-asamblea-legislativa.html>
- 36 Observatorio Judicial. (21 de febrero de 2012). Demanda de Inconstitucionalidad contra nombramientos en Ministerio de Justicia y Seguridad. Consultado el 2 de mayo de 2012 en: <http://www.observatoriojudicial.org.sv/images/doc/documentosvarios/incfespapad.pdf>
- 37 Cámara Segunda de lo Penal de la Primera Sección del Centro. (5 de marzo de 2012). Resolución en proceso de apelación 55-12-2. Consultada el 19 de marzo de 2012 en: <http://www.observatoriojudicial.org.sv/images/doc/documentosvarios/revocatorializama.pdf>
- 38 Los casos no representan todo el trabajo que se realiza en una Sala. En la Sala de lo Constitucional se toman los procesos de inconstitucionalidad, hábeas corpus y amparos; en la Sala de lo Civil se toman las apelaciones y casaciones de todas sus materias, en la de lo Contencioso todos los procesos contencioso administrativos y en la Sala de lo Penal, todas las casaciones.
- 39 Se relacionan únicamente las finalizadas por sentencia definitiva y no las que terminan en formas alternativas como las improcedencias o sobreseimientos.
- 40 Corte Suprema de Justicia. Actas de Corte Plena. Disponibles en: <http://www.transparencia.oj.gob.sv/portal/transparencia.php?opcion=10>
- 41 Un asunto puede haberse agendado más de una vez si no es resuelto en la primera sesión. Este se vuelve a contar por ser un punto en una agenda nueva.
- 42 Sobre este rubro sancionatorio ha habido otros acuerdos pero referentes a aspectos de trámite y no al a la solución definitiva de un asunto.
- 43 Corte Suprema de Justicia. (enero de 2012). Memorando en respuesta a solicitud de información sobre denuncias judiciales. Consultado el 30 de julio de 2012 en: <http://www.observatoriojudicial.org.sv/images/doc/documentosvarios/memodj.pdf>
- 44 En este expediente se exoneró por otras dos acusaciones y se sancionó solo por la que se refiere.
- 45 Diario Oficial N°. 75, Tomo 395 del 25 de abril de 2012.
- 46 Cáceres, Mirella. (5 de noviembre de 2011). Ley prohíbe campaña anticipada pero el TSE no la aplica. El Diario de Hoy. Consultado el 30 de julio de 2012 en http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=6355463

- 47 Merino, Wilmer. (11 de marzo de 2012). Reportan propaganda electoral en más del 70% de centros de votación. La Prensa Gráfica. Consultado el 30 de julio de 2012 en: <http://especiales.laprensagrafica.com/2012/elecciones/03/11/reportan-propaganda-ilegal-en-mas-del-70-de-centros-de-votacion/>
- 48 Observatorio Legislativo. (9 de marzo de 2012). Sesión plenaria 136 del 6 de marzo de 2012. Boletín 185, sección de convocatorias. Consultado el 19 de marzo de 2012 en: <http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1833/bol185.pdf>
- 49 Díaz, Cristian. (12 de marzo de 2012). Quemán papeletas en escuela de Cara Sucia. El Diario de Hoy. Consultado el 15 de marzo de 2012 en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=6723448
- 50 Melara, Gabriela & Menjívar, Valeria. (16 de marzo de 2012). TSE declara improcedentes 35 casos de nulidad de votaciones. La Prensa Gráfica. Consultado el 19 de marzo de 2012 en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/253890-tse-declara-improcedentes-35-casos-de-nulidad-de-votaciones.html>
- 51 Fusades. (Diciembre de 2011). “Las nuevas reglas del proceso electoral”. Memorándum político N°.16. Departamento de Estudios Políticos.
- 52 Asamblea Legislativa. Acuerdos de Reforma Constitucional 1 y 2. Diario Oficial N°. 150 Tomo 368 del 16 de agosto de 2010.
- 53 Un ejemplo de esto es que hubo candidatos que se convirtieron en diputados a pesar de no haber sido propuestos en los lugares de la lista hasta donde se ganaron diputados. Por ejemplo, por el partido ARENA, en San Salvador donde se ganaron 11 diputados, el candidato Sigifredo Ochoa Pérez pasó de la posición 24 a la 5 y Alejandrina Castro de la 20 a la 9; en La Libertad donde se ganaron 5, Gustavo Escalante pasó del lugar 6 al 5; En Sonsonate donde se ganaron 2, Silvia Astorga de Escobar pasó de la posición 4 a la 1 y en Morazán, donde se ganó un diputado, Vicente Gómez pasó de la posición 2 a la 1. Por su parte, en el FMLN, en San Salvador donde se ganaron 9 diputados, Karina Sosa pasó de la posición 11 a la 4.
- 54 Orellana, Liset. (5 de marzo de 2012). Piden declarar ilegal reforma que anularía votación por rostro. El Mundo. Consultado el 15 de marzo de 2012 en: <http://elmundo.com.sv/piden-declarar-ilegal-reforma-que-anularia-votacion-por-rostros>
- 55 Tribunal Supremo Electoral. (19 de marzo de 2012). Cantidad de diputados por departamento. Consultado el 30 de julio de 2012 en: http://www.tse.gob.sv/documentos/ResultadosFinales2012/Diputados_Resultados_2012.pdf
- 56 Diario Oficial N°. 8, Tomo 390, del 12 de enero de 2011.
- 57 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (24 de octubre de 2011). Sentencia en el proceso de inconstitucionalidad 10-2011.
- 58 Fusades. (Diciembre de 2011). Las nuevas reglas del proceso electoral”. Memorándum político N°. 16. Departamento de Estudios Políticos, diciembre de 2011.
- 59 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (7 de noviembre de 2011). Sentencia en el proceso de inconstitucionalidad 57-2011.
- 60 Fusades. (Diciembre de 2011), “¿Cómo votar en 2012? La necesidad de impulsar una campaña de educación cívica”. Memorándum político N°. 15. Departamento de Estudios Políticos.
- 61 Flores, Gloria. (1 de julio de 2012). Ejecutivo presentará anteproyecto de ley de voto en el exterior. Consultado el 1 de junio de 2012 en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/266045-ejecutivo-presentara-anteproyecto-de-ley-de-voto-en-el-exterior.html>
- 62 El día 18 de julio, representantes de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto desde el Exterior presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley para establecer el voto en el exterior.

NOTAS FINALES EJE SEGURIDAD JURÍDICA Y CIUDADANA

- 1 PNUD (2005). ¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador? Cuadernos sobre Desarrollo Humano, San Salvador. Pág. 13.
- 2 No se incluyen los préstamos no reembolsables ni contrapartidas.
- 3 Instituto de Medicina Legal “Dr. Roberto Masferrer”. Informe de probables homicidios enero-junio de 2012.
- 4 Acuerdo Ejecutivo N°. 61 del 7 de febrero de 2012. Publicado en el Diario Oficial N°. 25, Tomo 394, del 7 de febrero de 2012.
- 5 Flores, Roberto. (8 de febrero de 2012). Misión de nuevo Viceministro de Justicia y Seguridad será reforzar labores de prevención. Diario Colatino. Consultado el 1 de junio de 2012 en: <http://www.diariocolatino.com/es/20120208/nacionales/100174/Misi%C3%B3n-de-nuevo-Viceministro-de-Justicia-y--Seguridad-ser%C3%A1-reforzar-labores-de-prevenci%C3%B3n.htm>
- 6 Douglas Moreno. (23 de mayo de 2012). Encuentro de Seguridad Ciudadana, organizado por el BID, dirigido a Miembros del Grupo Consultivo de la Sociedad Civil. El Salvador. (Tercera reunión del año 2012).
- 7 Diario Oficial N°. 58, Tomo 394, del 23 de marzo de 2012.
- 8 Embajada de los Estados Unidos. (29 de febrero de 2012), Asocio para el Crecimiento: El Salvador-Estados Unidos. Plan de Acción Conjunto, Adenda sobre el Monitoreo y Evaluación. Consultado el 15 de marzo de 2012 en: http://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/febre2012/PFG_M__amp__E_English_Final.pdf
- 9 Embajada de Estados Unidos. (15 de mayo de 2012). EE. UU. moderniza unidades de familia y mediación de la PGR. Noticias. Consultado el 1 de junio de 2012 en: <http://spanish.sansalvador.usembassy.gov/noticias/2012/05/15.html>
- 10 Embajada de Estados Unidos. (27 de marzo de 2012). Donativo subraya apoyo a seguridad. Noticias. Consultado el 1 de junio de 2012 en: <http://spanish.sansalvador.usembassy.gov/noticias/2012/03/27.html>
- 11 Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana. (27 de junio de 2012). Informe sobre los Avances y Progresos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. San Salvador. Consultado el 12 de julio de 2012 en: http://www.sica.int/busqueda/documentos_recientes.aspx?IdEnt=330
- 12 Martínez, Óscar; Martínez Carlos; Arauz Sergio y Lemus, Efrén. (15 de marzo de 2012), Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios. El Faro. Consultado el 15 de marzo de 2012 en: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/>
- 13 Fusades (2012). Tercer año de gobierno del Presidente Funes. Apreciación general. 3° ed. San Salvador. Pág. 86.
- 14 Sáenz, José Luis y Martínez, Carlos. (14 de mayo de 2012). El trabajo de monseñor Colindres y Raúl Mijango era una pieza de mi estrategia. El Faro. Consultado el 30 de julio de 2012 en: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201205/entrevistas/8541/>
- 15 Fusades (2012). Tercer año de gobierno del Presidente Funes. Apreciación general. 3° ed. San Salvador. Pág. 86
- 16 Idem. Pág. 87.
- 17 Policía Nacional Civil. (Julio 2012). Estadísticas Policía Nacional Civil, enero julio de 2012. Consultado el 16 de agosto en: http://www.pnc.gob.sv/core/administrator/components/com_docestandar/upload/documentos/Delitos.pdf

- 18 Este dato resulta de dividir las 2498 extorsiones reportadas por la PNC para el periodo de enero al 15 de diciembre de 2011, entre dos semestres. El dato fue obtenido de López, Jaime. Informes de extorsiones de la PNC y la FGR crean confusión. (19 de diciembre de 2011). El Diario de Hoy. Consultado el 16 de agosto de 2012 en: <http://m.elsalvador.com/smartphones/nota.aspx?idCat=47859&idArt=6482887>
- 19 PNUD (2010). Informe de Desarrollo Humano. Consultado el 1 de marzo de 2012 en: http://www.pnud.org/sv/2007/component?option=com_docman/task/cat_view/gid,265/Itemid,99999999/?mosmsg=Est%E1+intentando+acceder+desde+un+dominio+no+autorizado.+%28www.google.com.sv%29
- 20 Tanto el nombramiento del General David Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad y como el del General Francisco Ramón Salinas (Acuerdo Ejecutivo N°. 535, del 22 de noviembre de 2011, publicado en el Diario Oficial No.218, tomo: 393 del 22 de noviembre de 2011 y Acuerdo Ejecutivo N°. 30, del 23 de enero de 2012, publicado en el Diario Oficial N°. 14, tomo 394 del 23 de enero de dos mil doce), fueron impugnados por razones de inconstitucionalidad el 21 de febrero de 2012 por ciudadanos integrantes de varias organizaciones ciudadanas. Iniciativa Social para la Democracia. (21 de febrero de 2012). Se presenta recurso de inconstitucionalidad por nombramiento de Munguía Payés y Salinas. Noticias. Consultado el 19 de marzo de 2012 en: <http://www.fespad.org/sv/se-presenta-recurso-de-inconstitucionalidad-por-nombramientos-de-munguia-payes-y-salinas/>
- 21 Instituto de Medicina Legal. (13 julio de 2012). Informe de probables homicidios y desapariciones enero-junio 2012. Consultado el 27 de julio de 2012 en: <http://www.observatoriojudicial.org/sv/images/doc/documentosvarios/imlpresenta.pdf>
- 22 No resultó posible comparar los datos de la totalidad del país para el primer semestre, porque si bien se cuenta con el dato para 2012, cuando en todo el país se han reportado al IML 1,279 desaparecidos, este dato no se pudo obtener para 2011.
- 23 Ídem.
- 24 Ídem.
- 25 Flores, Ricardo y Bolaños, Mauricio. (27 de febrero de 2012). Sábado con tres triples homicidios. La Prensa Gráfica. Consultado el 15 de junio de 2012 en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/250629-sabado-con-3-triples-homicidios.html>
- 26 Dueñas, Víctor Hugo y Ramos, Marco Tulio. (25 de abril de 2012). Unidad Antipandillas inicia actividades en San Salvador. La página. Consultada el 27 de abril de 2012 en: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/65644/2012/04/25/Unidad-Antipandillas-inicia-actividades-en-San-Salvador->
- 27 Flores, Gloria. (25 de abril de 2012). Seguridad despliega esta noche agentes antipandillas. La Prensa Gráfica. Consultado el 27 de abril de 2012 en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/259764-seguridad-despliega-esta-noche-unidad-antipandillas.html>
- 28 Marroquín, David. (23 de abril de 2012). En mayo inician intervención de las telecomunicaciones. El Diario de Hoy. Consultado el 16 de mayo de 2012 en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6840520
- 29 Fiscalía General de la República. (9 de mayo de 2012). Centro de Intervención de las Telecomunicaciones. Consultado el 16 de mayo de 2012 en: <http://www.fiscalia.gob.sv/?p=1244>
- 30 Diario El Mundo. (2 de mayo de 2012). Centro de Escuchas Telefónicas listo para iniciar operaciones. Consultado el 16 de mayo de 2012 en: <http://elmundo.com.sv/centro-de-escuchas-telefonicas-listo-para-iniciar-operaciones>
- 31 Observatorio Legislativo (29 de mayo de 2012). Iniciativa del FMLN para que el Fiscal General explique por qué no pone a funcionar el Centro de Intervención de las Comunicaciones. Consultado el 14 de mayo de 2012 en: http://www.observatoriolegislativo.org/sv/attachments/article/1960/27a_3_2012.pdf

- 32 Castillo, Beatriz y Franco, Edgar. (11 de junio de 2012). Fiscal argumenta que Centro de Intervención tardará en Funcionar si no se agiliza presupuesto. Diario Colatino. Consultado el 14 de junio de 2012 en: <http://www.diariocolatino.com/es/20120611/nacionales/104387/Fiscal-argumenta-que-Centro-de-Intervenciones-tardar%C3%A1-en-funcionar-si-no-se-agiliza-presupuesto.htm>
- 33 Decreto Ejecutivo N°. 60, del 28 de septiembre de 2009, publicado en el Diario Oficial N°. 188, tomo 385, del nueve de octubre de 2009.
- 34 Decreto Legislativo N°. 371, Diario Oficial N°. 113, Tomo 387 del 17 de junio de 2010.
- 35 Valencia, Roberto y Valencia Carvantes, Daniel. (10 de abril de 2012). El gobierno aleja a los soldados de las labores de registro en todas las cárceles. Consultado el 27 de abril de 2012 en <http://www.elfaro.net/es/201204/noticias/8257/>
- 36 Diario Colatino. (11 de abril de 2012). El ejército fuera de los penales. Consultado el 27 de abril de 2012 en: <http://www.diariocolatino.com/es/20120411/editorial/102238/El-ej%C3%A9rcito-fuera-de-los-penales.htm>
- 37 Decreto Ejecutivo N°. 60. Diario Oficial 188, Tomo 385, del 9 de octubre de 2009.
- 38 Decreto Ejecutivo N°. 58. Diario Oficial 82, Tomo 387, del 5 de mayo de 2010.
- 39 Decreto Ejecutivo N°. 52. Diario Oficial 82, Tomo 391, del 3 de mayo de 2011.
- 40 López, Jaime. (20 de marzo de 2012). Triplican capacidad con nueva morgue de Medicina Legal. El Diario de Hoy. Consultado el 28 de marzo de 2012 en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6746749
- 41 Fusades. (2010). Informe de Coyuntura Legal e Institucional, Primer Semestre de 2010. San Salvador, Pág. 54.
- 42 Para calcularlo, a la capacidad que se había establecido en 8,100 espacios, se agregaron 190, que se habilitaron en las granjas penitenciarias.
- 43 García, Enrique. (1 de mayo de 2012). Reos bartolinas PNC triplican capacidad. Diario El Mundo. Consultado el 30 de junio de 2012 en: <http://elmundo.com.sv/reos-bartolinas-pnc-triplican-capacidad>
- 44 González, Luis. (14 de junio de 2012). Granjas penitenciarias son respuesta a saturación en centros penales. La Prensa Gráfica. Consultado el 15 de junio de 2012 en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/268100-funes-granjas-penitencias-son-repuesta-a-saturacion-en-centros-penales.html>
- 45 Dirección General de Centros Penales. (2 de julio de 2012). Estadísticas Penitenciarias. Consultado el 15 de julio de 2012 en: http://www.dgcp.gob.sv/images/stories/Estadistica%20Penitenciaria/2012/Julio/Estadistica_al_02_de_Julio_2012.pdf
- 46 Ministerio de Hacienda. Presupuesto votado 2012. Consultado el 29 de marzo de 2012, en: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_votados/Anio2012/Presupuestos/LP2400-12.pdf
- 47 Dirección General de Centros Penales. (2 de julio de 2012). Estadísticas Penitenciarias. Consultado el 15 de julio de 2012 en: http://www.dgcp.gob.sv/images/stories/Estadistica%20Penitenciaria/2012/Julio/Estadistica_al_02_de_Julio_2012.pdf
- 48 Escalante, Diana. (27 de abril de 2012). Seguridad gestionará préstamos para la edificación de cárceles. El Diario de Hoy. Consultado el 27 de abril de 2012 en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6823515
- 49 Decreto N°. 1027 de 24 de abril de 1997, Publicado en el Diario Oficial N°. 85, Tomo N°. 335, de 13 de mayo de 1997.

- 50 El Art. Artículo 37.- Atribuciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena (*)
 Son atribuciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, las siguientes:
- 1) Controlar la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad;
 - 2) Acordar el beneficio de libertad condicional, y revocarlo en los casos que proceda;
 - 3) Resolver acerca de la fijación, modificación o suspensión de las medidas de seguridad de acuerdo con lo establecido por el Código Penal;
 - 4) Tramitar y resolver el incidente de rehabilitación de los condenados por delito, salvo los contenidos en los ordinales 1o., 3o., 4o. y 5o. del Artículo 75 de la Constitución de la República;
 - 5) Practicar el cómputo de las penas;
 - 6) Tramitar y resolver las quejas o incidentes a que se refieren los Arts. 45 y 46 de esta Ley;(*)
 - 7) Otorgar o denegar la suspensión extraordinaria de la ejecución de la pena, en los casos que proceda según esta Ley;
 - 8) Declarar la extinción de la pena, en los casos que proceda de acuerdo al Código Penal;
 - 9) Realizar visitas periódicas a los Centros Penitenciarios y entrevistarse personalmente, con los internos que lo soliciten, dentro de su jurisdicción territorial;
 - 10) Ordenar la libertad por cumplimiento de la condena, o para gozar del respectivo período de prueba en los casos donde proceda; así como modificar las reglas o condiciones impuestas, o prorrogar el período de prueba, todo de conformidad a lo dispuesto en el Código Penal; y extender las certificaciones correspondientes;
 - 11) Controlar el cumplimiento de las condiciones o reglas de conducta impuestas para gozar de alguna de las formas sustitutivas de la ejecución de la pena de prisión, y revocar el respectivo período de prueba, de conformidad con lo establecido por el Código Penal;
 - 12) Controlar el cumplimiento de las condiciones o reglas de conducta impuestas en la suspensión condicional del procedimiento penal, y tramitar los incidentes que se susciten de conformidad con las normas del Código Procesal Penal;
 - 13) Vigilar de modo especial que no haya en los centros penales persona alguna detenida en forma ilegal, y cuando se constate que la detención provisional ha adquirido las características de una pena anticipada, según las reglas que establece el Código Procesal Penal, debe comunicarlo inmediatamente al juez de la causa para que resuelva lo que corresponda;
 - 14) Controlar el cumplimiento de las sanciones penales reguladas en el Código Penal que no impliquen privación de la libertad;
 - 15) Resolver, por vía de recurso, una vez agotada la vía administrativa, acerca de la ubicación de los internos en los Centros Penales y en las etapas que correspondan, según su condición personal, de acuerdo con la Ley, los reglamentos y los parámetros previamente establecidos por el Consejo Criminológico respectivo, sin que se apliquen criterios discriminatorios a la dignidad humana, ni se favorezca indebidamente la situación del algún interno. Dicha resolución será apelable ante el tribunal superior correspondiente. (*)
 - 16) Las demás que le asigne la Ley.
- (*) Los numerales 6) y 15) del presente Artículo han sido reformados mediante D.L. N°. 54, del 27 de julio de 2006, D.O. N°. 151, Tomo No. 372, del 17 de agosto de 2006.

NOTAS FINALES EJE CLIMA DE NEGOCIOS Y LEGISLACIÓN COMERCIAL

- 1 Banco Mundial (2011). Haciendo Negocios 2012: Haciendo Negocios en un mundo más transparente. Washington D.C. Pág. 2
- 2 Fundación Heritage (2012). Índice de Libertad Económica 2012: El Salvador. Pág. 179.
- 3 Foro Económico Mundial (2012). Reporte Global Enabling Trade 2012. Ginebra. Pág. 172.
- 4 Smith, Warrick y Hallward-Driemeier Mary (marzo de 2005) ¿En qué consiste el clima de inversión? Finanzas y Desarrollo.
- 5 Gobierno de El Salvador y Gobierno de los Estados Unidos (noviembre de 2011). Asocio para el Crecimiento El Salvador – Estados Unidos: Plan de Acción Conjunta 2011-2015. Págs. 4 y 19.
- 6 La Prensa Gráfica (2 de junio de 2012). Funes pone esperanzas en asocio con EUA. Política.
- 7 Diario Colatino (19 de abril de 2012). Asocio para el Crecimiento está en marcha, asegura Segovia. Noticias.
- 8 El Diario de Hoy (16 de junio de 2012). FOMILENIO II facilitará bases para crecimiento. Economía; Diario El Mundo (26 de junio de 2012). Fomilenio II arranca a inicios de 2013. Economía, Pág. 28.
- 9 Presidencia de la República de El Salvador (15 de marzo de 2012). Gobierno entrega la propuesta conceptual de los proyectos a implementar en Fomilenio II. Noticias; Presidencia de la República de El Salvador (24 de abril de 2012). Inicia consulta para formular la propuesta de Fomilenio II con el sector inversionistas. Noticias. La Prensa Gráfica (18 de abril de 2012). Gobierno apuesta a ejecutar FOMILENIO II en 2013. Noticias.
- 10 Fusades (27 de enero de 2012). Fusades lanza iniciativa para la Competitividad, un esfuerzo de nación. Noticias.
- 11 Fusades (mayo de 2012). Agenda de Competitividad 2012-2013: Propuesta de Acciones. Iniciativa para la Competitividad. Iniciativa Think Tank.
- 12 Iniciativa para la Competitividad (2012). Banco Mundial, Fusades y Gobierno presentan informe “Doing Business en El Salvador”. Noticias; Diario El Mundo (16 de marzo de 2012). Harán reformas para mejorar en el Doing Business. Economía.
- 13 Presidencia de la República (23 de marzo de 2012). Gobierno promueve iniciativas para generar inversión privada. Noticias. Consultado el 14 de mayo de 2012 de: <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/2242-23-marzo-2012/-gobierno-promueve-iniciativas-para-generar-inversi%C3%B3n-privada.html>
- 14 Hinds, Manuel (6 de junio de 2012). Protegiendo la inversión. Editorial. El Diario de Hoy.
- 15 Información proporcionada por el Consejo Nacional de la Judicatura relativa al trabajo de la Escuela de Capacitación Judicial durante junio de 2012.
- 16 Centro de Estudios Jurídicos (27 de febrero de 2012). Los procesos civiles y mercantiles. Editorial publicado en La Prensa Gráfica.
- 17 Organización Internacional del Trabajo (10 de abril de 2012). Presentan avances de propuesta de Ley Procesal Laboral. Noticias; Los comentarios del proyecto son resultado de una entrevista con especialista de la materia realizada el 11 de junio de 2012.

- 18 Corte Suprema de Justicia y USAID (2012). Justicia Laboral: Informe de cumplimiento de las recomendaciones del Libro Blanco. El Salvador.
- 19 El Diario de Hoy (9 de marzo de 2012). Gremios piden que no se reforme la ley de Insaforp. Economía.
- 20 Fusades (febrero de 2012). Un paso atrás en el Arbitraje. Posición Institucional 51. Departamento de Estudios Legales.
- 21 Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (1 de marzo de 2012). Foro de Análisis: Apelación en Arbitrajes de Derecho. Noticias.
- 22 Institute for Transnational Arbitration (2011). La Encuesta Inaugural de Instituciones de Arbitraje en América Latina.
- 23 Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. Pac Rim Cayman LLC v. Republic of El Salvador (ICSID Case No. ARB/09/12). Resolución sobre jurisdicción de 1 de junio de 2012.
- 24 Superintendencia de Competencia (julio de 2012). Informe de Labores junio 2011 - mayo 2012. Rendición de Cuentas. San Salvador.
- 25 Díaz, Francisco (24 de julio de 2012). Rendición de Cuentas de la Superintendencia de Competencia, San Salvador; y Superintendencia de Competencia (julio de 2012). Resumen Ejecutivo de la Rendición de Cuentas, Antiguo Cuscatlán, Pág. 15.
- 26 Defensoría del Consumidor (29 de junio de 2012). Defensoría rinde cuentas a asociaciones de consumidores. Noticias.
- 27 Observatorio Legislativo (9 de mayo de 2012). CD pide dar prioridad a reformas a Ley de Protección al Consumidor. Noticias.
- 28 Observatorio Legislativo (22 de febrero de 2012). Aprueban Ley de Medicamentos. Noticias.
- 29 Diario El Mundo (26 de marzo de 2012). Gremiales piden corregir errores de Ley de Medicamentos. Noticias; Diario El Mundo (27 de abril de 2012). Dirección Medicamentos explicó cambios de la ley. Noticias; Diario Colatino (22 de mayo de 2012). Comisión de Salud plantea reformas a Ley de Medicamentos. Noticias. Observatorio Legislativo (2 de julio de 2012). Boletín Semanal N°. 197.
- 30 Diario El Mundo (13 de abril de 2012). Presidente del CSSP listo para iniciar la transición. Noticias.
- 31 Diario El Mundo (4 de mayo de 2012). Firman convenio para controlar precios de medicamentos. Noticias.
- 32 Observatorio Legislativo (26 de marzo de 2012). Boletín N°. 186 de la Sesión Plenaria N°. 137 del 22 de marzo de 2012.
- 33 Fusades (diciembre de 2011) Informe de Coyuntura Social 2. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. Antiguo Cuscatlán. Pág. 49.
- 34 Decreto Legislativo N°. 1045, del 12 de abril de 2012, publicado en el Diario Oficial N°. 88, Tomo N°. 395, del 16 de mayo de 2012.
- 35 Comunicado de la Corte Suprema de Justicia. (22 de junio de 2012). Sala de lo Constitucional ampara a habitantes de la zona de San Andrés por vulneraciones a sus derechos a la salud y al medio ambiente sano. San Salvador.
- 36 Entidad que no inicia su actividad debido a la falta de regulación de la figura del secretario del Comité; sin embargo, existe una solicitud presentada en la Asamblea Legislativa para reformar la legislación correspondiente. Entrevista con funcionario público, mayo de 2012.

- 37 Banco de Desarrollo de El Salvador (22 de mayo de 2012). Presentación y primeras operaciones del BANDESAL, FDE y FSG. Noticias.
- 38 Observatorio Legislativo (29 de marzo de 2012). Aprueban reformas a Ley SAP. Noticias.
- 39 Observatorio Legislativo (14 de octubre de 2011). Observaciones presidenciales al Decreto Legislativo N°. 853.
- 40 Comunicado ABANSA (27 de febrero de 2011). El Diario de Hoy; y Diario El Mundo (22 de febrero de 2012). Proponen fijar techo en 36% a tasa de interés de las tarjetas. Economía.
- 41 Observatorio Legislativo (enero de 2012). Informe de la Comisión Financiera. Noticias.
- 42 Diario El Mundo (20 de junio de 2012). BCR y SSF dicen ley de usura dañaría crédito. Política Nacional.
- 43 Fusades (6 de diciembre de 2011). Una solución integral para el problema fiscal. Comunicado de Prensa publicado en La Prensa Gráfica 6 de diciembre de 2011, Pág. 35. Más información en: Lourdes Quintanilla (31 de agosto de 2011). Pacto fiscal no se decidirá al interior del CES. Economía. La Prensa Gráfica; Funde (6 de septiembre de 2011). Medidas de transparencia fiscal: El Salvador frente a la experiencia internacional. Conversatorio con Juan Pablo Guerrero. San Salvador.
- 44 Ministerio de Hacienda (27 de abril de 2012). Política de Transparencia Fiscal de El Salvador. Noticias.
- 45 Banco Mundial (octubre de 2011). Haciendo Negocios 2012: Haciendo Negocios en un mundo más transparente. Washington D.C. Pág. 2
- 46 La Prensa Gráfica (16 de mayo de 2012). Gobierno salvadoreño busca mejorar clima de inversión. Economía.
- 47 Diario El Mundo (13 de marzo de 2012). AES se retira de licitación por ordenanza municipal. Economía.
- 48 Observatorio Legislativo (29 de marzo de 2012). Aprueban reformas a Ley SAP. Noticias.
- 49 Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Constitucional. Resolución del 28 de junio de 2012 del proceso de inconstitucionalidad 68-2008.
- 50 Fusades (2008). Estrategia económica, social e institucional 2009-2014: democracia y crecimiento: fundamentos del desarrollo. San Salvador. Pág. 9
- 51 Fusades (agosto de 2012). Reformas LACAP. Boletín de Estudios Legales. Departamento de Estudios Legales.
- 52 Observatorio Legislativo (12 de julio de 2011). Piezas que entraron a estudio de las comisiones. Boletín; La Prensa Gráfica (17 de febrero de 2012). Partidos políticos dicen LACAP debe ser revisada. Noticias.
- 53 Foro Económico Mundial (2012). Reporte Global Enabling Trade 2012. Ginebra. Pág. 172.
- 54 Fusades (diciembre de 2011). Consideraciones jurídicas del Puerto de La Unión Centroamericana. Posición Institucional N°. 49. Departamento de Estudios Legales; y, La Prensa Gráfica (24 de febrero de 2012) CEPA adjudicará puerto La Unión en diciembre. Economía.
- 55 La Prensa Gráfica (16 de mayo de 2012). Crearán Unidad Técnica Portuaria. Noticias.
- 56 La Prensa Gráfica (1 de junio de 2012). Comienzan a llegar ofertas por puerto de La Unión. Noticias; y, CEPA (20 de junio de 2012). AMP certifica como “puerto seguro internacional” al puerto de La Unión Centroamericana. Noticias.

- 57 Observatorio Legislativo (19 de enero de 2012). Órgano Ejecutivo envía propuesta de Ley de Asocios Público-Privados. Noticias.
- 58 Consejo Económico Social (30 de agosto de 2011). Dictamen final al proyecto de Ley de Asocios Público Privados. San Salvador, El Salvador. Para más información: Consejo Económico Social (17 de agosto de 2011). Foro sobre Asocios Público Privados. San Salvador; Iniciativa para la Competitividad (junio de 2012). Expertos de Perú, Panamá y Chile exponen experiencias en puertos eficientes. Noticias.
- 59 Gobierno de El Salvador y Gobierno de los Estados Unidos (noviembre de 2011). Asocio para el Crecimiento El Salvador – Estados Unidos: Plan de Acción Conjunta 2011-2015. Pág. 20.
- 60 Banco Mundial (octubre 2011). Haciendo Negocios 2012: Haciendo Negocios en un mundo más transparente. Washington D.C.; Foro Económico Mundial (2012). Reporte Global Enabling Trade 2012. Ginebra. Pág. 172.
- 61 El Diario de Hoy (2 de mayo de 2012). Tramitología atrasa el plan Casa para Todos. Negocios. USAID (mayo de 2012). Proyecto de Competitividad Municipal en Santa Ana. Noticias; La Prensa Gráfica (23 de abril de 2012). Propuesta de ventanilla única estaría lista en junio. Economía; Fusades (mayo de 2012). Agenda de Competitividad 2012-2013: Propuesta de Acciones. Iniciativa para la Competitividad. Iniciativa Think Tank; Para más información sobre la experiencia peruana, puede consultar el sitio: <http://www.indecopi.gob.pe>
- 62 Fusades (mayo de 2012). Agenda de Competitividad 2012-2013: Propuesta de Acciones. Iniciativa para la Competitividad. Iniciativa Think Tank; La Prensa Gráfica (1 de junio de 2012). Firman convenio para agilizar trámites de construcción. Noticias;
- 63 Gobierno de El Salvador y Gobierno de los Estados Unidos (noviembre de 2011). Asocio para el Crecimiento El Salvador – Estados Unidos: Plan de Acción Conjunta 2011-2015. Págs 20 y 24; y, Observatorio Legislativo (1 de junio de 2012). Discurso del Presidente de la República con motivo del tercer aniversario de gobierno ante la Asamblea Legislativa.
- 64 Longo, Francisco (3 de abril de 2012). Segundo barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana: presentación de los resultados preliminares. Sistema de la Integración Centroamericana y Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana.
- 65 Observatorio Legislativo (21 de marzo de 2012). FMLN pide reformar Ley de la Carrera Administrativa Municipal. Noticias.
- 66 Longo, Francisco (3 de abril de 2012). Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana. República Dominicana; Longo, Francisco (2009). Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana. El Salvador.
- 67 Diario El Mundo (28 de junio de 2012). Arranca plan para enfrentar el bloqueo en las fronteras. Economía, Pág. 26.
- 68 Ministerio de Economía (13 de abril de 2012). El Salvador busca atraer inversiones de Vietnam. Noticias; Ministerio de Economía (15 de febrero de 2012). Ministros de Relaciones Exteriores y Economía entregan textos de acuerdos comerciales con Cuba y México a la Asamblea Legislativa. Noticias; El Herald (29 de junio de 2012) Panamá se integra al SIECA. Honduras; Presidencia de la República de Honduras (29 de junio de 2012) Centroamérica y UE firman histórico Acuerdo de Asociación. Noticias.
- 69 Ministerio de Economía (19 de abril de 2012). MINEC coordina mesa de diálogo del sector público para analizar propuestas sobre facilitación de comercio. Noticias;
- 70 Secretaría de Asuntos Ambientales (2012). La Secretaría de Asuntos Ambientales del CAFTA-DR solicita información sobre el caso CAALA/10/001 - Residencial Villa Veranda ES. Comunicaciones Ambientales; Secretaría de Asuntos Ambientales (2012). Talleres de divulgación en El Salvador, todo un éxito. Comunicaciones Internas.

- 71 Fusades (2012). Informe de Coyuntura Económica, primer trimestre 2012. Departamento de Estudios Económicos. Antiguo Cuscatlán.
- 72 Decreto N°. 168. Reglamento de la Ley de Reintegro de los Derechos Arancelarios a la Importación. Publicado en el Diario Oficial del 10 de enero de 2012, Tomo N°. 394, Número 6; y entrevistas con gremiales empresariales.
- 73 Ministerio de Economía (8 de febrero de 2012) Juramentan miembros del Consejo Nacional de Calidad. Noticias; La Prensa Gráfica (28 de febrero de 2012). Consejo de Calidad se reúne por primera vez. Economía; Ministerio de Economía (9 de febrero de 2012) Gobierno instala Comité del Sistema Integral de Fomento a la Producción y Junta de Desarrollo Industrial. Noticias.
- 74 Observatorio Legislativo (13 de junio de 2012). Boletín N°. 195. Dictamen de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto. San Salvador.
- 75 Entrevista con especialista de la materia realizada el 11 de junio de 2012.
- 76 La Prensa Gráfica (21 de abril de 2012). “El Salvador está en la mejor condición de ofrecer estímulos a inversionistas”. Noticias; Iniciativa para la Competitividad (junio de 2012). Ing. Juan Operti - Apreciaciones sobre la Ley de Servicios Internacionales. Multimedia.
- 77 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (5 de julio de 2012). Resumen Reporte de Inversión Mundial 2012: Hacia una nueva generación de políticas de inversión. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra. Pág. 25.
- 78 Fusades (julio de 2012) Principio de Legalidad: pilar de la Integración Centroamericana. Posición Institucional N°. 56. Departamento de Estudios Legales. Antiguo Cuscatlán.
- 79 Fusades (19 de septiembre de 2011). Diálogo SICA sobre integración regional. Noticias. San Salvador.
- 80 Ministerio de Economía (16 de marzo de 2012). Resultados de reunión binacional de Unión Aduanera entre El Salvador y Guatemala. Noticias; Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica, Panamá y el Caribe (7 de junio de 2012). La unión aduanera centroamericana es imprescindible. Comunicado de Prensa.

NOTAS FINALES EJE DE TRANSPARENCIA

- 1 Carta de James Madison a W. T. Barry, 4 de Agosto de 1822 en Padover 1953. Citado en: Stiglitz, Joseph A. (1999). On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life. Oxford Amnesty Lecture, Oxford, Reino Unido.
- 2 Aguilar, Jimena (20 de enero de 2012). Toda la información de los proyectos de socios público-privados será pública. El Faro. Recuperado el 30 de enero de 2012 de: <http://elfaro.net/es/201201/noticias/7288/>
- 3 Departamento de Cooperación Jurídica de la OEA. Rondas de Análisis. Cuarta Ronda. Secuencia para el Análisis. Recuperado el 4 de mayo de 2012 de: http://www.oas.org/juridico/PDFs/secuencia_IVronda.pdf
- 4 Departamento de Cooperación Jurídica de la OEA, (Octubre 2011). Boletín Anticorrupción N° 75, “Culmina exitosamente Tercera Ronda del Mesicic y comienza Cuarta Ronda que incluirá visitas in situ”. Recuperado el 8 de mayo de 2012 de: http://www.oas.org/juridico/newsletter/nl_sp_75.htm
- 5 El Salvador, Respuestas al cuestionario de la Cuarta ronda del Mesicic. Recuperado el 5 de mayo de 2012 de: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4_slv_sp.htm
- 6 Flores, Roberto (26 de marzo de 2012). Misión de la OEA verificó compromisos del país contra la corrupción. Diario Co Latino. Recuperado el 28 de marzo de 2012 de: <http://www.diariocolatino.com/es/20120326/nacionales/101790/Misi%C3%B3n-de-la-OEA-verific%C3%B3-compromisos-del-pa%C3%ADs-contr-la-corrupci%C3%B3n.htm>
- 7 Mesicic (14 septiembre 2011). Calendario PARA LA CUARTA RONDA DE ANÁLISIS. Decimonovena Reunión del Comité de Expertos. OEA/Ser.LSG/MESICIC/doc.299/11 rev. 1 www.oas.org/juridico/PDFs/calendario_IVronda.pdf
- 8 Gobierno de El Salvador. Plan de Acción del Gobierno de El Salvador Alianza para el Gobierno Abierto. Recuperado el 5 de mayo de 2012 de: http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/EL_SALVADOR_Plan_de_Acci%C3%B3n_OGP_11_04_12.pdf
- 9 CID Gallup Latinoamérica (Abril de 2012). Investigación sobre la Tipología de la Información Pública relevante para distintos Sectores de la población. Recuperado el 1 de junio de 2012 de: <http://www.gobiernotransparente.gob.sv/publicaciones.php>
- 10 Flores, Roberto, (11 de marzo de 2012). Cierre de urnas y escrutinio preliminar sin mayores complicaciones. Diario Colatino. Recuperado el 15 de marzo de 2012 de : <http://www.diariocolatino.com/es/20120312/nacionales/101309/Cierre-de-urnas-y-escrutinio-preliminar-sin-mayores-complicaciones.htm>
- 11 Aguilar, Jimena (10 de enero de 2012). Asamblea debate que diputados puedan acceder a información sobre contribuyentes y divulgarla. Recuperado el 12 de enero de: <http://elfaro.net/es/201201/noticias/7128/>
- 12 Ministerio de Gobernación (20 de abril de 2012). Gobierno busca extender acceso a la información a través de la apertura de ventanillas en las 14 Gobernaciones Departamentales del país. http://www.gobernacion.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=1:noticias-ciudadano&id=1157:gobierno-busca-extender-acceso-a-la-informacion-a-traves-de-la-apertura-de-ventanillas-en-las-14-gobernaciones-departamentales-del-pais&Itemid=77
- 13 Movimiento Ciudadanía Activa e Iniciativa Social para la Democracia (Junio 2012). Resultados del Monitoreo a Municipalidades sobre Ley de Acceso a la Información Pública. Recuperado de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/wp-content/uploads/2012/07/Informe-de-Monitoreo-a-Municipalidades-sobre-Ley-de.pdf>

- 14 Mejía, Amílcar y Romero, Fernando (10 de junio de 2012). Asamblea Legislativa sin soltar información sobre asesores y junta directiva. La Prensa Gráfica. Pág. 12.
- 15 *Ibidem*.
- 16 Rivera, Mónica (4 de junio de 2012). Atrasos en Asamblea en acceso a información. El Mundo. Recuperado el 15 de junio de: <http://elmundo.com.sv/atrasos-en-asamblea-en-acceso-a-informacion>
- 17 Chávez, Miriam (14 de junio de 2012). Las instituciones más transparentes. Transparencia Activa. Recuperada el 22 de junio de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/laip/2012/06/las-instituciones-mas-transparentes/>
- 18 Aguilar, Jimena, (20 de enero de 2012). Empresa que audita a Corte de Cuentas promete rendir informe final en abril. El Faro. Recuperado el 31 de enero de 2012 de: <http://elfaro.net/es/201201/noticias/7268/>
- 19 Aguilar, Jimena (18 de junio de 2012). Asamblea renuncia a investigar anomalías detectadas por auditoría a Corte de Cuentas. El Faro. (Recuperado el 19 de junio 2012 de: www.elfaro.net/es/201206/8828/)
- 20 Redacción Diario Colatino. (03 de Febrero de 2012). Corte de Cuentas ha entregado 3 mil 65 finiquitos a candidatos. Diario Colatino. Recuperado el 15 marzo de 2012 de: <http://www.diariocolatino.com/es/20120203/nacionales/100018/Corte-de-Cuentas-ha-entregado-3-mil-65-finiquitos-a-candidatos.htm>
- 21 *Ibidem*.
- 22 Chávez, Suchit. (29 marzo 2012). CSJ admite demanda contra Sánchez Trejo. Recuperado el <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/255785-csj-admite-demanda-contra-sanchez-trejo.html>
- 23 Dueñas, Hugo, (15 de enero de 2012). En 2011 investigaron conducta de más de 220 agentes fiscales. Recuperado el 15 de enero de 2012 de: <http://elmundo.com.sv/en-2011-investigaron-conducta-de-mas-de-220-agentes-fiscales>
- 24 Chávez, Suchit, (6 de enero de 2012). Acusarán formalmente a dos jueces de la Unión. La Prensa Gráfica. Recuperado el 15 de enero de 2012 de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/241422-acusaran-formalmente-a-dosjueces-de-la-union.html>
- 25 Membreño, Tania, (15 de febrero de 2012). Un nuevo proceso para jueces de La Unión. La Prensa Gráfica. Recuperado el 28 de febrero de 2012 de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/248779--un-nuevo-proceso-para-juecesde-la-union.html>
- 26 Vásquez, Juan Carlos, (16 de febrero de 2012). Juez recibió BMW por favores a robacarros. El Mundo. Recuperado el 28 de febrero de 2012 de: <http://elmundo.com.sv/juez-recibio-bmw-por-favores-a-robacarros>
- 27 Vásquez, Juan Carlos, (22 de febrero de 2012). Juez de lo laboral de Santa Tecla enviado a etapa de instrucción. El Mundo. Recuperado el 28 de febrero de 2012 de: <http://elmundo.com.sv/juez-de-lo-laboral-de-santa-tecla-enviado-a-etapa-de-instruccion>
- 28 Pérez, David Ernesto, (22 de Febrero de 2012). Decretan medidas alternas a juez acusado de prevaricato. Diario CoLatino. Recuperado el 28 de febrero de 2012 de: <http://www.diariocolatino.com/es/20120222/nacionales/100645/Decretan-medidas-alternasa-juez-acusado-de-prevaricato.htm>
- 29 Marroquín, David, (12 de enero de 2012). Caen dos por desviar fondos. El Diario de Hoy. Recuperado el 15 de enero de 2012 de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6547391

- 30 Vásquez, Carlos, (9 de febrero de 2012). Procesan 12 empleados del Isna por tres delitos. El Mundo. Recuperado el 15 de febrero de 2012 de: <http://elmundo.com.sv/procesan-12-empleados-del-isna-por-tres-delitos>
- 31 Rivas, Héctor, (17 de febrero de 2012). Dos agentes de la PNC condenados por extorsión. La Prensa Gráfica. Recuperado el 28 de febrero de 2012 de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/departamentos/249109-dos-agentes-de-la-pnccondenados-por-extorsion.html>
- 32 Vásquez, Juan Carlos, (6 de marzo de 2012). Capturan tres PNC por casos soborno. El Mundo. Recuperado el 15 de marzo de 2012 de: <http://elmundo.com.sv/capturan-tres-pnc-por-casos-soborno>
- 33 Castellón Fajardo, Gabriela, (22 de Febrero de 2012). Ley de probidad espera turno en Asamblea Legislativa <http://www.diariocolatino.com/es/20120222/nacionales/100641/Ley-de-probidad-esperaturno-en-Asamblea-Legislativa.htm>
- 34 Ávalos, Jessica. (31 de mayo de 2012) 162 diputados sin declarar patrimonio. Recuperado el 31 de mayo de 2012 de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/265811-162-diputados-sin-declarar-patrimonio.html>
- 35 Escobar, Ivan (25 de abril de 2012) “Queremos asegurar la estabilidad política en el país”: Lorenzana” <http://www.diariocolatino.com/es/20120425/nacionales/102762/%E2%80%9CQueremos-asegurar-la-estabilidad--pol%C3%ADtica-en-el-pa%C3%ADs%20-%E2%80%9D-Lorenzana.htm>
- 36 Flores, Roberto, (26 de Marzo de 2012). Gobierno prepara propuesta para transparentar partidos políticos. Recuperado el 26 de marzo de 2012 de: <http://www.diariocolatino.com/es/20120326/nacionales/101786/Gobierno-preparapropuesta-para-transparentar-partidos-pol%C3%ADticos.htm>
- 37 Secretaría de Asuntos Estratégicos. Calendario Rendición de Cuentas 2011-2012. Recuperado el 5 de junio de <http://asuntosestrategicos.presidencia.gob.sv/novedades/publicaciones/rendicion-de-cuentas/archivos-rc-2012.html>
- 38 CID Gallup Latinoamérica (Abril de 2012). Investigación sobre la Tipología de la Información Pública relevante para distintos Sectores de la población. Recuperado el 1 de junio de 2012 de: <http://www.gobiernotransparente.gob.sv/publicaciones.php>
- 39 Magaña, Yolanda, (19 de enero de 2012). Someten a elección candidatos a comisionados de información. El Mundo. Recuperado el 31 de enero de 2012 de: <http://elmundo.com.sv/someten-a-eleccion-candidatos-a-comisionados-de-informacion>
- 40 Menjívar, Valeria, (3 de febrero de 2012). Presidente ya tiene 30 candidatos para el IAIP. La Prensa Gráfica. Recuperado el 15 de febrero de 2012 de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/246856-presidente-ya-tiene-30-candidatos-para-el-iaip.html>
- 41 Central de Trabajadores Democráticos. Comunicado de Prensa. Publicado el 16 de Mayo de 2012 en El Diario de Hoy. Recuperado el 30 de mayo de 2012 de: <http://www.transparenciaelsalvador.org/images/phocadownload/comunicadot.jpg>
- 42 Comunicado de la Presidencia de la República del día 11 mayo 2012 “Presidente Funes devuelve ternas para instituto de acceso por falta de idoneidad de candidatos” <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/2421-11-mayo-2012/-presidente-funes-devuelve-ternas-para-instituto-de-acceso-por-falta-de-idoneidad-de-candidatos.html>
- 43 Romero, Fernando (15 de mayo de 2012). Diputados culpan a Funes por el IAIP. La Prensa Gráfica. Pág. 14.
- 44 Soriano, Antonio (6 de junio de 2012). Ente de acceso a la información será hasta 2013. El Mundo. Pág. 8.
- 45 Urquilla, Katien (6 de junio de 2012). Choque entre Funes y ANEP por instituto transparencia. El Diario de Hoy. Págs. 2 -3.

- 46 Observatorio Legislativo (15 de marzo de 2012). Ciento treinta y seis días sin Presidente del Tribunal de Ética Gubernamental. Recuperado el 15 de marzo de: http://www.observatoriolegislativo.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1635:nueve-dias-sin-presidente-del-tribunal-de-etica-gubernamental&catid=12:noticias&Itemid=3
- 47 Soriano, Antonio (4 de enero de 2012). Sigue impase por presidencia del TEG. El Mundo. Recuperado el 10 de enero de: <http://elmundo.com.sv/sigue-impase-por-presidencia-del-teg>
Morán, Otto (21 de febrero de 2012). Tribunal de Ética entrampado desde hace 113 días. La Página. Recuperado el 22 de febrero de: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/62780/2012/02/21/Tribunal-de-%C3%89ticaentrampado-desde-hace-113-dias->
- 48 Romero, Fernando (6 de enero de 2012). Estado incumple con Tribunal de Ética. La Prensa Gráfica. Recuperado el 10 de enero de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/241437-estado-incumple-con-tribunalde-etica.html>
- 49 Romero, Fernando (31 de enero de 2012). Sánchez Trejo lleva a esposa de diputado de CN a Tribunal de Ética. La Prensa Gráfica. Recuperado el 31 de enero de 2012 de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/246297-sanchez-trejo-lleva-a-esposa-de-diputado-de-cn-a-tribunal-de-etica.html>
- 50 Velásquez, Eugenia (1 de febrero de 2012). Renuncia magistrada de Tribunal de Ética por la Corte de Cuentas. El diario de Hoy. Recuperado el 2 de febrero de http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=6604308
- 51 Cabrera, Amadeo (03 enero 2012). TEG sin presupuesto para la aplicación de la nueva ley de ética. La Prensa Gráfica. Recuperado el 10 de enero de 2012 de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/240802-teg-sin-presupuesto-para-laaplicacion-de-la-nueva-ley-de-etica.html>
- 52 Mendoza López, Rafael (14 de febrero de 2012). Caos en Tribunal de Ética tras 106 días de acefalía. El Diario de Hoy. Recuperado el 16 de febrero de 2012 de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=6642899
- 53 Urquilla, Katlen y Mendoza, Rafael (27 de marzo de 2012). Diputados intentarán elegir al titular del TEG. El Diario de Hoy. Recuperado el 30 de marzo de 2012 de: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=6768785
- 54 Cabrera, Amadeo (28 de abril de 2012). Orestes Posada, nuevo presidente Tribunal de Ética. La Prensa Gráfica. Recuperado el 28 de abril de 2012 de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/259731-orestes-posada-nuevo-presidente-tribunal-de-etica.html>
- 55 Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas de la Corte Suprema de Justicia (10 de febrero de 2012). Comunicado de Prensa: La Sala de lo Constitucional admite varios casos relativos a diferentes manifestaciones de la libre expresión. Recuperado el 16 de febrero de 2012 de: <http://www.observatoriojudicial.org.sv/images/doc/documentosvarios/expresion.pdf>
- 56 Romero, Fernando y Cabrera, Amadeo (25 de enero de 2012). Ochoa Pérez pide amparo a la CSJ. La Prensa Gráfica. Recuperado el 30 de enero de 2012 de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/245174-ochoa-perez-pide-amparo-a-la-csj.html>

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGALES

COORDINADOR

Luis Nelson Segovia

MIEMBROS

Pedro Luis Apóstolo

María Eugenia Brizuela de Ávila

Fidel Chávez Mena

Francisco de Sola

Aquiles Delgado

Álvaro Ernesto Guatemala

Elena María Lacayo de Alfaro

Pedro Alejandro Mendoza Calderón

Mario Enrique Sáenz

Benjamín Valdez

Claudia Beatriz Umaña

EQUIPO REDACTOR

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS LEGALES

DIRECTOR

Javier Castro De León

GERENTE

Lilliam Arrieta de Carsana

UNIDAD DE INVESTIGACIONES

Roberto Vidales

ÁREA DE INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

COORDINADOR

René A. Abrego Labbé

ANALISTAS

Carmina Castro de Villamariona

Oscar Alfredo Pineda

ÁREA COMERCIAL E INTERNACIONAL

COORDINADORA

Marjorie Chorro

ANALISTAS

Gina María Umaña

Carlos Alberto Guzmán

COYUNTURA LEGAL E INSTITUCIONAL
COYUNTURA LEGAL E INSTITUCIONAL



Departamento de Estudios Legales • **DEL**
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social,
FUSADES

Edificio FUSADES, Boulevard y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica. Apartado Postal 01-278,
Tels.: (503) 2248-5600 • (503) 2248-5671
Fax: (503) 2248-5603

e.legal@fusades.org • www.fusades.org • www.instituciones-fusades.org
www.observatoriolegislativo.org.sv • www.observatoriojudicial.org.sv