



# LA APUESTA SALVADOREÑA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

¿TIENE EL PAÍS LAS HERRAMIENTAS  
NECESARIAS PARA GANAR ESTA BATALLA?

**DPL***f*

## **Agradecimientos**

El presente documento forma parte del trabajo realizado por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) para el fortalecimiento del Estado de Derecho y los derechos humanos en El Salvador, y se inserta en una reflexión amplia sobre la relación entre Corrupción y Derechos Humanos, y el fortalecimiento de las instituciones del sistema de justicia en general, y de las fiscalías en particular, como una condición necesaria para emprender el combate a la corrupción.

DPLF quiere agradecer Marien Rivera, consultora quien estuvo a cargo de la redacción y elaboración de este documento, así como a Yanira Cortéz, que colaboró en dicha investigación. La revisión de este texto estuvo a cargo de Ursula Indacochea, Oficial de Programa Senior sobre Independencia Judicial de DPLF. La edición estuvo a cargo de Tatiana Rincón y su diseño y diagramación estuvieron a cargo de Camila Bustamante.

Esperamos que este documento sea un aporte útil para promover una mirada crítica a las instituciones salvadoreñas y sus capacidades para combatir la corrupción, y promover un debate serio sobre la necesidad de fortalecer la independencia de las instituciones de control del país, acompañadas de mecanismos de rendición de cuentas que sean democráticos, incluyentes y participativos.

Washington DC, diciembre de 2018

---

# LA APUESTA SALVADOREÑA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

## ¿TIENE EL PAÍS LAS HERRAMIENTAS NECESARIAS PARA GANAR ESTA BATALLA?

### 1. INTRODUCCIÓN

**DESDE LA INSTALACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL SALVADOR Y HASTA 2009**, los 20 años ininterrumpidos que la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) logró mantenerse en el poder terminaron con la gestión de Elías Antonio Saca. Saca, quien saltara a la fama política tras una exitosa carrera como comentarista deportivo, consiguió llegar a la presidencia, en parte por su carisma, y en parte gracias a un discurso cargado de promesas de imponer políticas de “mano dura” contra la delincuencia. Hoy, el expresidente se encuentra privado de la libertad y enfrentando un proceso en el que ya se le ha impuesto una condena por diversos delitos de corrupción.

Al término del gobierno de Saca, Carlos Mauricio Funes Cartagena, candidato a la presidencia por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en un ambiente de profundo desencanto por las consecuencias que tanta pobreza y criminalidad habían generado al país, logró una victoria electoral histórica utilizando una narrativa de cambio y combate frontal contra la corrupción. Tras una gestión que se recuerda más por sus excentricidades que por su servicio al interés público, Funes se encuentra actualmente exiliado en Nicaragua, con una sentencia firme en su contra por enriquecimiento ilícito en el ámbito civil.

Junto con estos personajes, unos pocos funcionarios del más de alto rango han sido emplazados por la justicia nacional, entre ellos, el ex Fiscal General Luis Martínez, quien enfrenta un juicio civil por enriquecimiento ilícito y se encuentra procesado penalmente por los delitos de cohecho, fraude procesal, omisión de deberes y por divulgación de material reservado. Además del también expresidente Francisco Flores (ARENA), quien falleció durante su arresto domiciliario, acusado de desviar quince millones de dólares en donativos que estaban destinados a ayudar a los damnificados por el terremoto de 2001.

Sin desmerecer los procesos penales que han desentrañado casos graves de corrupción y sancionado a unos pocos funcionarios de alto nivel, como los ya referidos, permanecen dudas sobre la voluntad y la capacidad de las instituciones salvadoreñas de desarticular las estructuras criminales que han permeado sus intereses en las instituciones del Estado. Desde el tráfico de armas desde el ejército hacia la delincuencia organizada, la adjudicación irregular de obras y servicios públicos, hasta las partidas ejecutivas y legislativas secretas y el nepotismo al interior de los tres poderes del Estado, gobiernos municipales e instituciones autónomas, escándalo tras escándalo la indignación salvadoreña se ha mantenido a fuego lento desde hace por lo menos dos décadas.

En ese contexto, y ante los claroscuros de la intervención de la cooperación internacional para apoyar los esfuerzos locales contra la corrupción en Centroamérica, el tiempo es oportuno para reflexionar si las investigaciones y juicios que se encuentran en marcha son prueba suficiente de que en El Salvador existen las condiciones necesarias para hacer frente al fenómeno de la corrupción.

En ese sentido, el objetivo del presente informe es ofrecer un análisis sobre las fortalezas y debilidades de las leyes y los organismos públicos que hacen parte de lo que podría considerarse como un sistema anticorrupción en el país. Para ello, se partirá de una descripción de la evolución conceptual de la corrupción en años recientes, para después retratar el enfoque, alcances y contornos de la política que ha elegido El Salvador para enfrentar la corrupción.

En un apartado posterior, se estudiará cómo esa política se ha plasmado en el diseño y funcionamiento de instituciones y herramientas normativas. Habiendo obtenido ese panorama, se plantearán los principales desafíos y aciertos en el combate a la corrupción en El Salvador. En un apartado especial, se identifican una serie de casos emblemáticos que ayudarán a ilustrar las condiciones que permitieron la gestación de los mayores episodios de desfalcos públicos que han sucedido en el país. El informe finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones que pueden servir como hoja de ruta para atender los desafíos planteados, o bien, consolidar los aciertos que el Estado salvadoreño ha logrado en la materia.

## 2. LA CORRUPCIÓN ¿UN PROBLEMA DE DERECHOS HUMANOS?

**A LO LARGO DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS, EL DEBATE SOBRE LA CORRUPCIÓN** y cómo combatirla ha ido tomando fuerza hasta capturar la agenda pública global. América Latina, en particular, continúa siendo una de las regiones más afectadas por los efectos de ese fenómeno y, al mismo tiempo, el territorio donde están sucediendo experimentos institucionales altamente novedosos para combatirlo. En buena medida, la creciente consideración que ha logrado el tema tiene que ver con que los grandes esquemas de corrupción, la gran corrupción, ha dejado de ser entendida como uno más entre muchos otros problemas públicos. En cambio, hoy en día se entiende a la gran corrupción como un sistema operativo que subyace y viabiliza la comisión de violaciones sistémicas de derechos humanos y condiciona a las economías en desarrollo a un estancamiento que agudiza las brechas de desigualdad<sup>1</sup>. Esta nueva forma de caracterizar el problema le ha ganado a la lucha contra la corrupción una posición central dentro de la agenda hemisférica de la defensa de los derechos humanos.

Unas de las expresiones más contundentes sobre la evolución conceptual de la corrupción son las resoluciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre *Corrupción y Derechos Humanos* 1/17<sup>2</sup> y 1/18<sup>3</sup>. En sus con-

1 UNODC. *La corrupción y el desarrollo*. Disponible en [http://www.anticorruptionday.org/documents/actagainstcorruption/print/materials2013/corr13\\_fs\\_DEVELOPMENT\\_ES\\_HIRES.pdf](http://www.anticorruptionday.org/documents/actagainstcorruption/print/materials2013/corr13_fs_DEVELOPMENT_ES_HIRES.pdf)

2 CIDH. Resolución 1/17. *Derechos humanos y la lucha contra la impunidad y la corrupción*. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-17-es.pdf>

3 CIDH. Resolución 1/18. *Corrupción y derechos humanos*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/>

sideraciones, la Comisión destaca que “la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, así como al derecho al desarrollo”<sup>4</sup>. Y añade un aspecto que, aunque evidente, ha sido poco explorado:

la corrupción tiene un impacto grave y diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente discriminados, tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas migrantes y las personas privadas de libertad y afecta de forma especialmente profunda a quienes son objeto de trata y tráfico de personas como los migrantes, niñas, niños y mujeres<sup>5</sup>.

La diversidad de los grupos afectados por este fenómeno ha sido crucial para moldear un nuevo contexto de lucha contra la corrupción: con el tiempo, el movimiento anticorrupción ha logrado un efecto integrador en países donde la sociedad civil ha estado históricamente desarticulada<sup>6</sup>. Por muchos años, los esfuerzos anticorrupción se concebían principalmente como intereses del sector privado interesado en crear condiciones propicias para la productividad y competitividad en el mercado de las adquisiciones públicas<sup>7</sup>.

[Resolucion-1-18-es.pdf](#)

4 Ídem.

5 Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 241 y 242. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_351\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf)

6 Arias, J. (2011, 7 de septiembre). Arranca en Brasil el movimiento de los indignados contra la corrupción. *El País*. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2011/09/07/actualidad/1315346407\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2011/09/07/actualidad/1315346407_850215.html)

7 Transparencia Mexicana. (2012). *A New Role for Citizens in Public Procurement*. Disponible en <https://www.cmi.no/publications/file/4868-civil-society-procurement->

Sin embargo, en esa búsqueda de procesos de adjudicación más transparentes y equitativos, pronto resultó claro que la gravedad de mantener contrataciones plagadas de irregularidades y favoritismos no sólo estaba en la generación de ineficiencias de mercado, sino que implicaban un altísimo costo para el ejercicio de los derechos más básicos: escuelas públicas sin pupitres ni pizarrones, puentes y carreteras derrumbados debido a la mala calidad de los materiales utilizados en la construcción, territorios concesionados a costa de los derechos de los pueblos indígenas, u hospitales que suministran agua o medicamentos caducos para tratar enfermedades en vez de los tratamientos necesarios para controlar enfermedades crónico-degenerativas. En ese contexto, organizaciones civiles diversas y con variedad de mandatos fueron creando frentes cada vez más amplios para atacar – o, al menos, entender- el problema desde la raíz<sup>8</sup>.

Las alianzas ciudadanas de observación y rendición de cuentas han sido fundamentales pues la corrupción no empieza ni acaba en la forma en la que un Estado gasta el dinero público. Ese apenas es un aspecto de un entramado complejo que determina cómo, cuándo y a qué costo suceden las interacciones de la ciudadanía con la autoridad.

Es decir, la corrupción es el contenedor de una amplia gama de conductas ilícitas como el soborno, fraude, apropiación indebida de recursos públicos, nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones ministeriales y judiciales, entre varias otras prácticas<sup>9</sup>. Desde la adquisición de lapiceros para

[monitoring.pdf](#)

8 Merino, M. (2015). *México: la batalla contra la corrupción (una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*. Wilson Center. Disponible en [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla\\_contra\\_la\\_corrupcion.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corrupcion.pdf)

9 Ver, UNODOC. *UNODOC y Corrupción*. Disponible en

abastecer las oficinas de gobierno hasta la designación de altos funcionarios del sistema de justicia, no hay un sólo aspecto de la función gubernamental que no sea susceptible a ser cooptado por intereses ilegítimos y, en esa medida, la corrupción ha sido considerada como una de las amenazas más trascendentales contra la vida democrática de una nación.

Con esa premisa como motor, desde inicios de los noventa, la Organización de los Estados Americanos (OEA) se dio a la tarea de analizar los impactos perjudiciales de las prácticas corruptas en el desarrollo económico y social de los países que la integran. En 1994 la Asamblea General de la OEA encomendó a su Consejo Permanente formar un grupo de trabajo para estudiar la probidad y la ética; tras dos años de trabajo, en marzo de 1995, finalmente se suscribiría la Convención Interamericana contra la Corrupción. A esta iniciativa le siguieron esfuerzos posteriores, como un mecanismo de seguimiento que evalúa los avances que las naciones han logrado en esa lucha (MESICIC). Con ese antecedente y casi una década después, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió su Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en diciembre de 2003<sup>10</sup>. En la misma línea, otro instrumento importante es la Convención Anti-sobornos emitida por la OCDE, misma que establece normas jurídicamente vinculantes (para los países parte de la organización) para criminalizar el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales y establece una serie de medidas para combatir esa práctica de forma efectiva. Se trata del primer y único instrumento internacional contra la corrupción centrado en el "lado de la oferta"<sup>11</sup>.

A partir de entonces, desde el derecho y la cooperación internacional se han ensayado múltiples aproximaciones para solucionar esta epidemia social, especialmente cuando sus dimensiones y extensión han inhabilitado a los mecanismos nacionales que deberían identificarla, prevenirla, perseguirla y sancionarla. Tal ha sido el caso de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH)<sup>12</sup>. Sin embargo, dada su alta resiliencia y ductilidad ante los esfuerzos diseñados para atacar estos mecanismos internacionales, cada vez resulta más claro que algunas batallas difícilmente podrán ganarse sin intervenciones heterodoxas que, entre otras cosas, se encuentren respaldadas por un amplio consenso político y social; ya sea que se presenten como soluciones locales, o bien, que impliquen una convergencia de apoyos internacionales.

---

<https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/>

10 El Salvador ha suscrito ambos instrumentos.

11 OECD. OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Disponible en <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

---

12 Sitio oficial de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras. En <http://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/default.asp>

### 3. ¿QUÉ HA HECHO EL SALVADOR PARA COMBATIR EL FENÓMENO?

**LA INTERVENCIÓN INTERNACIONAL PARA ASISTIR EN EL COMBATE A LA IMPUNIDAD** no ha sido una propuesta que haya resonado en amplios sectores de la opinión pública, aunque la idea de una CICIES haya sido planteada recientemente por el candidato la Presidencia de la República, Nayib Bukele. Más bien, y a partir de los casos por desvíos ilícitos de recursos que han alcanzado la judicialización, se ha apostado por el uso de herramientas e instituciones estrictamente nacionales para lidiar con la proliferación de fenómenos criminales, incluidos aquellos relacionados con la corrupción.

Esa es -y debe ser- la regla cuando se cuenta con un aparato de persecución penal capaz de perseguir delitos complejos y de sostener sus acusaciones en juicios transparentes y expeditos. Es decir, si la delincuencia común y las organizaciones criminales tienen una expectativa real de ser llevadas ante los tribunales, entonces existe una percepción colectiva de que si una persona transgrede el Estado de Derecho habrá consecuencias penales, civiles o administrativas proporcionales que se ejecuten con oportunidad. La pregunta es, entonces, si El Salvador cuenta con una gobernanza suficientemente robusta como para proveer confianza a su ciudadanía de que el orden constitucional y legal está garantizado por el buen funcionamiento de sus instituciones.

Ahora bien, de acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción publicado por Transparencia Internacional en 2017, El Salvador ocupa la posición 112 de 180 países evaluados y cayendo 17 posiciones respecto al ejercicio del año anterior. El Índice, que clasifica 180 países y territorios según las percepciones de expertos y empresarios sobre el nivel de corrupción en el sector público, emplea

una escala de cero a 100, en la cual cero equivale a muy corrupto y 100 a muy transparente. El Salvador apenas logró una puntuación total de 33<sup>13</sup>.

¿Por qué la percepción importa? Porque, como sucede con la inflación, la población toma en cuenta información de sucesos pasados y genera una expectativa de riesgo que modifica sus decisiones en el presente y en el futuro<sup>14</sup>. En ese sentido, los individuos deciden interactuar con la autoridad, o no hacerlo, con base en los resultados que esos encuentros han tenido en el pasado. Un ejemplo muy claro de ello es que las personas dejan de denunciar delitos cuando saben que la probabilidad de sancionar a quienes fueron responsables de cometerlos es muy baja.

En El Salvador, 90 de cada 100 delitos cometidos nunca son denunciados<sup>15</sup>. Ese contexto de impunidad resulta especialmente nocivo para la lucha contra la corrupción por dos razones: 1) exhibe un sistema de persecución penal incapaz de investigar delitos que emplean estructuras y redes complejas y 2) se requieren investigaciones criminales particularmente sólidas y sistemas de justicia verdaderamente independientes, para resistir a los intereses políticos y económicos que buscarán usar su influencia para frenar el trabajo de las fiscalías o de otros órganos de fiscalización de recursos públicos.

En ese sentido, los esfuerzos emprendidos por la Fiscalía en tiempos recientes para procesar un pu-

13 FUNDE. *Resultados del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2017*. Disponible en <http://www.funde.org/resultados-del-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-ipc-2017>

14 CIDAC. (2012). *8 delitos primero. Índice delictivo*. México: CIDAC. Disponible en [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/8\\_delitos\\_primeros\\_\\_\\_ndice\\_delictivo\\_CIDAC.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/8_delitos_primeros___ndice_delictivo_CIDAC.pdf)

15 Ethos. (2017). *Descifrando el gasto público en seguridad*. México: Ethos. Disponible en <https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/SeguridadFnIDigital.compressed.pdf>

ñado de personas de alto perfil no parecen haber modificado la percepción de que, en El Salvador, el abuso del poder público sucede en condiciones de impunidad generalizada. ¿Cuántas investigaciones iniciadas por actos de corrupción han estado seguidas de una sentencia condenatoria en los últimos diez años? Ni la Fiscalía<sup>16</sup>, ni la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia<sup>17</sup>, ni el Centro de Documentación Judicial<sup>18</sup>, ni la Dirección General de Centros Penales<sup>19</sup>, ni la Dirección General de Censos y Estadísticas<sup>20</sup> sistematizan esa información para consulta de cualquier persona interesada.

Estos datos tampoco se encuentran disponibles para ningún otro delito. Por ejemplo, fuera de algunos esfuerzos esporádicos de investigación periodística<sup>21</sup>, no existe información pública estadística respecto de cifras de impunidad tan básicas como una secuencia de datos con el número de investigaciones por homicidios que resultaron en sentencias condenatorias en un determinado periodo. Es decir, si es que las instituciones de persecución penal salvadoreñas en realidad tienen, o no, la capacidad de investigar delitos complejos, ese es un diagnóstico que no se ha compartido de forma activa con su ciudadanía.

Un problema adicional de la ausencia de transparencia sobre el trabajo de la Fiscalía y otros órganos de fiscalización es que, inevitablemente, siembra dudas sobre la legitimidad de su trabajo: ¿bajo qué criterios se priorizó la investigación de ciertos casos sobre otros? ¿con base en cuáles esquemas de cooperación se obtuvo la información necesaria para construir una acusación? ¿cómo es que, ante las debilidades aparentes del sistema de persecución criminal, en su conjunto, se han logrado acusaciones exitosas?

Lo cierto es que, más allá de los cuestionamientos que pueden surgir sobre el aparato de persecución penal, esta no es la única vía para combatir la corrupción. Y las acciones sancionatorias tampoco deben de ser la única respuesta del Estado ante este fenómeno. Existe un amplio catálogo de acciones, políticas y procedimientos para la prevención e identificación de faltas administrativas y hechos de corrupción. El Salvador, desde diversos órganos del Estado, ha establecido distintos mandatos para hacer frente a ese problema. Ahora bien, ¿hasta qué punto estos lineamientos y funciones institucionales trabajan bajo esquemas de coordinación efectiva? Ese es el objeto de estudio de la siguiente sección de este informe.

16 Página oficial de la Fiscalía General de la República. En <http://www.fiscalia.gob.sv/archivos-estadisticas/>

17 Página oficial de la Corte Suprema de Justicia. En [http://www.csj.gob.sv/CONSULTA\\_CSJ.html](http://www.csj.gob.sv/CONSULTA_CSJ.html)

18 Página oficial del Centro de Documentación Judicial. En <http://www.jurisprudencia.gob.sv/portal/>

19 Página oficial de la Dirección General de Centros Penales. En <http://www.dgcp.gob.sv/>

20 Página oficial de la Dirección General de Censos y Estadísticas. En <http://www.digestyc.gob.sv/>

21 Rauda Zablah, N. (2016, 18 de marzo). La Fiscalía solo ha podido llevar a tribunales uno de cada 10 homicidios cometidos en 2015. *El Faro*. Disponible en [https://www.elfaro.net/es/201603/el\\_salvador/18189/La-Fiscal%C3%ADa-solo-ha-podido-llevar-a-tribunales-uno-de-cada-10-homicidios-cometidos-en-2015.htm](https://www.elfaro.net/es/201603/el_salvador/18189/La-Fiscal%C3%ADa-solo-ha-podido-llevar-a-tribunales-uno-de-cada-10-homicidios-cometidos-en-2015.htm)



## 4. ¿CON QUÉ LEYES E INSTITUCIONES CUENTA EL PAÍS PARA GANAR ESTA BATALLA?

**EL PRESENTE APARTADO PRESENTA UN ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES** que cumplen con funciones primarias o adyacentes en el combate a la corrupción en El Salvador, los mecanismos de cooperación interinstitucional existentes, así como de la legislación que regula su funcionamiento.

### 4.1 Tratados, convenciones y mecanismos de seguimiento de los que El Salvador es parte

El Salvador ha firmado y ratificado los instrumentos internacionales más importantes en la materia, además de ser parte de los mecanismos de seguimiento que han sido instaurados a partir de dichas normativas para revisar los avances que los Estados firmantes han logrado al respecto.

El Salvador firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) el 29 de marzo de 1996. La ratificación tuvo lugar el 26 de octubre de 1998. El depósito del instrumento de ratificación ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos fue el 18 de marzo de 1999. Adicionalmente, el Mecanismo de Seguimiento de la CICC (MESICIC) fue aprobado en la Primera Reunión de los Estados parte en mayo de 2001, momento en el cual, El Salvador, ratificó su participación en tal proceso de evaluación.

Bajo ese esquema, El Salvador ha sido objeto de cinco rondas de evaluación<sup>22</sup>. En su último informe, de marzo de 2016, el MESICIC realizó un análisis integral sobre el estado de implementación

de las recomendaciones emitidas por el órgano para dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en la Convención<sup>23</sup>. En esa ocasión – vale la pena resaltar-, diferentes organizaciones de sociedad civil elaboraron un informe de seguimiento al cumplimiento por parte del Estado salvadoreño a las medidas establecidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción. Dos años después, las observaciones ahí vertidas por la ciudadanía siguen vigentes<sup>24</sup>.

Por otro lado, el 28 de junio de 2004, El Salvador se convirtió en el primer país de América Latina en ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), con su publicación en el Diario Oficial del país. Esta Convención contiene desarrollos novedosos respecto del instrumento interamericano en tres sentidos: 1) la Convención presta especial atención a la dimensión de independencia que deben observar los gobiernos para aquellos cargos que están sujetos a mayores riesgos de corrupción y que, en estos casos, se establezcan mecanismos de selección más rigurosos o sistemas de rotación de personal, así como que los requisitos para acceder a los cargos públicos y los criterios de selección deben estar claramente definidos. 2) señala medidas concretas que deben adoptar los países para identificar y responsabilizar al sector privado de los hechos de corrupción y 3) el aspecto más innovador del instrumento es incluir la posibilidad de establecer indemnizaciones por daños y perjuicios para reparar económicamente a los afectados por este tipo de delitos.

Respecto de las acciones legislativas que ambos instrumentos especifican para tipificar una serie de conductas penales relacionadas con la corrupción, o bien, establecer consecuencias de orden administrativo para sancionarlas, El Salvador

<sup>22</sup> Análisis disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/slv.htm>

<sup>23</sup> Informe disponible en [http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5\\_InformeSLV\\_es.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_InformeSLV_es.pdf)

<sup>24</sup> Informe disponible en <http://www.repo.funde.org/1207/>

ha cumplido satisfactoriamente con todas ellas<sup>25</sup>. Sin embargo, tal como se desarrolla en secciones posteriores de este informe, los esfuerzos por llevar el derecho a la práctica no han estado suficientemente articulados como para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el país.

En particular, no se han satisfecho recomendaciones básicas emitidas por el MESICIC que, entre muchas otras y de diversas naturalezas, incluyen la creación de un mecanismo de estadísticas de casos de corrupción investigados y adjudicados, por un lado, y de montos pecuniarios que han ingresado en las arcas públicas como resultado de la imposición de sanciones, por el otro<sup>26</sup>. Sin esa clase de información pública disponible, la generación de diagnósticos reales sobre los obstáculos que enfrenta la justicia en esta materia, así como el eventual diseño de políticas públicas basadas en evidencia para mejorar la eficacia del combate a la corrupción, se convierten en tareas de ejecución virtualmente imposible.

## 4.2 Herramientas nacionales para combatir la corrupción

Como se hará evidente en el desarrollo de la presente sección, en El Salvador, la lucha contra la corrupción ha tenido históricamente una clara inclinación hacia el esclarecimiento de casos que involucran el enriquecimiento ilegítimo de sus funcionarios públicos, aun cuando la corrupción involucra una amplia gama de conductas que no tienen ningún contenido o consecuencia patrimonial en la esfera jurídica de víctimas ni perpetradores.

No obstante, ello no tiene que ver con que en El Salvador no existan instrumentos legales e institucionales de amplio alcance que permitan una identificación temprana de toda clase de conductas irregulares dentro de la administración pública. De hecho, del estudio de las instituciones que tienen a su cargo la prevención, investigación y sanción de conductas relacionadas con la corrupción, resulta claro que el problema no está en la falta de institucionalidad para hacer frente al uso ilegítimo del poder y los recursos públicos –pues más de quince instituciones del Estado tienen parte en el combate a la corrupción–, sino en la forma en la que ejecutan las atribuciones que les fueron concedidas por la Constitución o la ley.

### ¿Qué dice la Constitución?

Partiendo del mandato constitucional establecido en los artículos 240 y 241 constitucionales<sup>27</sup>, existen

27 Art. 240.- Los funcionarios y empleados públicos que se enriquecieron sin justa causa a costa de la Hacienda Pública o Municipal, estarán obligados a restituir al Estado o al Municipio lo que hubieren adquirido ilegítimamente, sin perjuicio de la responsabilidad en que hubieren incurrido conforme a las leyes. Se presume enriquecimiento ilícito cuando el aumento del capital del funcionario o empleado, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener, en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa justa. Para determinar dicho aumento, el capital y los ingresos del funcionario o empleado, de su cónyuge y de sus hijos, se considerarán en conjunto. Los funcionarios y empleados que la ley determine están obligados a declarar el estado de su patrimonio ante la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con los incisos anteriores, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que tomen posesión de sus cargos. La Corte tiene facultad de tomar las providencias que estime necesarias para comprobar la veracidad de la declaración, la que mantendrá en reserva y únicamente servirá para los efectos previstos en este artículo. Al cesar en sus cargos los funcionarios y empleados aludidos, deberán hacer nueva declaración del estado de sus patrimonios. La ley determinará las sanciones por el incumplimiento de esta obligación. Los juicios por enriquecimiento sin causa justa sólo podrán incoarse dentro de diez años siguientes a la fecha en que el funcionario o empleado haya cesado en el cargo cuyo ejercicio pudo dar lugar a dicho enriquecimiento.

25 FUSADES. (2006) La legislación salvadoreña en materia de control de los fondos públicos. Tercera parte. *Boletín de Estudios Legales*, 67. Disponible en: [http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/boletn\\_no\\_67\\_julio\\_2006\\_pdf\\_0.pdf](http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/boletn_no_67_julio_2006_pdf_0.pdf)

26 FUSADES. (2017). Sistema Nacional de Transparencia y Anticorrupción: diagnóstico y propuesta. *Serie de Investigación*, 1. Disponible en [http://fusades.org/sites/default/files/ESTUDIO%20SINTRA%20DEFINITIVO\\_0.pdf](http://fusades.org/sites/default/files/ESTUDIO%20SINTRA%20DEFINITIVO_0.pdf)

tres órganos públicos cuyas atribuciones son centrales en la identificación de prácticas relacionadas con la corrupción: la Corte de Cuentas de la República, la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la República.

## Corte de Cuentas de la República

A la Corte de Cuentas de la República, de conformidad con el artículo 195 constitucional, le corresponden tres funciones primarias: 1) vigilar que los recursos públicos sean recaudados y utilizados conforme a lo dispuesto por el presupuesto, e informar a la Asamblea Legislativa sobre los resultados, 2) cerciorarse de que las empresas públicas o privadas que gestionen recursos públicos lo hagan conforme a la ley y 3) inspeccionar a los funcionarios que administren o manejen cuentas públicas y conocer de los juicios que resulten de las irregularidades encontradas. En esta última tarea, se informa a la Fiscalía General de la República para que proceda por los actos que resulten en conductas delictivas.

Sobre las primeras dos atribuciones, a pesar de constituir una herramienta poderosa para verificar cuantitativa y cualitativamente el uso de recursos públicos para la consecución de los fines del Estado –desde programas sociales hasta la compra de vehículos para uso gubernamental–, la Corte de Cuentas se ha limitado a expedir anualmente un breve oficio mediante el cual, sin evidencia documental o financiera, se constata que los movimientos del erario público “sucedieron conforme a derecho”, que cualquier diferencia de montos encontrada sucedió por “movimientos de ajustes” y que no existen hallazgos que merecen ser reportados en dicho instrumento<sup>28</sup>.

---

Art. 241.- Los funcionarios públicos, civiles o militares que tengan conocimiento de delitos oficiales cometidos por funcionarios o empleados que les estén subordinados, deberán comunicarlo a la mayor brevedad a las autoridades competentes para su juzgamiento, y si no lo hicieren oportunamente, serán considerados como encubridores e incurrirán en las responsabilidades penales correspondientes.

28 Auditoría presentada por el Ministerio de Hacienda a la

Sobre la tercera atribución, si bien no existe información consolidada ni desagregada sobre la responsabilidad administrativa y/o patrimonial adjudicada a servidores públicos a través del juicio de cuentas<sup>29</sup>, la institución emite Informes de Labores donde sí se muestra información sobre el número de juicios de cuentas sustanciados en un periodo anual, el sentido de la sentencia y el tipo de responsabilidad determinada, y el monto global del erario involucrado en tales procedimientos judiciales. Por ejemplo, de enero a diciembre de 2017 se emitieron 387 sentencias condenatorias – 212 por responsabilidad administrativa<sup>30</sup> y patrimonial, 162 sólo por responsabilidad administrativa, nueve por responsabilidad patrimonial y cuatro interlocutorias. El daño total al erario público, derivado de tales irregularidades, fue de \$9,897,130.82 dólares<sup>31</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con el Reglamento de Determinación de Responsabilidades de la Corte de Cuentas, artículo 13, ante la determinación de **responsabilidad administrativa** se impondrá una multa que no será inferior al 20 por ciento ni mayor a diez veces el sueldo o salario mensual percibido por el responsable, a la fecha en la que se generó la responsabilidad. En estos casos, sólo ante una reincidencia de gravedad manifiesta procedería una destitución del funcionario responsable.

---

Asamblea Legislativa a Diciembre de 2016. Disponible en <http://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php/es/resultado-del-proceso-de-fiscalizacion/informes-finales-de-auditoria/direccion-de-auditoria-1/2017-dea01>

29 Informe disponible en <http://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php/es/resultado-del-proceso-de-fiscalizacion/sentencias-definitivas-ejecutoriadas/camara-primera/2018>

30 Conforme al artículo 54 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, la responsabilidad administrativa se verifica ante la inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias y por el incumplimiento de sus atribuciones, facultades, funciones y deberes o estipulaciones contractuales.

31 Informe disponible en <http://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php/es/marco-de-gestion-estrategica/memoria-de-labores>

En ese sentido, la determinación de responsabilidades puramente administrativas no parece establecer una disuasión significativa de prácticas irregulares, pues basta que la ganancia esperada sea mayor a diez veces el salario percibido para que la decisión de romper la ley sea racional, sobre todo cuando esa ganancia excede por mucho la multa máxima determinada por la ley.

Por otro lado, el monto de la **responsabilidad patrimonial** (artículo 19), se determinará según el perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio sufrido por la entidad u organismo respectivo, más el daño emergente causado por el acto o la omisión, y los frutos o intereses. Y una vez determinada la responsabilidad, se da vista a la Fiscalía General de la República para la determinación de responsabilidades penales. Es claro entonces que este tipo de consecuencias legales y penales sí tienen la posibilidad de desincentivar el desvío de recursos públicos. Al respecto, y de acuerdo con sus Informes de Labores, la Corte de Cuentas parece estar identificando sistemáticamente prácticas que repercuten de forma importante el erario público.

Sin embargo, tres problemas saltan a simple vista: 1) la Corte de Cuentas no parece tener como prioridad la identificación de patrones o la recolección de información para comprender cómo operan las redes de corrupción dentro de la función pública, 2) la Corte de Cuentas no cuenta con facultades para impulsar o coadyuvar en la investigación penal de actos de corrupción. Es decir, dada la ausencia de información pública sobre la gestión de la Fiscalía, no es posible saber cuántos de estos casos de malversación de fondos son eventualmente investigados o sancionados. La ausencia de canales fluidos de comunicación interinstitucional crea importantes áreas de oportunidad que, por el lado positivo, pueden ser resueltos a través de ajustes menores a la ley y 3) de acuerdo con el artículo 196 constitucional, las y los integrantes de la Corte de Cuentas son electos – y

en su caso, reelectos- directamente por la Asamblea Legislativa. Ello merma la independencia de la Corte respecto del Poder Legislativo y alinea los incentivos hacia la no investigación de los legisladores y quienes sean sus aliados políticos.

### Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia

Por otro lado, y conforme al artículo 240 de la Constitución, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sección de Probidad, comprobar la veracidad de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, establecer sanciones por no presentar las declaraciones a tiempo e informar de la existencia de indicios de enriquecimiento sin justa causa. Conforme a la Ley Orgánica Judicial, a la Sección de Probidad le corresponde: a) recibir las declaraciones patrimoniales de los funcionarios a que se refiere al artículo 3 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, b) archivar las declaraciones, c) e informar a la Corte Suprema de Justicia cuando aparecen indicios de enriquecimiento ilícito de algún funcionario.

La Sección de Probidad es, entonces, una suerte de órgano de investigación para determinar si existen posibles actos de enriquecimiento ilícito que hayan realizado los funcionarios públicos al ejercer su cargo. Y una vez determinada la existencia de responsabilidad, es la propia Corte Suprema, en sesión de Pleno, quien decide si se inicia o no un proceso civil contra la persona responsable. En esa tarea, la Corte, a través de la Sección de Probidad, puede adoptar todas las medidas que considere necesarias para cumplir con la obligación que la Constitución le impone de corroborar la veracidad de los datos que se le presenten.

Es decir, la Sección de Probidad no limita

su actuación a una mera verificación formal o contable de la información que se le presenta, sino que se encuentra obligada también a

verificar, en aquellos casos que lo ameriten, que esa información se adecúe a la realidad, lo cual supone una labor de investigación material sobre las fuentes de ingresos y el patrimonio del declarante, pues de esa manera se controla que los funcionarios públicos desempeñen sus cargos con la probidad que la Constitución les impone<sup>32</sup>.

Bajo las premisas antes planteadas, todo pareciera apuntar a que la Sección de Probidad es una de las piedras angulares en la lucha contra la corrupción, por supuesto, pero también al acceso a la información pública sobre la actuación de los funcionarios públicos y, en ese sentido, un pilar para la rendición de cuentas. Sin embargo, vale la pena recordar que esta es una facultad que la institución recuperó hace pocos años. En 2005, el expresidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), Agustín García Calderón, posteriormente procesado por presunto enriquecimiento ilícito, promovió la eliminación de las facultades de la Sección de Probidad, cuando esa oficina de la CSJ inició la investigación contra el expresidente de la República, Francisco Flores, y varios miembros de su gabinete<sup>33</sup>. Tras casi una década de una prevalente voluntad política por fomentar impunidad a funcionarios presuntamente involucrados en casos de corrupción, en 2014, una nueva conformación de la Corte devolvió esa facultad a la Sección de Probidad.

En el mismo sentido, y a manera de precedente, la misma conformación de la Sala Constitucional -que terminó su encargo en julio de 2018-, emitió en 2010 una de las decisiones más emblemáticas

de su gestión en materia de transparencia y acceso a la información pública. En dicha sentencia, la Sala estableció que "es el deber del Estado de garantizar la transparencia en la actuación de los funcionarios públicos, así como la publicidad en la administración y destino de los recursos y fondos públicos"<sup>34</sup>. Y como consecuencia de un esfuerzo emprendido desde la sociedad civil para lograr el acceso a la información, que incluso supuso la presentación de sendas demandas, la Sección de Probidad se vio conminada a emprender auditorías e investigaciones patrimoniales, una labor inédita que, para 2016, ya presentaba resultados prometedores: el inicio de juicios civiles por enriquecimiento ilícito contra tres expresidentes de la República, un diputado y un exdirector del Instituto Salvadoreño del Seguro Social<sup>35</sup>. Cada uno de ellos fue complementado por una actuación diligente de una Fiscalía que parecía estar determinada a cerrar la llave a la fuente de enriquecimiento ilícito en el país.

Lamentablemente, los últimos años han estado marcados por retrocesos en diversos frentes. Para empezar, en junio de 2017, el Pleno de la Corte Suprema declaró como "reservados" los informes de las investigaciones de presuntos actos de corrupción de funcionarios y exfuncionarios. Con una interpretación -ahora restrictiva- de los artículos 6 y 85 de la Constitución de la República, así como del 31 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se votó a favor de declarar con reserva los documentos de cada expediente creado por la Sección de Probidad que contenga datos bancarios, financieros, contables y patrimoniales del funcionario o empleado público que está siendo investigado. Y, en consecuencia, los informes emitidos

32 Resolución disponible en [http://www.sansalvador.gob.sv/phocadownload/userupload/8903f4e72d/Ref\\_230\\_2013.pdf](http://www.sansalvador.gob.sv/phocadownload/userupload/8903f4e72d/Ref_230_2013.pdf)

33 Transparencia Activa. (2017, 8 de febrero). Expresidente de Corte procesado por enriquecimiento ilícito promovió quitar facultades a Probidad. Disponible en <https://www.transparenciaactiva.gob.sv/expresidente-de-corte-procesado-por-enriquecimiento-ilicito-promovio-quitar-facultades-a-probidad>

34 Sentencia disponible en [http://www.csj.gob.sv/comunicaciones/Boletin\\_informativo/2010\\_Agosto\\_2010/Sentencia%201-2010%20con%20voto%20razonado.pdf](http://www.csj.gob.sv/comunicaciones/Boletin_informativo/2010_Agosto_2010/Sentencia%201-2010%20con%20voto%20razonado.pdf)

35 La Prensa Gráfica. (2017, 17 de abril). ¿Qué ha pasado con Probidad? Disponible en <https://www.laprensagrafica.com/opinion/Que-ha-pasado-con-Probidad-20170417-0098.html>

por la Sección de Probidad también fueron considerados como reservados, en el entendido de que son parte de los antecedentes y deliberaciones previas a la resolución final que debe pronunciar el Pleno de la Corte. Y la reserva se mantiene hasta en tanto la Corte emita una resolución definitiva sobre cada caso concreto. Incluso si el máximo tribunal resuelve que no existen indicios de enriquecimiento ilícito, la información de los casos será mantenida en secreto por siete años<sup>36</sup>.

Meses antes de que dicha resolución se dictara, el jefe de la Sección de Probidad, Carlos Pineda, en una declaración pública, señaló que las solicitudes de Acceso a la Información Pública estaban no sólo siendo utilizadas para dañar la imagen de algunos funcionarios, sino que colapsaban por la carga de trabajo a su oficina. Y añadió que la Corte Suprema de Justicia no contaba con parámetros para distinguir entre las denuncias con fundamentos y otras que sólo tuvieran la intención de afectar la reputación de las y los servidores públicos. En esa misma oportunidad, Pineda aclaró que la Corte había establecido algunos criterios para priorizar investigaciones, como la relevancia del cargo de la persona investigada o el hecho de que un caso haya salido a la luz pública tras una investigación periodística<sup>37</sup>.

Estas declaraciones sirven para poner en evidencia una de las principales debilidades de la Sección de Probidad: es claro que no existe una política de investigación que se encuentre enfocada a desarticular redes de corrupción, desde la o el servidor público que se lleva la menor tajada de la opera-

ción hasta quienes lideran los grandes esquemas de cuotas y sobornos. La Sección de Probidad opera de forma reactiva, con criterios de selección de casos que no son públicos y que, sobre todo, le han impedido dar cauce a las demandas ciudadanas de acceso a la información. Ello podría explicar por qué, pocos meses después de que Pineda declarara sobre las dificultades de operación dentro de la Sección de Probidad, la Corte optara por clausurar el acceso público a las investigaciones en curso.

De ahí que la independencia judicial sea una condición fundamental en la lucha contra la corrupción y para la vigencia de los derechos humanos. Mucho más en un contexto en el que ha sido la propia Corte Suprema de Justicia la que parece tener en sus manos el funcionamiento de una de las herramientas más importantes con las que cuenta el sistema normativo salvadoreño para garantizar que las funciones estatales se ejerzan con el interés público como eje rector. Si la Corte tiene la facultad de ampliar o reducir el mandato de la Sección de Probidad, entonces las personas que ocupan el cargo de magistrados deben ser electos bajo los más altos estándares y mediante procesos que garanticen su independencia frente a intereses ilegítimos o presiones políticas.

En ese sentido, DPLF ha reiterado en diversos análisis que la independencia judicial

es condición básica para un adecuado funcionamiento de la judicatura —y un desempeño recto de los miembros de la institución judicial— que sus integrantes sean personas independientes e imparciales. Eso quiere decir que no se dejen influenciar por intereses particulares o sectoriales, de modo que sus decisiones se basen únicamente en criterios acerca de la aplicación de la ley<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> El Salvador.com. (2017, 21 de junio). Corte Suprema de Justicia ordena que informes de Probidad sean secretos. Disponible en <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/364583/corte-suprema-de-justicia-pone-candado-a-informes-de-probidad/>

<sup>37</sup> Arias, D. (2017, 13 de marzo). Jefe de la sección de Probidad: Algunos funcionarios ponen denuncias de investigación para dañar la imagen de otros. *El Salvador Times*. Disponible en <http://www.elsalvadortimes.com/articulo/sucesos/jefe-seccion-probidad-alcunos-funcionarios-ponen-denuncias-investigacion-danar-imagen-funcionario/20170309082311018490.html>

<sup>38</sup> DPLF. *Lineamientos para una selección de integrantes de altas cortes de carácter transparente y basada en los méritos*. Disponible en [http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion\\_de\\_integrante\\_de\\_altas\\_cortes.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion_de_integrante_de_altas_cortes.pdf)

Y debido a las graves consecuencias que conlleva la captura de los poderes judiciales para la vigencia de los derechos humanos, la independencia judicial ha sido reconocida por el derecho internacional como un derecho humano, a través del derecho a ser juzgado por un juez independiente, competente e imparcial (artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Al respecto, vale la pena recordar que El Salvador, a principios de 2018, inició el proceso para elegir a cinco personas para ocupar el cargo de magistrada/o de la Corte Suprema de Justicia; cuatro para la Sala de lo Constitucional y un lugar para la Sala de lo Civil. En ese marco, en un reciente ejercicio inédito de rendición de cuentas, un panel internacional conformado por personas expertas con una larga trayectoria profesional en la materia, analizó los procedimientos previstos en el orden jurídico salvadoreño para la selección y elección de candidatas/os para magistrada/o de la Corte Suprema de Justicia por parte del Consejo Nacional de la Judicatura y de la FEDAES<sup>39</sup>. Tras meses de trabajo y una labor de escrutinio intensa, concluyeron que

tanto en el plano normativo como de aplicación, [dichos procedimientos] carecen de claridad, suficiencia y controles para asegurar que las personas que integran la lista definitiva a someterse ante la Asamblea legislativa, reúnan las características de moralidad y competencia notorias que establece el Art. 176 de la Constitución de El Salvador<sup>40</sup>.

Sobre la última parte del proceso de selección, es decir, la fase que corresponde a la Asamblea Legislativa, el camino por recorrer en términos de

<sup>39</sup> DPLF, WOLA, CEJIL. *Informe final de Panel Independiente. Selección de magistradas y magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador 2018*. Disponible en [http://www.dplf.org/sites/default/files/informefinal\\_panelindependiente\\_v1.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informefinal_panelindependiente_v1.pdf)

<sup>40</sup> Ídem.

transparencia y participación ciudadana aún es largo. No existe ninguna clase de regulación sobre las etapas y estándares mínimos a ser incluidos en el procedimiento que se sigue ante el recinto legislativo previo a la designación de magistradas o magistrados. En este punto vale la pena subrayar que la indebida influencia y manipulación de los nombramientos de altas autoridades también constituye una forma grave de corrupción, tal como lo demostró el caso de las *Comisiones Paralelas* en Guatemala, investigado por la CICIG y el Ministerio Público de ese país<sup>41</sup>.

Todos estos elementos ponen sobre relieve el delicado equilibrio institucional bajo el cual hoy en día funciona la Sección de Probidad en El Salvador. Un primer paso hacia la consolidación de la función que realiza esta oficina es la reglamentación legal de su función. Tras un primer intento infructuoso de legislar en materia de probidad (la Ley de Probidad fue derogada casi inmediatamente después de su entrada en vigor, tal como se explica en párrafos subsecuentes), sigue pendiente la tarea de cementar la seguridad jurídica necesaria para que este organismo sea capaz de cumplir con su función constitucional de manera cabal.

## Fiscalía General de la República

Como ya se adelantaba en la sección anterior, la Fiscalía General de la República es la encargada de llevar al terreno de lo penal todas las investigaciones por enriquecimiento ilícito de funcionarias y funcionarios públicos, ya sea que provengan de la Corte de Cuentas o de la Corte Suprema de Justicia a través de su Sección de Probidad. Además, la Fiscalía tiene una participación activa en los juicios civiles por enriquecimiento ilícito que se llevan ante los tribunales competentes, pues se encuentra facultada para iniciar demandas civiles en contra de funcionarias y funcionarios por enriquecimiento ilícito y, en esa calidad de parte de-

<sup>41</sup> Resumen de caso disponible en <https://www.cicig.org/casos/caso-comisiones-paralelas/>

mandante, la Fiscalía también puede apelar el fallo que se dicte en sede judicial.

Aunque es innegable que la Fiscalía ha mostrado avances importantes en la lucha contra la corrupción, no parece claro que -fuera de una decena de casos en los que la evidencia generada por otras instituciones le ha permitido llevar a término ciertas investigaciones- la Fiscalía, por sí misma, tenga las capacidades de detectar, investigar y judicializar casos complejos de corrupción. Nuevamente, en un país en el que prevalece una impunidad generalizada por delitos comunes, por delitos del conflicto armado, y por todo tipo de delitos relacionados con la delincuencia organizada, la Fiscalía tiene un reto monumental en términos de probarle a la ciudadanía que tiene la voluntad y la capacidad de enfrentarse a un reto de este tamaño.

Hasta ahora, los casos resueltos muestran que el trabajo de la Fiscalía se ha construido sobre la labor de investigación que realizan otras instituciones involucradas en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, no debe de perderse de vista que la Fiscalía puede actuar de forma autónoma a la Corte de Cuentas, el Tribunal de Ética o la Sección de Probidad. Es decir, es su facultad y deber, iniciar investigaciones por desvíos de recursos públicos e incluso tiene la potestad de solicitar información a todos los entes públicos o privados que tengan la obligación de proporcionarla.

En ese sentido, lo que hasta ahora no resulta claro – principalmente porque no existe información pública al respecto- es cuántos casos resueltos en materia de corrupción fueron iniciados originalmente por la Fiscalía, ni siquiera cuántos requerimientos se han girado desde la institución para procurar información sobre los casos que se encuentran bajo investigación.

Asimismo, aunque la Fiscalía ha impulsado una importante reforma a su ley orgánica, para dotar de autonomía operativa y funcional a la Unidad de

Inteligencia Financiera, dicha reforma fue vetada por el Presidente, lo que ha generado la suspensión de El Salvador del Grupo Egmont, limitando su acceso a información sobre operaciones financieras en otros países. Finalmente, resulta revelador que el Fiscal General presente sus **planes de política de persecución penal**, al final de su gestión, cuando ya no tendrá la capacidad de ejecutarlos, en vez de hacerlo al inicio de la misma.

## ¿Qué dicen las leyes anti-corrupción?

### Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos

La ley que emana directamente del mandato constitucional establecido en el artículo 240 constitucional es la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos, aprobada en 1959. Y, si bien la LEIFEP ha sido objeto de algunas reformas, la más reciente sucedió hace más de dos décadas, en 1992. En ese sentido, la mejor prueba de su desfase legal y fáctico es que la Ley prevé sanciones cuantificadas en colones; la moneda utilizada antes de que en diciembre del 2000 se dolarizara la economía del país<sup>42</sup>. Han transcurrido 18 años desde el último intento fructuoso de modernizar la normativa en la materia.

Vale la pena recordar que el 13 de abril de 2015 un grupo de organizaciones civiles decidieron unir esfuerzos y conformar el Equipo Gestor de la Ley de Probidad Pública, con la finalidad de impulsar la aprobación de una *Ley de Probidad*. El proyecto fue analizado junto con otras dos iniciativas legislativas: un proyecto de *Ley de Probidad* que se presentó en octubre de 2014, y otro proyecto de ley que fue elaborado por técnicos de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. Sin embargo, el trabajo legislativo que estudió los tres proyectos, terminó

<sup>42</sup> Castillo Ponce, R. y Rodríguez Espinoza, L. (2009). La dolarización de El Salvador: ¿una contribución negativa al crecimiento económico? *Comercio Exterior*, 59 (11). Disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/132/4/RCE4.pdf>



sin contemplar, entre otras cosas, una regulación del juicio civil por enriquecimiento ilícito.

De cualquier manera, en diciembre de 2015 se aprobó en el seno de la Asamblea Legislativa una normativa con deficiencias graves, como la ausencia de regulación del procedimiento civil. Y por ello, una vez que la nueva Ley de Probidad ya se encontraba en vigor, el mismo grupo ciudadano que impulsó una ley en la materia, presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra de la nueva Ley, en enero de 2016. Días después, el 11 de enero de 2016, la Sala de lo Constitucional dio por admitida la demanda y ordenó, como medida cautelar, la suspensión de la entrada en vigencia de la nueva Ley de Probidad, manteniéndose en vigencia la antigua Ley de Enriquecimiento Ilícito<sup>43</sup>.

A partir de entonces, y por los últimos tres años, la vigencia de la antigua Ley ha creado incentivos para incumplir con las obligaciones enunciadas en la misma, dados los bajos costos que implica romper la norma y la sensación de impunidad generada por una ley que, durante más de 50 años nunca había sido aplicada<sup>44</sup>.

## Ley de Acceso a la Información Pública

Otro gran esfuerzo – y logro – de la sociedad civil ha sido contar con una ley que reconozca el acceso a la información pública como un derecho ciudadano. El Salvador ha sido uno de los últimos países centroamericanos que aprobaron una ley en la materia. Finalmente, en el 2012, entró en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública; una legislación que tuvo como finalidad promover la transparencia de la administración pública para dotar a la ciudadanía de herramientas para controlar y fiscalizar el trabajo en las instituciones es-

tatales. Desde entonces y por mandato de Ley, el Instituto de Acceso a la Información Pública es la autoridad máxima para garantizar el cumplimiento de esta ley – aún novedosa para el país.

No obstante su reciente creación, la institución ha logrado fincar su papel como órgano de rendición de cuentas. Por ejemplo, en julio de 2018, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) inició un procedimiento sancionatorio contra el jefe de la Sección de Probidad, Carlos Rafael Pineda Melara, por no proporcionar información sobre auditorías patrimoniales de funcionarios o exfuncionarios<sup>45</sup>. Y no sólo eso, también ordenó a la Sección de Probidad elaborar un plan para establecer plazos en los que practicaría las auditorías patrimoniales de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral (TSE) periodo 2009-2014, de los diputados propietarios periodo 2012-2015, gabinete de gobierno 2009-2014, diputados propietarios y suplentes periodo 2009 a 2012, y diputados del Parlamento Centroamericano periodo 2011-2016<sup>46</sup>. Al día de la redacción del presente informe, y contra la evaluación reprobatoria del panel independiente mencionado anteriormente<sup>47</sup>, Carlos Rafael Pineda Melara era un contendiente viable para magistrado de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sin embargo, la labor que el IAIP ha desempeñado en los últimos años no ha transcurrido sin resistencias. Quizás la más importante de ellas ha venido de la propia Corte Suprema, órgano que en una resolución de junio de 2017<sup>48</sup>, causó un importante

43 FUSADES. (2015). *El Salvador necesita una Ley de Probidad respetuosa de la Constitución*. Disponible en <http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/Ley%20de%20Probidad.pdf>

44 Ídem.

45 Magaña, Y. (2018, 17 de julio). IAIP inicia proceso de sanción contra Pineda. *El Mundo*. Disponible en <http://elmundo.sv/iaip-inicia-proceso-de-sancion-contrapineda/>

46 Redacción Política. (2018, 16 de julio). IAIP inicia proceso de sanción a jefe de Probidad. *El Mundo*. Disponible en <http://elmundo.sv/iaip-inicia-proceso-de-sancion-a-jefe-de-probidad/>

47 Ídem.

48 Labrador, G. (2017, 22 de junio). Corte Suprema apaga la luz a investigaciones sobre enriquecimiento ilícito. *El Faro*. Disponible en <https://elfaro.net/es/201706/>

retroceso en la lucha por la transparencia de la administración pública y el trabajo ciudadano de control y fiscalización, al etiquetar como información "reservada" tres cosas: 1) las auditorías sobre las declaraciones juradas, 2) los documentos de descargo que presenten los propios funcionarios y 3) las deliberaciones de los magistrados en cada caso<sup>49</sup>. A partir de entonces, esa información solo podrá entregarse una vez la Corte finalice su etapa de investigación, sin que exista un plazo legal para ello. En ese sentido, aun cuando el IAIP emprenda acciones contundentes para activar y transparentar el trabajo de la Sección de Probidad, su trabajo está condenado a caer en saco roto mientras la Corte Suprema no tenga la voluntad política de llevar a término las investigaciones correspondientes.

Ello resulta ilustrativo y relevante a la luz de las irregularidades observadas durante el más reciente proceso de selección de magistradas o magistrados a la Corte Suprema: desde el 15 de julio de 2018, cinco puestos de la Corte Suprema quedaron vacantes. La nueva legislatura que tomó posesión el 1 mayo de 2018, no lograba un acuerdo sobre los perfiles que el Consejo Nacional de la Judicatura envió a la Asamblea Legislativa quince días después de su instalación<sup>50</sup>. Las designaciones ocurrieron con 121 días de retraso y la falta de un acuerdo político tuvo graves consecuencias en la administración de justicia. Por ejemplo, desde la salida de los magistrados en julio pasado, las y los magistrados en funciones se rehusaron a convocar a Pleno. Sin sesiones de Pleno, la Corte no pudo, entre otras cosas, dictaminar sobre los informes que le fueron presentados por la Sección de Probidad.

[el\\_salvador/20527/Corte-Suprema-apaga-la-luz-a-investigaciones-sobre-enriquecimiento-il%C3%ADcito.htm](http://el_salvador/20527/Corte-Suprema-apaga-la-luz-a-investigaciones-sobre-enriquecimiento-il%C3%ADcito.htm)

49 Ídem.

50 Chávez, G. (2018, 16 de mayo). CNJ entrega lista de 30 candidatos a magistrados de CSJ. *El Mundo*. Disponible en <http://elmundo.sv/cnj-entrega-lista-de-30-candidatos-a-magistrados-de-csj/>

## Ley Orgánica del Tribunal de Ética Gubernamental

El Tribunal de Ética inició sus actividades a partir de la entrada en vigor de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), en julio de 2006, para dar cumplimiento, entre otras obligaciones, al artículo 1 de la Constitución, a la Convención Interamericana contra la Corrupción, a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América. Sin embargo, seis años después, la Asamblea Legislativa decidió reformar drásticamente la ley para fortalecer las acciones de prevención y sanción de las acciones contrarias a la ética pública<sup>51</sup>.

Desde su constitución en 2006 y hasta la fecha, el Tribunal de Ética Gubernamental es el órgano encargado de velar por la ética pública y el cumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental por los funcionarios públicos, y los que sin ser funcionarios públicos manejan fondos públicos. El Tribunal cuenta con funciones preventivas y sancionatorias. Éstas últimas fortalecidas por las reformas a la Ley en tres sentidos: 1) su aplicación se extiende a ex servidores públicos y a las personas que manejan fondos públicos, 2) se introdujo la posibilidad de denuncias orales ante las comisiones de ética o el Tribunal de Ética Gubernamental y 3) se dotó al Tribunal con la capacidad de iniciar una investigación de oficio.

Ahora bien, conforme al artículo 29 de la Ley, cuando un funcionario público que no goza de fuero constitucional sea sancionado por el Tribunal de Ética Gubernamental por actos de corrupción que originen acción penal, quedará suspendido en el cargo y pasará el expediente a la Fiscalía General de la República. Y concluido el proceso penal, si la sentencia fuere condenatoria quedará depuesto en el cargo definitivamente. En otras palabras, el Tribunal, por sí mismo y de forma autónoma, sólo puede suspender a funcionarias y fun-

51 Legislación disponible en <https://www.teg.gob.sv/phocadownload/Legislaciones/RELEG.pdf>

cionarios públicos e imponerles multas, pero depende de la labor de la Fiscalía para que las personas investigadas queden inhabilitadas de sus puestos de forma definitiva.

En cuanto a las multas, el artículo 42 de la Ley establece que, una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, el Tribunal, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa, cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de 40 salarios mínimos mensuales. Es decir, la multa máxima está limitada al fruto del trabajo de poco más de tres años. Una sanción con el poder disuasorio suficiente para que una servidora o servidor público se encuentre desincentivado para usar su poder para beneficio personal.

¿Pero quiénes son los que imponen esas multas? De acuerdo con el artículo 11 de la Ley, el Pleno del Tribunal es un cuerpo colegiado, integrado por cinco miembros propietarios: uno electo por la Asamblea Legislativa, quien fungirá como presidente, otro designado por el Presidente de la República, otro electo por la Corte Suprema de Justicia, otro designado por la Corte de Cuentas de la República y otro electo por los titulares del Ministerio Público. Conforme al mismo artículo, estas personas integrantes durarán cinco años en el cargo, pudiendo ser reelectos y ejercerán sus funciones a tiempo completo. Es decir, se trata de un organismo que, aún con autonomía administrativa y presupuestaria, tiene una naturaleza eminentemente política. Y esa característica ha pesado de forma importante en los alcances logrados con la implementación de esta normativa.

Y este problema es transversal a la institución, dado que el Tribunal supervisa y trabaja en estrecha relación con las comisiones de ética gubernamental que están integradas por un tercio por miembros nombrados por la administración, un tercio por el Tribunal de Ética, un tercio por elección por los ser-

vidores de la institución pública a la cual corresponda cada una de las comisiones establecidas en el artículo 25 de la Ley. En suma, se trata de una institución que depende de las personas posiblemente investigadas para iniciar procesos sancionatorios.

## 5. CASOS EMBLEMÁTICOS DE CORRUPCIÓN

**DESCRIBIR LOS CASOS DE GRAN CORRUPCIÓN QUE HAN SALTADO A LA LUZ PÚBLICA DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS EN EL SALVADOR** es útil en dos sentidos: 1) por un lado, muestra hasta qué grado la corrupción ha infiltrado por completo la arena pública del país y 2) también es muy ilustrativo respecto de cuáles componentes del *sistema anticorrupción* han funcionado para sancionar esta práctica y cuáles otros no han logrado fortalecerse lo suficiente como para constituir una barrera contra el desfalco de recursos del Estado. Con base en las premisas anteriores, en la presente sección se abordarán los siguientes casos: 1) gastos reservados de Presidencia de la República, 2) irregularidades en las compras públicas, 3) nepotismo y 4) sobornos para el no ejercicio de la acción penal.

### 5.1 Gastos reservados de la Presidencia de la República

El emblema de la corrupción en El Salvador tiene nombre y apellido: gastos reservados de la Presidencia de la República. Un análisis de la Fundación Nacional para el Desarrollo, Capítulo salvadoreño de Transparencia Internacional (FUNDE), realiza un exhaustivo recuento sobre los casos más sonados sobre el uso ilegal de esta figura jurídica: el informe detalla los casos del ex presidente Elías Antonio Saca (2004-2009), por el desvío de fondos asignados a la Presidencia de la República a cuentas bancarias a nombre de particulares; el proceso civil

contra Mauricio Funes (2009-2014) y su esposa por presunto enriquecimiento ilícito, como resultado del uso discrecional de la partida de gastos reservados; el caso de Luis Martínez (2012-2015) quién, frente a la Sección de Probidad, manifestó que el incremento no justificado de su patrimonio corresponde a pagos en efectivo que recibió mensualmente de la Presidencia de la República mientras estuvo al frente de la Fiscalía; y, finalmente, el caso de la actual asesora presidencial, María Isabel Rodríguez, quien mientras estuvo a cargo del Ministerio de Salud (2009-2014) recibió pagos en efectivo provenientes de la Presidencia de la República<sup>52</sup>.

Al respecto, el Informe de gastos reservados de la Presidencia de la República, emitido en junio de 2018, señala que

el periodo presidencial con mayor porcentaje en gastos reservados en relación al gasto devengado por la Presidencia de la República es registrado en el periodo del Ex Presidente Antonio Saca con 60.5%, seguido del Ex Presidente Mauricio Funes con 50.7% y del Ex Presidente Francisco Flores Pérez con 43.7%. Se señala que la administración actual del Presidente Salvador Sánchez Cerén y la del Ex Presidente Calderón Sol reportan los porcentajes más bajos con 31.8% y 30.1%, respectivamente<sup>53</sup>.

Aun considerando las gestiones con los porcentajes más bajo, resulta escandaloso que un tercio de los gastos del Poder Ejecutivo se ejecute de forma discrecional.

Y, ¿de dónde provienen esos recursos? De 1994 hasta 2010, una de las fuentes de financiamiento

52 FUNDE. *Análisis sobre el manejo de los gastos reservados en el Órgano Ejecutivo*. Disponible en <http://www.repo.funde.org/1262/1/gastosReserv.pdf>

53 Informe de gastos reservados de la Presidencia de la República de junio de 2018. Disponible en <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/157306/download>

de dicha partida era la transferencia de economías presupuestarias de entidades de distintos ramos de la Administración Pública al presupuesto de Presidencia de la República. Sin embargo, a partir de la Sentencia de Inconstitucionalidad del 25 de agosto de 2010, la Corte Suprema de Justicia decretó que esas transferencias vulneraban el principio de reserva de ley presupuestaria. Después de 2010, el financiamiento de la partida de Gastos Reservados proviene del presupuesto aprobado para Presidencia de la República y ya no es posible realizar transferencias de otros ramos a dicha institución sin la previa autorización de la Asamblea Legislativa<sup>54</sup>. El informe antes citado de FUNDE, encontró que, en los periodos que comprenden los años 2004-2014, 684.4 millones de dólares fueron erogados bajo la clasificación de gastos reservados<sup>55</sup>.

## 5.2 Irregularidades en las compras públicas

El mayor esquema de corrupción de la historia, Odebrecht, también dejó una huella profunda en El Salvador. Joao Santana, asesor de marketing de Mauricio Funes -pero también de Lula Da Silva, Dilma Roussef, Hugo Chávez, Nicolás Maduro, Danilo Medina, José Domingo Arias y José Eduardo Santos-<sup>56</sup>, fue beneficiario de \$2.8 millones de dólares en contratos de publicidad sin licitación y a través de la modalidad de contratación directa entre 2010 y 2011, a través de la empresa Polistepeque Comunicación y Marketing. Santana, fundó la agencia el 7 de julio de 2009, cinco semanas después que Funes asumiera el poder, como consta en el Centro

54 Ídem.

55 FUNDE. *Manejo de los gastos reservados de la presidencia: hallazgos y propuestas*. Disponible en <http://www.funde.org/asset/documents/2574>

56 Internacional. (2017, 4 de abril). Publicista Joao Santana, vinculado a sobornos de Odebrecht, cooperará en el caso de Petrobras. *Diario Libre*. Disponible en <https://www.diariolibre.com/mundo/latinoamerica/publicista-joao-santana-vinculado-a-sobornos-de-odebrecht-cooperara-en-el-caso-de-petrobras-BY6742751>

Nacional de Registros (CNR)<sup>57</sup>. Santana hoy cumple una pena de prisión de ocho años por una sentencia condenatoria por lavado de dinero.

Otro caso ejemplar es el del entonces bulevar Diego de Holguín – ahora bulevar Monseñor Romero-, en el que el exministro de la Corte de Cuentas, Jorge Nieto, pactó con la constructora modificar el contrato para ir a arbitraje, y obligar al Estado a pagar compensaciones al contratista. La Corte de Cuentas, quien debía avalar el cambio de contrato, concedió la modificación. Jorge Nieto fue acusado de causar un perjuicio económico para el Estado de al menos doce millones de dólares. Junto con Nieto, otras 16 órdenes de aprehensión fueron giradas contra funcionarios públicos<sup>58</sup>. El caso fue investigado por el ex Fiscal General Luis Martínez, quien – como se dijo en secciones anteriores- hoy enfrenta un juicio civil por enriquecimiento ilícito y se encuentra procesado penalmente por los delitos de cohecho, fraude procesal, omisión de deberes y por divulgación de material reservado.

### 5.3 Nepotismo

El nepotismo es un secreto a voces en El Salvador. A pesar de que muchos casos han llegado a las páginas de los periódicos, pocos casos han llegado a la Fiscalía y mucho menos a los tribunales. La razón es simple: el nepotismo no está regulado como una conducta típica en el Código Penal de El Salvador. Y, aunque la Ley del Tribunal de Ética Gubernamental sí contempla una sanción

para esta conducta, las consecuencias legales de transgredir la norma son mínimas.

El más reciente ejemplo de ello sucedió en septiembre del 2018 cuando el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) sancionó a Nayib Bukele, Alcalde de San Salvador, por haber contratado a su hermano Yamil Alejandro Bukele Ortez para que lo representara como presidente del Instituto Municipal de Deportes. De acuerdo al TEG, Bukele violó el artículo 6 literal h de la Ley que regula dicho órgano al "nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio". Y ante esa trasgresión, el TEG determinó que la sanción ascendería a diez salarios mínimos urbanos para el sector comercio considerando que la contratación sin pago de un pariente, también constituye un supuesto de nepotismo<sup>59</sup>.

En el mismo sentido, la actual Procuradora para la Defensa de Derechos Humanos, Raquel Caballero de Guevara, se encuentra bajo proceso por la violación a la misma disposición de la Ley de Ética Gubernamental que Bukele. La investigación arrojó que Caballero benefició a dos hijastras con un contrato laboral y con un incremento salarial en los primeros meses de su gestión<sup>60</sup>. Una auditoría especial de la Corte de Cuentas concluye que incumplió normas éticas y que los beneficios a favor de sus familiares contradicen disposiciones legales<sup>61</sup>. En ambos casos, las sanciones legales im-

57 El Diario de Hoy. (2017, 7 de febrero). Sin licitación, expresidente Mauricio Funes otorgó contrato millonario a condenado por corrupción en Brasil. *El Diario de Hoy*. Disponible en <http://www.eldiariodehoy.com/noticias/nacional/34501/sin-licitacion-expresidente-mauricio-funes-otorgo-contrato-millonario-a-condenado-por-corrupcion-en-brasil/>

58 Lemus, E., Arauz, S. y Valencia, D. (2013, 12 de septiembre). Siete capturados por corrupción en construcción del bulevar Diego de Holguín. *El Faro*. Disponible en <https://elfaro.net/es/201309/noticias/13287/Siete-capturados-por-corrupci%C3%B3n-en-construcci%C3%B3n-del-bulevar-Diego-de-Holgu%C3%ADn.htm>

59 Redacción. (2016, 7 de septiembre). Tribunal de Ética Gubernamental sanciona a alcalde Nayib Bukele. *El Mundo*. Disponible en <http://elmundo.sv/tribunal-de-etica-gubernamental-sanciona-a-alcalde-nayib-bukele/>

60 Examen de la Corte de Cuentas a la Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos de julio de 2017. Disponible en <http://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php/es/resultado-del-proceso-de-fiscalizacion/informes-finales-de-auditoria/2013/2017-da03#>

61 Lemus, E. (2018, 18 de febrero). Corte de Cuentas procesa a procuradora por beneficiar a dos hijastras. *El Faro*. Disponible en [https://elfaro.net/es/201802/el\\_salvador/21501/Corte-de-Cuentas-procesa-a-procuradora-por-beneficiar-a-dos-hijastras.htm](https://elfaro.net/es/201802/el_salvador/21501/Corte-de-Cuentas-procesa-a-procuradora-por-beneficiar-a-dos-hijastras.htm)

puestas – o que aún pueden imponerse- son marginales a la consecuencia social y política que representa romper las normas éticas.

#### 5.4 Sobornos para impedir el ejercicio de la acción penal

Hasta ahora, uno de los ex funcionarios públicos que más figura en las noticias de corrupción en El Salvador es el ex Fiscal Luis Martínez y su presunta participación en distintos actos delictivos vinculados a actos de corrupción es el mejor argumento para establecer salvaguardas reforzadas para la selección de las altas autoridades de la procuración de justicia en el país.

En meses recientes, el Juez 8° de Instrucción de San Salvador confirmó la orden de captura contra el empresario José Aquiles Enrique Rais y seis personas más, vinculadas a una presunta red de corrupción en el Órgano Judicial, al tiempo que rechazó la petición de los defensores de otorgarle medidas alternas a la detención. Una de esas personas es, como anticipábamos, el ex Fiscal General Luis Martínez, así como el ex Fiscal Auxiliar Julio Adalberto Arriaza González. Ambos funcionarios de la Fiscalía se encuentran el día de hoy enfrentando procesos penales por el delito de cohecho; conducta que benefició principalmente a Rais, al recibir sobornos para no ejercer acción penal en su contra.

Sin embargo, una de las expresiones de corrupción que más afecta al Estado de Derecho en El Salvador, es la probada existencia de una red de complicidad de funcionarios públicos que han sido cooptados por redes criminales para reducir penas, otorgar favores penitenciarios o recibir condenas absolutorias por parte de los funcionarios del sistema de justicia. Al respecto, destacan los casos de los tres exjueces especializados del departamento de San Miguel, a quienes la Fiscalía General de la República acusó por los delitos de cohecho propio e impropio a favor de pandilleros y narcotraficantes de la zona oriental del país<sup>62</sup>.

62 Espinoza, Y. (2017, 25 de febrero). Exjueces a prisión

## 6. PRINCIPALES ACIERTOS Y DESAFÍOS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

**ES INNEGABLE QUE EN EL SALVADOR EXISTE ACTUALMENTE, Y HA EXISTIDO DESDE HACE MÁS DE UNA DÉCADA, UNA VOLUNTAD ENÉRGICA** para combatir, desde el discurso político, las redes de corrupción que operan en el país. El discurso político, aunque tiene limitantes evidentes, es uno de los factores más poderosos para legitimar una política pública. La narrativa importa siempre. Y ante una población indignada, es importante que quienes la representan reconozcan y actúen sobre las problemáticas que más parecen dañar la vida social.

En ese sentido, al inicio del presente informe, se señalaba que los grandes esquemas de corrupción han dejado de ser entendidos como uno más entre muchos otros problemas públicos y que, en cambio, se entienden, en su conjunto, como un sistema operativo que subyace y viabiliza la comisión de violaciones sistémicas a los derechos humanos y condiciona a las economías en desarrollo a un estancamiento que agudiza las brechas de desigualdad.

Por eso es que el mayor acierto que ha logrado El Salvador en esta lucha ha sido, precisamente, priorizar el destierro de este fenómeno de la función pública. Y, en esa batalla, dos aspectos han sido claves: primero, El Salvador cuenta con una comunidad periodística que ha obligado a las instituciones a activar los mecanismos legales necesarios para impulsar acciones civiles o penales en contra de quienes se han beneficiado ampliamente del desvío de recursos públicos. Como se puede observar a lo largo de este informe, las fuentes

por aceptar sobornos. *El Mundo*. Disponible en <http://elmundo.sv/exjueces-a-prision-por-aceptar-sobornos/>

de información primarias no son las gubernamentales, sino las periodísticas. Incluso, las autoridades reconocen que, sin el impulso de una investigación proveniente de ese medio, las acusaciones no hubieran iniciado o no hubieran tenido los alcances que hoy han logrado.

Segundo, El Salvador parece tener la convicción de que en el país existen todos los recursos legales e institucionales necesarios para hacer frente al problema de la corrupción. Y, en buena medida, esa premisa es cierta. En el papel, no parece haber evidencia de algún vacío legal insuperable para procesar a quienes se han enriquecido ilícitamente a costa de los derechos sociales de la población. El presente informe describe casos en los que la Corte Suprema, su Sección de Probidad, la Corte de Cuentas, el Tribunal de Ética, el Instituto de Acceso a la Información y la Fiscalía General han investigado, procesado y sancionado – en su caso – a servidores públicos corruptos. Las herramientas parecen estar ahí. ¿Se pueden mejorar? Sin duda. Existen puntos inconexos, ausencia de acuerdos de cooperación interinstitucionales, traslape de funciones, impedimentos procesales para activar una vía legal cuando otra se encuentra en curso, etc. Es decir, todos esos problemas bien pueden solucionarse mediante la presentación de una iniciativa de reforma legal que, a manera de miscelánea, logre unir y dar sentido a un sistema anticorrupción en El Salvador que, al día de hoy, sólo existe en potencia. Esa tarea legislativa sería indudablemente compleja, pero, con voluntad política, se antoja perfectamente viable.

¿Dónde están los retos entonces? Los retos son claros y son, primordialmente, cuatro: primero, en El Salvador no existen condiciones para que las autoridades actúen de forma autónoma e independiente. La naturaleza política de los procesos de selección y remoción de todas las autoridades involucradas en el combate a la corrupción son el primer obstáculo para atacarla. Como tal, no existe en el país ninguna institución con la autonomía

fáctica suficiente para llevar a buen puerto una investigación sobre gran corrupción. Todos los intereses se encuentran alineados para que, de una forma u otra, el buen funcionario público sea castigado por señalar a quien rompe la ley.

Segundo, más allá de la ausencia de autonomía, lo cierto es que en El Salvador poco se ha invertido en la generación de capacidades de investigación de delitos. No se investigan los delitos de poca relevancia social ni tampoco aquellos complejos que más imprimen miedo y desconfianza en la sociedad. La ausencia de recursos humanos capacitados, desde policías hasta fiscales, pasando por las fuerzas armadas, aunado a la ausencia de leyes y protocolos que guíen la realización de actos de investigación, tienen como resultado una limitada capacidad para producir evidencia objetiva. Ante estas importantes ausencias, las autoridades continúan basando su trabajo en las únicas estrategias que les han dado resultados: aprehensiones que resultan de flagrancia, confesiones forzadas, y testimonios de testigos protegidos.

Naturalmente, el camino por recorrer es largo si es que se busca crear las condiciones para investigar casos de gran corrupción. Para empezar, es necesario conocer de qué tamaño es el problema, cuáles son sus características, cuál es el perfil de las personas perpetradoras de esta clase de delitos, cuáles son las formas en las que típicamente operan, cómo mueven sus recursos financieros, y cuáles son los aspectos institucionales que han permitido su progreso.

Tercero, íntimamente relacionado con el siguiente, es que, al día de hoy, y a pesar del número y la gravedad de los escándalos de corrupción reportados en el país, no se ha logrado condensar un ánimo dentro de la sociedad civil que les mueva a utilizar los mecanismos que existen disponibles en las leyes para supervisar la función pública. Desde el escrutinio activo en procesos de designación de altos cargos en el sector justicia, has-

ta la recopilación pormenorizada de información sobre el desempeño de las instituciones y sus funcionarios, las organizaciones de la sociedad civil -salvo contadas excepciones- no parecen haber colocado estos temas como prioridades en sus agendas de trabajo.

Finalmente, el cuarto gran obstáculo que enfrenta el país tiene que ver con la disponibilidad de información pública accesible, sistematizada, útil y oportuna. En la opacidad florece la impunidad, particularmente aquella relacionada con la arbitrariedad en el servicio estatal. Tal como se detalló en la sección dedicada a la Fiscalía General, pero que es transitivo a todas las instituciones aquí estudiadas, el reto que imprime la ausencia de transparencia sobre el trabajo de la Fiscalía y otros órganos de fiscalización es que, inevitablemente, siembra dudas sobre la legitimidad de su trabajo: ¿bajo qué criterios se priorizó la investigación de ciertos casos sobre otros? ¿con base en cuáles esquemas de cooperación se obtuvo la información necesaria para construir una acusación? ¿cómo es que, ante las debilidades aparentes del sistema de persecución criminal, en su conjunto, se han logrado acusaciones exitosas?

Todas estas preguntas resultan particularmente relevantes a la luz de que, periodo presidencial tras otro, parece ser que quienes investigaban son acusados, como si se tratara de un ajuste de cuentas o una forma de apaciguar los ánimos de la población. Ante la ausencia de una estrategia clara de combate a la corrupción, ante la falta de indicadores de éxito y evidencia sobre el progreso, parece ser que en El Salvador todo cambia para seguir igual. Parece ser que en esta apuesta salvadoreña, el casino nunca pierde.

## 7. RECOMENDACIONES

1. **Revisar el diseño de los mecanismos de designación de las altas autoridades de control de la corrupción** en El Salvador: Fiscal General, magistrados de la Corte de Cuentas, Tribunal de Ética Gubernamental, Instituto de Acceso a la Información, y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
 

Ello implica **revisar el modelo político** actualmente existente, para adecuarlo a estándares internacionales sobre máxima transparencia y publicidad, identificación del mérito, participación de la sociedad civil, e igualdad y no discriminación. Una medida importante, sería **impulsar la aprobación de una ley general de designaciones de segundo grado**, que incorpore salvaguardas para reducir el espacio de discrecionalidad en la evaluación y nombramiento.
2. **Revisar el diseño de los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos de las instituciones de control.** Es importante que estos mecanismos sean democráticos, en el sentido de incorporar la participación de la sociedad civil.
3. Realizar una evaluación integral de las instituciones de control y el marco normativo de combate a la corrupción, para identificar puntos inconexos, vacíos normativos, interferencias o duplicidad de funciones o impedimentos procesales que puedan ser eliminados o removidos, pero también oportunidades para potenciar la colaboración interinstitucional o herramientas que pueden ser fortalecidas, con el propósito de **coordinar dichas instituciones y normas en una lógica de sistema**.
4. **Fortalecer las capacidades de investigación de delitos de corrupción de la Fiscalía**



**General.** Para ello, el primer paso es realizar un diagnóstico integral de la fiscalía y las instituciones policiales, para identificar fortalezas y debilidades y de esa manera establecer un modelo de trabajo base.

5. Retomar el debate sobre la autonomía operativa y presupuestaria de una **fiscalía especial de combate a la corrupción** dentro de la estructura de la Fiscalía General, cuyo titular sea elegido y fiscalizado mediante mecanismos especiales, y que incorpore salvaguardas similares a los aplicables a la elección de Fiscal General. Asimismo, es importante impulsar un nuevo debate legislativo que conduzca a la superación del veto presidencial sobre la iniciativa de reforma de la ley orgánica de la fiscalía en lo relativo a la autonomía de la **Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)**
6. Evaluar la necesidad de **solicitar apoyo de la cooperación internacional para instalar un mecanismo especial de combate a la corrupción y la impunidad en El Salvador.**
7. Promover la **aprobación de una nueva Ley de Probidad**, que sea consonante con los demás instrumentos normativos de combate a la corrupción que ya existen, y que regule la publicidad de los informes de auditoría de acuerdo con los estándares internacionales de acceso a la información pública. Es recomendable que el proyecto de este importante instrumento legal, sea sometido a un debate público amplio, con participación de la sociedad civil en un formato de parlamento abierto.
8. **Mientras no se apruebe la Ley de Probidad, es recomendable que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia levante la reserva actualmente existente sobre los informes de auditoría elaborados por su Sección de Probidad** y sus documentos antecedentes, en virtud del derecho de acceso a la infor-

mación pública reconocido en compromisos internacionales asumidos por el Estado de El Salvador.

9. **Introducir mecanismos que permitan la participación efectiva de la sociedad civil en espacios estratégicamente ligados al combate a la corrupción**, como por ejemplo, regulando mecanismos de participación efectiva en los procesos de selección y nombramiento de autoridades de control, en los mecanismos de la rendición de cuentas de dichas instituciones, en la denuncia de actos de corrupción, en la construcción de las políticas criminales o de persecución criminal del fenómeno de la corrupción, entre otros. La posibilidad de intervención de la sociedad civil en los procedimientos criminales sobre corrupción, mediante figuras procesales como las del querellante adhesivo o parte civil, puede ser una herramienta a ser potenciada.



**Fundación para el Debido Proceso  
Due Process of Law Foundation**

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710  
Washington, D.C. 20036  
Tel.: (202) 462.7701 — Fax: (202) 462.7703  
E-mail: [info@dplf.org](mailto:info@dplf.org) Web site: [www.dplf.org](http://www.dplf.org)

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho y los derechos humanos en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.