

Análisis descriptivo del trabajo legislativo del segundo año de la legislatura 2021 – 2024

El 1 de mayo de 2023 se conmemoró el segundo año de la legislatura electa para el periodo 2021 – 2024. Como parte del monitoreo elaborado por el Consorcio Académico para el Fortalecimiento del Estado de Derecho, en el presente boletín se analiza el trabajo realizado por la Asamblea Legislativa entre el 1 de mayo de 2022 al 30 de abril de 2023.

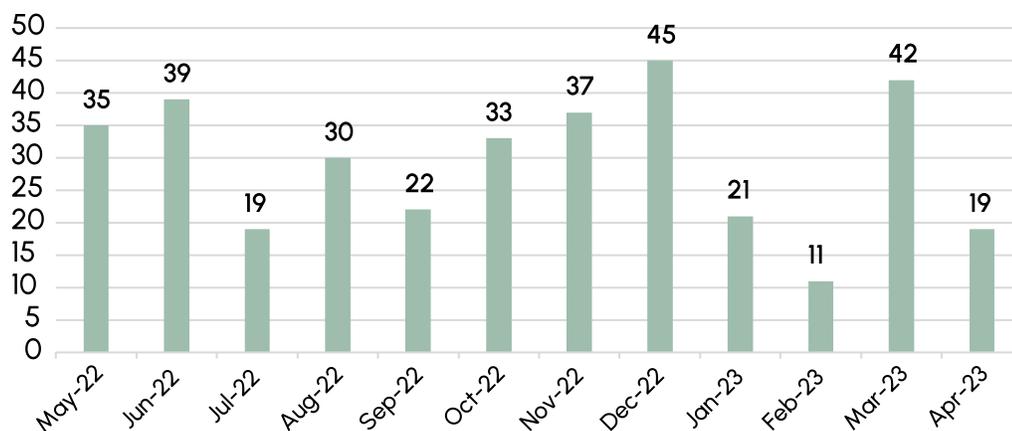
1. Los números del segundo año de la Asamblea Legislativa 2021 – 2024 (datos recopilados entre el 03 de mayo de 2022 y el 26 de abril de 2023).

Número de sesiones plenarias realizadas: ordinarias, extraordinarias y solemnes.

- Sesiones plenarias ordinarias: cincuenta y uno (51)
- Sesiones plenarias extraordinarias: una (1)
- Sesiones plenarias solemnes: una (1)

Entre el 3 de mayo de 2022 y el 26 de abril de 2023, se realizaron 51 plenarias ordinarias al interior de la Asamblea Legislativa, dentro de las cuales se emitieron un total de 353 decretos. El mes de diciembre de 2022 cuenta con el mayor número de decretos aprobados: 45; mientras que febrero de 2023 fue el mes con menos decretos: 11. En promedio, entre mayo de 2022 y abril de 2023, se emitieron 29 decretos mensuales.

Gráfico 1. Cantidad de decretos de mayo de 2022 a abril de 2023



Fuente: Elaboración propia con base en decretos subidos en la página web de la Asamblea Legislativa

El correlativo inicial de decreto para este segundo año fue el número 366, mientras que el correlativo al término del segundo año fue el 729. Así, existieron 11 correlativos que no fueron ocupados por la Asamblea Legislativa, por lo que efectivamente se contabilizan 353 decretos durante el segundo año de legislatura.

Entre mayo de 2021 y abril de 2022 se emitieron un total de 332 decretos; mientras que, en el mismo periodo del siguiente año, es decir entre mayo de 2022 y abril de 2023, se emitieron 353 decretos. El incremento entre un año de legislatura en comparación con el siguiente fue de 21 decretos.

Gráfico 2. Comparativo de decretos legislativos emitidos en dos años de trabajo



Fuente: Elaboración propia con base en decretos subidos en la página web de la Asamblea Legislativa.

2. Detalle de los decretos legislativos emitidos

En su segundo año de trabajo, la legislatura 2021 – 2024 emitió 353 decretos, de los cuales únicamente 27 decretos se constituyeron como leyes nuevas; el resto se dividen entre reformas a leyes existentes, reformas al presupuesto general de la nación (tanto del año 2022 como del 2023), decretos transitorios, entre otros. A continuación, se presenta un detalle de los diferentes tipos de decretos emitidos por la Asamblea Legislativa entre el 1 de mayo de 2022 y el 30 de abril de 2023.

Tabla 1. Tipos de decretos emitidos por la Asamblea Legislativa electa para el periodo 2021 – 2024 durante el segundo año de legislatura

Tipo de decreto emitido	Cantidad
Reformas a la Ley de Presupuesto (2022 y 2023)	67
Decretos transitorios y especiales	59
Reformas a leyes existentes	53
Decretos que plasman declaraciones, autorizaciones, conmemoraciones, reconocimientos y distinciones	47
Leyes nuevas	27
Decretos sobre exoneración de impuestos a instituciones públicas y privadas	25
Ratificación de tratados internacionales, convenios bilaterales y acuerdos de cooperación	14
Autorizaciones para suscribir préstamos con instituciones financieras internacionales	14
Aprobación de contratos de préstamos internacionales	13
Decretos de prolongación del Régimen de Excepción	12
Decretos de legalización de inmuebles a favor de instituciones públicas o privadas	8
Decretos sobre establecimiento de límites territoriales	5
Interpretaciones auténticas de leyes	5
Decretos sobre declaración de Estados de Emergencia	2
Decretos de elección de funcionarios	2
TOTAL	353

Fuente: Elaboración propia a partir de datos brindados por la Asamblea Legislativa

Con base en el anterior detalle, es posible advertir que la Asamblea Legislativa centró buena parte de sus esfuerzos, con más de la mitad del total de los decretos emitidos (226, es decir el 64.02 %), en las siguientes materias:

1. Modificaciones presupuestarias
2. Decretos transitorios

3. Reformas a leyes existentes

4. Declaraciones, autorizaciones, conmemoraciones, reconocimientos y distinciones.

Entre las leyes nuevas más relevantes emitidas por la Asamblea Legislativa durante su segundo año de trabajo, tenemos:

- Ley de disolución, liquidación y traslado de funciones de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)
- Ley amor convertido en alimento para el fomento, protección y apoyo a la lactancia materna
- Ley especial para el ejercicio del sufragio en el extranjero
- Ley integral del sistema de pensiones
- Ley de creación del Instituto Salvadoreño de Pensiones (ISP)
- Ley especial para la emisión de certificados de obligaciones previsionales y disolución del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)
- Ley de emisión de activos digitales
- Ley de compras públicas
- Ley de creación de la Dirección Nacional de Compras Públicas
- Ley de creación del Ente Nacional de Transmisión Eléctrica
- Ley de creación de la Autoridad de Planificación del Centro Histórico de San Salvador.
- Ley de fomento a la innovación y manufactura de tecnologías.

Otros decretos de relevancia emitidos durante el mismo periodo fueron:

- Derogatoria del art. 291-A del Código Electoral
- Declaratoria de estado de emergencia nacional en todo el territorio nacional, por el Huracán Bonnie
- Declaratoria de estado de emergencia nacional en todo el territorio nacional, por el Huracán Julia
- Reformas a la Ley especial para la intervención de las telecomunicaciones
- Reformas a la Ley contra el crimen organizado
- Elección en el cargo de procuradora para la defensa de los derechos humanos, a la licenciada Raquel Caballero de Guevara
- Elección del abogado Franklin Josué Nolasco Morales como presidente del Tribunal de Servicio Civil.

Con base en los datos anteriores, la materia más regulada durante el segundo año de legislatura fue la presupuestaria y financiera, con 96 decretos, entre reformas a la Ley de Presupuesto 2022, autorizaciones para suscribir préstamos con instituciones financieras internacionales, aprobación de contratos de préstamos internacionales, Ley de presupuesto 2023 y reformas a la misma, y Ley de salarios del año 2023.

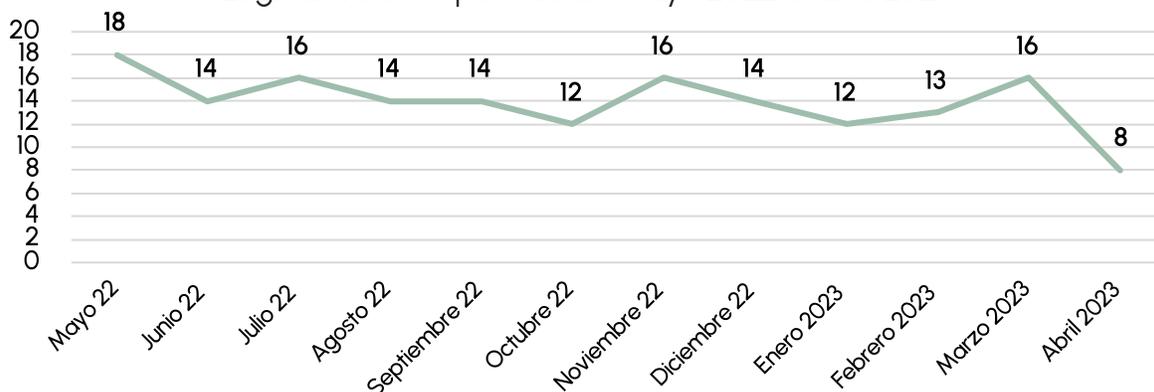
La segunda materia más regulada fue la seguridad pública y justicia, con 26 decretos entre reformas a leyes existentes (Código penal, Código procesal penal, Ley contra crimen organizado, Ley de telecomunicaciones, Ley especial para la intervención de las telecomunicaciones y Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres); decretos de prolongación del Régimen de Excepción y declaratorias de estados de emergencia nacional por huracanes.

En materia electoral se emitió la siguiente legislación: Ley especial para el ejercicio del sufragio en el extranjero; Presupuesto especial extraordinario para el evento electoral 2024; presupuesto especial extraordinario para el sufragio en el extranjero para el evento electoral 2024; derogatoria del art. 291-A del Código Electoral; y la Ley especial de reestructuración municipal.

3. Número de dispensas de trámite aprobadas por la Asamblea Legislativa en el segundo año de legislatura

Durante el periodo comprendido entre mayo de 2022 a abril de 2023, la Asamblea Legislativa aprobó 167 decretos con dispensa de trámite, omitiendo realizar de manera completa el proceso de formación de ley. Es decir, de un total de 351 decretos aprobados en el año, el 47.58 % fue mediante el mecanismo de la dispensa de trámite regulado en el art. 76 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa.

Gráfico 3. Dispensas de trámite aprobadas por la Asamblea Legislativa en el periodo de mayo 2022 a abril 2023



Fuente: Elaboración propia con base a datos de resúmenes de plenarios de la Asamblea Legislativa

De los anteriores datos sobre las dispensas de trámite se destaca:

- El promedio mensual de dispensas de trámite emitidas en este periodo fue de 13.
- En el primer año de legislatura se aprobaron 133 dispensas de trámite; del total de decretos emitidos ese año (332), el 40.06 % fue utilizando el mecanismo de la dispensa de trámite.
- Al establecer el comparativo entre las dispensas que se emitieron en mayo de 2021 a abril de 2022 frente a mayo de 2022 a abril de 2023, se muestra un aumento en este último periodo de 34 decretos. Es decir, en este último año de legislatura el uso de la dispensa de trámite aumentó considerablemente, ya que del total de decretos emitidos (353), el 47.58 % fue mediante el mecanismo de la dispensa.
- Mayo de 2022 fue el mes en el que se emitieron mayor número de dispensas de trámite al obtener 18, mientras que abril de 2023 es el que cuenta con la menor cifra, con 8.

La dispensa de trámite se encuentra regulada en el artículo 76 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL); la primera característica de esta es que se trata de un mecanismo que se utiliza en "casos urgentes", es decir de forma excepcional¹. Lo anterior, debido a que una dispensa de trámite habilita a los diputados de la Asamblea Legislativa a omitir la mayor parte del proceso de formación de la ley establecido en la Constitución y el RIAL, permitiendo la entrada de un proyecto (iniciativa de ley), discusión del contenido y aprobación en una misma plenaria, aún sin dictamen de la comisión respectiva. Al no llevarse a cabo las distintas etapas previstas en el proceso de formación de la ley, se deja a un lado el respeto al principio democrático en las actividades del Órgano Legislativo, lo cual incluye el principio de deliberación de las leyes que se conocen en su interior.

4. Comentarios finales

- El número de leyes nuevas emitidas por la Asamblea Legislativa durante el segundo año de legislatura (27) es significativamente menor al número del año anterior (40).
- La cantidad de leyes nuevas emitidas por la Asamblea Legislativa durante el segundo año de legislatura se encuentra muy por debajo del número de reformas que realizaron a la Ley de Presupuesto (67) y la cantidad de decretos transitorios y especiales (59) pronunciados.
- Nuevamente, durante el segundo año de legislatura, la Asamblea Legislativa le dio prioridad a los temas financieros y presupuestarios, siendo esta la materia más regulada. En segundo lugar, fue la materia de seguridad pública y justicia, incluyendo las prórrogas al régimen de excepción.
- El mes en el que más decretos legislativos se emitieron fue diciembre del 2022, con 45 decretos.
- En mayo de 2023 se emitió la mayor cantidad de dispensas de trámite (18).

1. El texto del artículo 76 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa manifiesta: "En casos urgentes, y cuando así lo apruebe la Asamblea a petición de algún Diputado o Diputada, podrán dispensarse los trámites establecidos en este Reglamento y se podrá discutir el asunto en la misma sesión en que se conozca la correspondencia, aun sin el dictamen de la comisión respectiva. --- Para que la dispensa de trámite pueda ser otorgada, el mocionante deberá adjuntar el proyecto de decreto o resolución, en su caso, el cual no podrá aprobarse si falta este requisito. En todos los casos, la solicitud y el proyecto deberán leerse, de previo, en forma completa".