

Carrera de obstáculos

Confrontando las
barreras para **investigar**
la corrupción en El Salvador



Carrera de obstáculos

Confrontando las barreras para
investigar la corrupción en El Salvador

CONTENIDO

Introducción	3
1. Corrupción en El Salvador:	
Aproximación a un fenómeno estructural y generalizado	5
2. ¿Qué herramientas tenemos?	
El marco legal e institucional anticorrupción en El Salvador	10
2.1 Convenios y tratados internacionales.....	12
2.2 Marco legal anticorrupción de derecho interno	14
2.3 Procedimientos y herramientas para luchar contra la corrupción	20
3. Nadando contracorriente:	
Retrocesos y obstáculos para investigar la corrupción en El Salvador	27
3.1 Remoción y sustitución arbitraria de altos funcionarios del sistema de justicia.....	29
3.2 Reformas a la Ley de Carrera Judicial	33
3.3 Reformas a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República	36
3.4 La reestructuración interna de la Fiscalía General de la República y su impacto en las investigaciones de corrupción	37
3.5 Exención de responsabilidad a personas funcionarias públicas en posibles irregularidades en procesos de adquisición vinculados a la pandemia del Covid-19	41
3.6 La terminación abrupta del mandato de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador-CICIES	42
3.7 La cooptación del Instituto de Acceso a la Información Pública	44
Conclusiones	47
Recomendaciones	49

Introducción

La década de 1990 representó para la sociedad salvadoreña la oportunidad de emprender un proyecto común para la reconstrucción de la democracia en el país, luego de un devastador conflicto armado interno, que además de miles de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, dejó una institucionalidad gravemente afectada en sus cimientos democráticos.

Las reformas constitucionales que se introdujeron como consecuencia de los Acuerdos de Paz, en especial aquellas destinadas a fortalecer el sistema de justicia y las instituciones de control, incorporaron salvaguardas para proteger su independencia —especialmente frente a los poderes políticos— y evitar que estas instituciones pudieran ser nuevamente manipuladas o capturadas. Sin embargo, con el transcurso de los años, la revelación de graves casos de corrupción en el país que involucraron a las altas esferas del poder puso de manifiesto la dimensión de este grave fenómeno, y colocó en el centro del debate público la capacidad de las instituciones salvadoreñas para hacerle frente de forma eficaz.

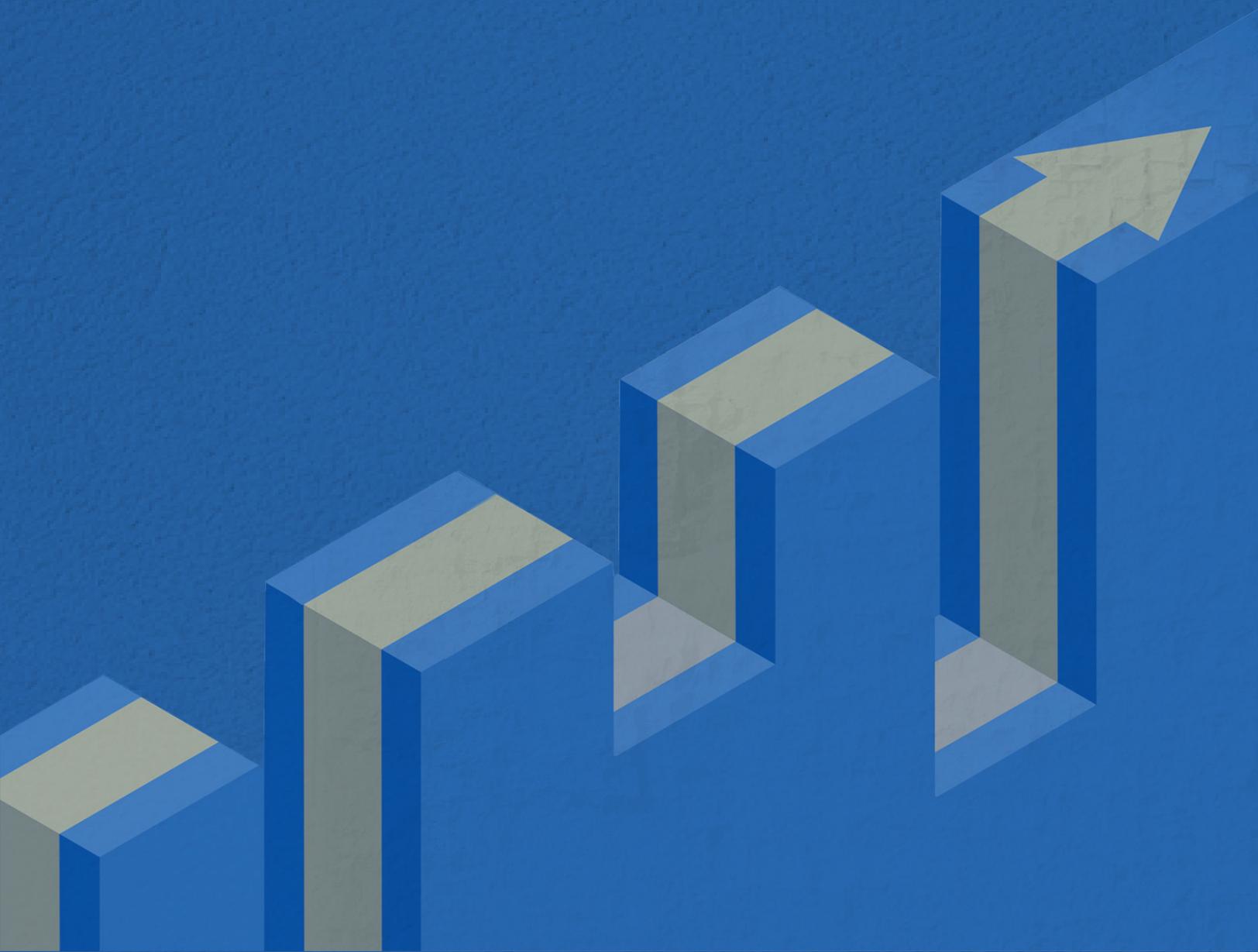
Como fue documentado en nuestro informe “La apuesta salvadoreña en el combate a la corrupción”¹ de 2018, El Salvador aprobó leyes y otros instrumentos jurídicos que permitirían denunciar, investigar y sancionar, en distintas vías y mediante diversos procedimientos, a quienes abusando de su función pública han utilizado sus cargos para obtener indebidamente beneficios para sí mismos o para terceros, defraudando el mandato principal de perseguir y proteger el bien común.

Pese a ello, la posibilidad de luchar contra la corrupción en El Salvador ha sufrido retrocesos recientes a través de reformas legislativas o decisiones gubernamentales que dificultan, o directamente impiden, tanto el acceso a la información pública necesaria para detectar actos de corrupción, como la posibilidad de denunciarlos y sancionarlos.

1 Disponible para consulta en: https://www.dplf.org/sites/default/files/apuestasalvador_resumen_v1.pdf

El presente informe busca documentar estos retrocesos con el objetivo de visibilizar la naturaleza de estos obstáculos, pero también de mostrar las herramientas y mecanismos que aún subsisten para luchar contra la corrupción en El Salvador, especialmente en el ámbito del proceso penal. En su primera parte, el informe contiene una descripción de la legislación sustantiva y procesal que puede ser utilizada para identificar y denunciar penalmente actos de corrupción. En un segundo apartado, el informe documenta los principales hitos y medidas regresivas en materia anticorrupción que configuran una “carrera de obstáculos” para quienes investigan y denuncian prácticas corruptas. Finalmente, el informe ofrece recomendaciones al Estado salvadoreño que pueden contribuir a detener el deterioro de la institucionalidad anticorrupción y avanzar en la construcción de una democracia fortalecida.

1. Corrupción en El Salvador: Aproximación a un fenómeno estructural y generalizado



El fenómeno de la corrupción en El Salvador es de larga data. De hecho, los registros históricos muestran una incidencia significativa de corrupción de alto nivel en el país² y que esta, además, se ha manifestado de modo peculiar y conectado inmediatamente con el conflicto armado interno³. Desde la pacificación de la sociedad salvadoreña y la instauración del modelo democrático en la década de 1990, se ha constatado que este fenómeno ha sido estructural y generalizado⁴, que no ha poseído ideología ni ha sido un rasgo característico de partidos políticos específicos, en tanto que ha afectado toda la esfera pública nacional, desde la gubernamental-administrativa y legislativa hasta la judicial.

En las últimas tres décadas, El Salvador ha celebrado elecciones competitivas, justas y periódicas, gracias a las cuales partidos de distinto signo político han ocupado la silla presidencial⁵, así como han accedido a ejercer funciones legislativas o precedido gobiernos municipales; mientras tanto, recurrentemente, la ciudadanía ha presenciado hechos de corrupción de diversa índole y magnitud, en los que incluso han participado los más altos funcionarios del país junto a sus equipos más cercanos. Todo ello pese a que en cada una de las campañas electorales los candidatos han reiterado sus promesas de luchar y terminar contra este mal endémico.

Por ejemplo, con el afán de dejar atrás los múltiples escándalos de corrupción, entre otros, vinculados a la privatización de la banca durante la administración de Alfredo Cristiani (ARENA, 1989-1994)⁶,

2 Ruhl, J. M. (2011). Political corruption in Central America: Assessment and explanation. *Latin American Politics and Society* 53, (1), p. 46.

3 Ramos Rollón, M. y Álvarez García, F.J. (2019). "El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción". Documento de trabajo 11/2019. Madrid: Fundación Carolina, p. 12.

4 Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2012). *Country Report on Human Rights Practices El Salvador 2011*. Recuperado de <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2011/wha/186513.htm>. En términos de percepción, es importante destacar que ya en 2010 también daba muestra de su carácter generalizado. En aquel momento, dos terceras partes de la población salvadoreña (el 66.7%), consultada sobre la falta de transparencia y la corrupción, opinaban que existía mucha o alguna corrupción entre los funcionarios públicos. Cfr. Córdova Macías, R.; Cruz, J.M. y Seligson, M. (2010). *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Nashville: Vanderbilt University Press, p. xxviii.

5 Desde las primeras elecciones realizadas luego de los Acuerdos de Paz de 1992, la Presidencia de la República ha sido precedida en tres ocasiones por el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), por medio de Armando Calderón Sol (1994-1999), Francisco Flores (1999-2004) y Elías Antonio Saca (2004-2009); durante dos periodos por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), con Mauricio Funes (2009-2014) y Salvador Sánchez Cerén (2014-2019); y en una ocasión por la Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), con Nayib Bukele Ortez (2019-2024).

6 Cardenal, R. (2018, 5 de julio). *Las profundas raíces de la corrupción*. Editorial UCA. Recuperado de <https://www.uca.edu.sv/cmr/editoriales/las-profundas-raices-de-la-corrupcion/>.

durante su campaña presidencial en las llamadas “Elecciones del Siglo” (1994), el expresidente Armando Calderón Sol “se comprometió públicamente a llevar una exhaustiva investigación de los casos de corrupción, con el fin de hacer desaparecer una enfermedad estatal tradicionalmente virulenta”⁷. Pese a este compromiso público, durante su gestión se conocieron numerosos escándalos de corrupción⁸, y lejos de dar pasos firmes para combatirlos⁹, las decisiones gubernamentales terminaron generando impunidad¹⁰.

A partir de ahí, El Salvador no es ajeno a la historia de la región, en la que titulares de los poderes ejecutivos se han visto involucrados en escándalos de corrupción, incluso algunos han terminado detenidos. Uno de los más notorios fue el caso del expresidente Francisco Flores, quien fue acusado de malversar USD 15 millones de la ayuda financiera internacional destinada a las víctimas del terremoto de 2001¹¹, y falleció durante su arresto domiciliario en 2016. Aunque las prácticas corruptas durante su gestión no se agotan en ese hecho. Entre los sucesos que más repercusión pública obtuvieron se encuentra el caso de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) durante la gestión de Carlos Perla, conocido públicamente como el Caso Perla¹², que puso de manifiesto la necesidad de una mayor transparencia y control en la gestión de los recursos públicos.

Perla estuvo al frente de ANDA desde 1994 hasta 2002, cuando el expresidente Flores, al despedirlo, sostuvo que su gestión había sido “muy efectiva”¹³. Sin embargo, al poco tiempo, se conoció públicamente una red de corrupción que operaba dentro de ANDA y que estaría liderada por Perla. Según la investigación realizada por la Fiscalía General de la República (FGR), él y otros altos funcionarios de la entidad habrían creado una red de empresas fantasma que se encargaban de proveer servicios a ANDA a precios inflados, a las cuales se les habría adjudicado cerca del 80% de las licitaciones de esta entidad pública. Aunado a ello, se descubrió que se habrían realizado contratos ilegales para la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales que nunca se llegaron a construir, así como la compra de equipos y materiales a precios mucho más elevados de lo que correspondía. Como resultado de esta

7 Vargas, H.M. (1996). Corrupción en las alcaldías. *ECA: Estudios Centroamericanos* 51(567-568), p. 86.

8 Entre los más emblemáticos se encuentran los casos de corrupción en múltiples alcaldías gobernadas por ARENA, así como sucedidos en la privatización de la empresa nacional de telefonía (ANTEL) y el desfalco millonario del Fondo de Inversión Social (FIS). Véase: Vargas, H.M. (1996). *Op. cit.*; UCA. (1996, 5 de junio). Polémica licitación en ANTEL. *Proceso* (712), pp. 8-10. Recuperado de <https://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc712.html>; UCA. (2006, 30 de octubre). Nuevo escándalo de corrupción: el caso del FIS. *Proceso* (732), pp. 6-8. Recuperado de <https://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc732.html>.

9 IUDOP. (1996). Los salvadoreños evalúan los dos años de gobierno de Calderón. *ECA: Estudios Centroamericanos* 51(571-572), p. 86.

10 González, L.A.; Romano, L.E. y Vargas, H.M.. (1997). El Salvador en 1996: política, economía y sociedad. *ECA: Estudios Centroamericanos*, 52(579-580), p. 50.

11 El Faro. (2014, 8 de enero). Expresidente Flores dice que recibió al menos \$15 millones de Taiwán y que nadie controló cómo usó el dinero. Recuperado de [https://elfaro.net/es/201401/noticias/14396/Expresidente-Flores-dice-que-recibi%C3%B3-al-menos-\\$15-millones-de-Taiw%C3%A1n-y-que-nadie-control%C3%B3-c%C3%B3mo-us%C3%B3-el-dinero.htm](https://elfaro.net/es/201401/noticias/14396/Expresidente-Flores-dice-que-recibi%C3%B3-al-menos-$15-millones-de-Taiw%C3%A1n-y-que-nadie-control%C3%B3-c%C3%B3mo-us%C3%B3-el-dinero.htm).

12 El Faro. (2016, 12 de octubre). Diez casos de (presunta) corrupción de El Salvador: Carlos Perla y ANDA. Recuperado de [https://elfaro.net/es/201610/ef_tv/19384/Diez-casos-de-\(presunta\)-corrupci%C3%B3n-de-El-Salvador-Carlos-Perla-y-ANDA.htm?from_date=2015-02-1&to_date=2015-02-28](https://elfaro.net/es/201610/ef_tv/19384/Diez-casos-de-(presunta)-corrupci%C3%B3n-de-El-Salvador-Carlos-Perla-y-ANDA.htm?from_date=2015-02-1&to_date=2015-02-28).

13 La Prensa Gráfica. (2019, 15 de febrero). Cómo el ingeniero químico, Carlos Perla, terminó condenado a 15 años por corrupción y hoy recuperó sus derechos. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Como-el-ingeniero-quimico-Carlos-Perla-termino-condenado-a-15-anos-por-corrupcion-y-hoy-recupero-sus-derechos-20190215-0279.html>.

investigación, en 2007, Perla fue condenado por los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito a 15 años de prisión.

Durante las siguientes gestiones presidenciales, no tardaron en aparecer otras denuncias por actos de gran corrupción. Al respecto, debe destacarse la condena de Elías Antonio Saca a 10 años de prisión en 2018 por los delitos de peculado y lavado de dinero, constituyendo la primera condena judicial contra un expresidente salvadoreño por actos de corrupción. A Saca se le consideró como el autor intelectual de un entramado corrupto que le costó al erario público más de USD 300 millones, que se valió de los nulos controles a partidas “secretas” o “discrecionales” de la Presidencia¹⁴. Este proceso judicial, conocido como “Destape de la Corrupción”, no estuvo exento de fuertes críticas, dado que la oferta de la Fiscalía General de realizar un procedimiento abreviado le permitió al expresidente reducir la pena impuesta¹⁵ sin reintegrar el monto a las arcas del Estado.

Otro expresidente que enfrenta un proceso de investigación penal por actos de corrupción es Mauricio Funes, quien actualmente se encuentra exiliado en Nicaragua con una sentencia firme en su contra por enriquecimiento ilícito en el ámbito civil¹⁶. En el caso Saqueo Público, la Fiscalía General acusó a 30 personas —entre ellas, a Funes— del desvío de USD 351 millones provenientes de la partida secreta asignada a la Presidencia de la República. Con esta acusación, el expresidente Funes es el tercer mandatario acusado y procesado por malversación de fondos, lavado de dinero y enriquecimiento ilícito¹⁷. Esto a pesar de que utilizó una narrativa de cambio y combate frontal contra la corrupción durante la campaña electoral que lo llevó a la presidencia. Inclusive, una vez en el cargo, sostuvo que “en sus primeros tres años de gobierno había estudiado 307 casos con graves irregularidades; y de estos, se hab[ían] presentado 111 a la Fiscalía General”¹⁸.

Junto con estos, hay procesos judiciales en contra de otros funcionarios del más alto rango por su participación en actos de corrupción, entre ellos, el ex fiscal general Luis Martínez, quien desde 2018 se encuentra cumpliendo una pena de 5 años por el delito de divulgación de material reservado. Sin embargo, todavía está siendo procesado en el caso denominado “Corruptela”. Según las investigaciones oficiales, Martínez habría liderado una red de corrupción al interior de la Fiscalía General que le habría permitido apropiarse de fondos públicos y hacer favores a cambio de dádivas por un total de USD 1.7 millones¹⁹. Se le acusa de la comisión de los delitos de omisión de la investigación, lavado de

14 Red Anticorrupción Latinoamericana. (2018). Informe panorámico anticorrupción: El Salvador. Antiguo Cuscatlán: FUSADES. P. 3. Recuperado de <http://redanticorrupcion.com/wp-content/themes/real-theme/inc/partials/informes/includes/informe-panoramico-de-corrupcion/pdf/sv.pdf>.

15 Rodríguez, L.M. (2020). El binomio política-corrupción en América Latina. *Revista de Derecho Electoral* 29, p. 165.

16 DPLF. (2018). La apuesta salvadoreña en el combate a la corrupción ¿tiene el país las herramientas necesarias para ganar esta batalla? Washington DC: Fundación para el Debido Proceso, p. 1.

17 Editorial UCA. (2018, 13 de junio). Saqueo público. Recuperado de <https://noticias.uca.edu.sv/editoriales/saqueo-publico>.

18 Gómez-Hecht, J.R. (2016). Interdependencia Cleptocrática: Caso de Estudio El Salvador. *Desafíos* (28)2, pp. 65-111.

19 La Prensa Gráfica. (2019, 24 de diciembre). Exfiscal Martínez obtuvo \$1.7 millones en corrupción: Fiscalía. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Exfiscal-Martinez-obtuvo-1.7-millones-en-corrupcion-Fiscalia-20191223-0611.html>.

dinero, peculado, falsedad documental, negociaciones ilícitas, cohecho propio y falsedad ideológica en el marco de varias investigaciones y procesos judiciales durante su gestión como fiscal general, entre 2012 y 2015. En particular, enfrenta acusaciones de haber archivado investigaciones en contra de personas vinculadas a actos de corrupción, a cambio de recibir sobornos y otros beneficios personales.

El expresidente Salvador Sánchez Cerén aún no está bajo investigaciones penales por actos de corrupción. No obstante, sobre su gestión recaen fuertes acusaciones de posible nepotismo²⁰ y prácticas poco éticas y permisivas frente a la corrupción. En efecto, durante la última campaña presidencial, el ahora presidente Nayib Bukele denunció abiertamente este fenómeno estructural en la dinámica salvadoreña e, incluso, una insignia de su campaña electoral fue el establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad de El Salvador (CICIES), cuyo mandato principal sería investigar los casos de corrupción en el país. Al poco tiempo, sin embargo, dio por terminado el acuerdo para la operación de este mecanismo, que estaba investigando posibles irregularidades en las compras públicas vinculadas a la atención de la pandemia del Covid-19.

Ahora bien, la corrupción en El Salvador no se ha circunscrito únicamente a la esfera de la administración pública: a lo largo de las últimas décadas, frecuentes han sido los señalamientos de corrupción en el Legislativo, particularmente de sobornos para obtener votaciones favorables en la Asamblea Legislativa²¹. Igualmente, el ámbito judicial no ha estado exento de esta práctica perniciosa, desde la Corte Suprema de Justicia y sus salas hasta los tribunales de menor rango²².

De este modo, el fenómeno de la corrupción está imbricado directamente con la historia reciente del país, y al parecer ha sido alimentado por varios factores estructurales y coyunturales, los cuales han motivado una serie de reformas institucionales y legales para combatirlo. No obstante, su naturaleza pareciera ser un hecho tanto cultural como institucional, que ha trascendido a todas las esferas y niveles del Estado, acarreado impactos negativos para la democracia y desarrollo de El Salvador.

20 El Faro. (2019, 15 de junio). Las plazas de la familia de Sánchez Cerén golpean a un maltrecho FMLN. Recuperado de https://elfaro.net/es/201906/el_salvador/23397/Las-plazas-de-la-familia-de-S%C3%A1nchez-Cer%C3%A9n-golpean-a-un-maltrecho-FMLN.htm.

21 El Diario Colatino. (2021, 29 de octubre). GANA habría recibido "maletines negros" a cambio de votos legislativos. Recuperado de <https://www.diariocolatino.com/gana-habria-recibido-maletines-negros-a-cambio-de-votos-legislativos/>; Revista FACTUM. (2019, 1 de febrero). Audios revelan que expresidente Funes pagó para comprar diputados. Recuperado de <https://www.revistafactum.com/funes-maletin-negro-audios/>; y El Faro. (2012, 15 de noviembre). "El Coena no ha manejado bien el problema de la compra de diputados". Recuperado de <https://www.elfaro.net/es/201211/noticias/10208/El-Coena-no-ha-manejado-bien-el-problema-de-la-compra-de-diputados.htm>.

22 Tojeira, J.M. (2010, 7 de junio). Corrupción en la Corte Suprema. Recuperado de <https://noticias.uca.edu.sv/articulos/corruptcion-en-la-corte-suprema>.

2. ¿Qué herramientas tenemos?

El marco legal e institucional anticorrupción en El Salvador



Existen diversas formas de caracterizar o definir la corrupción. Sin embargo, para efectos de este informe, adoptaremos la definición amplia establecida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la parte introductoria de su Resolución 01/2018 “Corrupción y Derechos Humanos” del 2 de marzo de 2018, que la concibe como “el abuso o desviación del poder, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que debilita las instituciones de control tanto administrativas como judiciales”. Esta definición amplia permite caracterizar como corruptos no solamente actos tipificados penalmente como tales, sino también otras conductas que suponen un abuso o desvío del poder público en beneficio privado.

Como la propia CIDH ha señalado, el fenómeno de la corrupción está indisolublemente ligado a una situación de poder —delegado en una autoridad pública— del cual se abusa²³. Dichos actos se pueden cometer tanto en el ámbito privado, como en el público²⁴:

- **En el ámbito privado**, se presenta como todo acto ilegal caracterizado por el engaño, ocultamiento o violación de la confianza realizados por un individuo u organización para obtener dinero, bienes, servicios o para tener ventajas personales o afectar la libre competencia.
- **En el ámbito público**, está centrada en el uso y abuso del cargo y de los bienes públicos, cometido por una persona funcionaria o servidora pública, por acción u omisión, para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, para sí o a favor de terceros. En este apartado de terceros, puede referirse a individuos o entidades del ámbito privado cuando tienen una relación jurídica con el Estado.

En ese sentido, se ha considerado que la corrupción constituye una grave amenaza para la construcción democrática y la construcción de instituciones sólidas, por cuanto constituye la desviación del deber ser del Estado —la persecución del bien común— y de las personas funcionarias que desarrollan las actividades que permiten el cumplimiento de tales fines.

23 CIDH. *Corrupción y Derechos Humanos: estándares interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236, 6 diciembre 2019, párr. 90.

24 United States Agency for International Development USAID-Ministerio Público de Guatemala. *Guía para la investigación en delitos de corrupción*. Recuperado de https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00T57W.pdf.

La corrupción es un común denominador en las realidades latinoamericanas. Está acentuada en países como El Salvador, de conformidad con el común denominador de las relaciones político-institucionales y de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos cuando estos actúan con proveedores de bienes y servicios. Esta realidad, además de estar establecida en investigaciones que desarrollaron en su momento las unidades fiscales anticorrupción, también se ve reflejada en la percepción de la sociedad salvadoreña sobre la afectación, importancia y expansión de este fenómeno²⁵. En otras palabras, la corrupción ha moldeado y permeado de forma amplia las relaciones del Estado y la sociedad.

Aun cuando, como se ha dicho, los actos de corrupción no se limitan únicamente a aquellos descritos en la legislación penal; es importante considerar que el derecho penal anticorrupción recoge, en general, las más graves de estas conductas, para sancionarlas con la expresión más intensa del poder punitivo del Estado, que es la privación de la libertad personal. Para establecer el marco de referencia de la lucha anticorrupción en el país, en este capítulo se presenta el marco legal que se relaciona con el fenómeno, y las herramientas que este proporciona para su detección, persecución, combate y sanción, y que abarca el marco convencional, constitucional y legal, en sus vertientes tanto sustantiva como procesal.

2.1 Convenios y tratados internacionales

El Salvador ha suscrito diversos instrumentos internacionales vinculados de forma directa o indirecta a la lucha contra la corrupción, los cuales proveen un marco general de referencia para erradicarla, y que incluyen medidas que los estados pueden adoptar para prevenir, detectar, investigar, sancionar los actos de corrupción y para que sus instituciones actúen de forma más transparente. Estos instrumentos, según lo que establece el artículo 144 de la Constitución²⁶, constituyen leyes de la República al entrar en vigor, y son los siguientes:

- i. **La Convención Interamericana contra la Corrupción**, suscrita por El Salvador el 29 de marzo de 1996 y ratificada por la Asamblea Legislativa²⁷ el 26 de octubre de 1998. El propósito de este instrumento, como lo establece su artículo II, es promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

25 Según el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, El Salvador se sitúa en el lugar 116/180. Consultar: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/sv>

26 El artículo 144 constitucional también indica que en ningún caso la ley podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador y, en caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado.

27 El numeral 7 del artículo 131 de la Constitución Política de El Salvador estipula que corresponde a la Asamblea Legislativa la ratificación de los tratados internacionales.

ii. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional,

ratificada por el Salvador el 18 de marzo de 2004, en cuyo artículo 1 se establece su propósito: promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional, lo que incluye el compromiso de los Estados de adoptar medidas legislativas, entre otras, para tipificar como delitos diversos actos de corrupción.

De la misma forma, al suscribir esta convención, El Salvador se comprometió a adoptar medidas eficaces de carácter legislativo, administrativo o de otra índole para promover la integridad y para prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos (artículo 8), así como a implementar medidas que permitan garantizar la intervención eficaz de sus autoridades para prevenir, detectar y castigar estos actos, incluso dotando a dichas autoridades de suficiente independencia para disuadir del ejercicio de cualquier influencia indebida en su actuación (artículo 9).

iii. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,

suscrita por El Salvador el 10 de diciembre de 2003 y ratificada por la Asamblea Legislativa el 1 de julio de 2004. A través de esta convención se pretende que los Estados implementen políticas, medidas e instrumentos que faciliten la prevención, detección y erradicación de los casos de corrupción, así como el establecimiento de órganos de control que supervisen y castiguen estos actos.

iv. La Convención Americana sobre Derechos Humanos,

suscrita por El Salvador el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por la Asamblea Legislativa el 20 de junio de 1978, es un instrumento de derechos humanos por el que varios Estados se han comprometido a dar protección a los derechos humanos, adecuar su conducta y desplegar su aparato gubernamental en dar eficacia a los objetivos y valores consagrados en ella. Si bien no se trata de un instrumento internacional específico sobre corrupción como tal, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁸ (CIDH), teniendo en cuenta el impacto grave y directo de este fenómeno sobre los derechos humanos, ha indicado que, en relación a la lucha contra la corrupción, los Estados deben adoptar medidas orientadas a dismantelar los factores sistémicos que fomentan, permiten y provocan la corrupción. Para la CIDH, la lucha contra la corrupción incrementa el nivel de protección de los derechos humanos.

Los instrumentos internacionales antes descritos se han convertido en una fuente para la adopción de leyes y mecanismos vinculados al combate a la corrupción, dado que están relacionados con elementos indispensables para detectarla. Tal es el caso de la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto No. 534 de la Asamblea Legislativa) de 2010 y la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita (Decreto No. 534 de la Asamblea Legislativa) de 2013, que

28 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

en algunos de sus considerandos reconocen la necesidad de ajustar la legislación interna a lo que se establece en los instrumentos internacionales mencionados.

2.2 Marco legal anticorrupción de derecho interno

2.2.1 MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de El Salvador de 1983, en su texto modificado en 1992, luego de las reformas derivadas de los Acuerdos de Paz, incluyó diversas estipulaciones relevantes para la lucha contra la corrupción en el país.

En primer lugar, establece en su artículo 240 la **obligación de los servidores públicos de declarar el estado de su patrimonio** ante la Corte Suprema de Justicia, en los términos siguientes:

Los funcionarios y empleados públicos que se enriquecieren 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 [...]. (Constitución Política de El Salvador, 1983)

Por otro lado, la Constitución salvadoreña también incluye la creación de instituciones estatales que ejercen funciones de control sobre la función pública, o que deben investigar y perseguir a quienes incurran en actos de corrupción. Entre ellas se encuentra la **Corte de Cuentas de la República**, un órgano independiente del Órgano Ejecutivo que tiene entre sus funciones vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de las personas funcionarias y empleadas que administren o manejen bienes públicos, y conocer los juicios a que den lugar dichas cuentas, así como fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se financien con fondos del erario o que reciban subvención o subsidio del mismo²⁹.

²⁹ Artículo 195 de la Constitución Política de El Salvador.

La **Corte Suprema de Justicia** también ejerce algunas funciones vinculadas al combate a la corrupción, que en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 240 de la Ley Orgánica Judicial y la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos de 1959, emitió el Acuerdo No. 14-P, Reglamento para la Tramitación de las Diligencias de Investigación y Comprobación Patrimonial de Funcionarios y Empleados Públicos, que en su artículo 6, literal j, faculta a la **Sección de Probidad** del máximo órgano jurisdiccional a requerir información a toda persona e institución pública y privada, a fin de comprobar la veracidad de las declaraciones juradas del estado de patrimonio, lo que eventualmente puede resultar en la interposición de acciones civiles por enriquecimiento sin causa justa, o acciones criminales por enriquecimiento ilícito, como se expondrá con detalle más adelante.

Por otro lado, el artículo 193 constitucional se refiere a la **Fiscalía General de la República (FGR)**, y atribuye expresamente a la persona del fiscal general la facultad de dirigir la investigación y ejercer la acción penal respecto de todos los delitos, entre ellos los relacionados con el fenómeno de la corrupción³⁰.

Finalmente, el texto constitucional también establece, en su artículo 132, que las conclusiones de los informes emitidos por comisiones parlamentarias conformadas por la Asamblea Legislativa pueden ser comunicadas a la FGR para que ejerza las acciones pertinentes, lo que incluye la investigación y persecución de posibles actos de corrupción³¹.

2.2.2 LEYES SUSTANTIVAS: LA TIPIFICACIÓN DE LOS DELITOS VINCULADOS A LA CORRUPCIÓN

Las conductas punibles que se relacionan con el fenómeno de la corrupción **afectan no solo el patrimonio del Estado, sino también de forma directa o indirecta los derechos humanos de las personas y colectivos concretos**, en la medida que limitan, reducen o directamente eliminan su posibilidad de gozar de estos derechos. Además, representan una profunda amenaza para la seguridad desde sus múltiples dimensiones, socavan la firmeza institucional y los valores democráticos como la igualdad y la justicia, comprometiendo de esa manera el desarrollo humano y sostenible, así como el propio Estado de derecho y el sistema democrático.

Tales conductas ilícitas presentan, en general, una importante dificultad para su investigación, no solo porque pueden involucrar estructuras complejas y formas de actuación sofisticadas, sino porque las fisuras en los marcos normativos que regulan la actuación del Estado pueden ser aprovechadas por los servidores públicos corruptos, otorgándoles la posibilidad de controlar, manipular o incluso destruir las evidencias o los indicios que permitan detectarlas. Además, la debilidad de los sistemas de carrera

30 Artículo 193 de la Constitución Política de El Salvador.

31 Artículo 132 de la Constitución Política de El Salvador.

en los órganos de control —tanto administrativos como judiciales— facilita la influencia o presión sobre eventuales testigos, colaboradores, policías, fiscales, jueces/zas y en general, sobre todas aquellas personas relacionadas con la cadena de la justicia que debe actuar ante los actos de corrupción.

La investigación de los delitos de corrupción de carácter económico (como corrupción, blanqueo de activos o grandes fraudes) presenta un inconveniente adicional: que no existe propiamente un escenario criminal. En su lugar, las evidencias materiales existentes están constituidas por declaraciones de voluntad contractual, títulos, documentos bancarios y su respectiva trazabilidad, muchos de ellos en apariencia lícitos. En tales casos, son los peritos (contadores, auditores y analistas financieros, entre otros especialistas forenses) quienes deben verificar las falsedades, los ardidés o la simulación de las operaciones aparentemente lícitas, para descubrir y producir evidencia física o prueba de cargo en base a esos soportes.

Por estas complejidades, la tipificación adecuada de las conductas corruptas, a partir de los bienes jurídicos que dichas conductas lesionan, es fundamental para combatir la corrupción de forma eficiente.

En general, la normativa salvadoreña realiza un reconocimiento tácito de los **bienes jurídicos colectivos** al reconocer como víctima al Estado cuando el agravio fuere causado a la sociedad, por lo que cabe indicar que muchos de los bienes jurídicos colectivos ya se encuentran protegidos en el Código Penal, como es el caso de la **fe pública** (artículos 279 al 289 B), la **administración de la justicia** (artículos 303 al 319) o la **seguridad** del Estado (artículos 350 al 360). Sin embargo, en este apartado nos referiremos específicamente al erario del Estado o hacienda pública, y a la administración pública, en tanto bienes colectivos.

En este punto, es importante referirnos brevemente a la **reparación digna** cuando se trata de delitos de corrupción. Para ello, debe partirse de los principios y postulados básicos del derecho penal³², que fundamentan el uso de esta máxima expresión del poder punitivo del Estado para restringir la libertad personal de los individuos, tales como:

- Que el derecho penal busca proteger la paz social afectada por la comisión del delito:
- Que el derecho penal debe orientarse a alcanzar una verdadera reparación integral en favor de la víctima del delito;
- Que el derecho penal debe sancionar a la persona por el acto u omisión que ha efectivamente cometido, no por su “peligrosidad social”;
- Que el derecho penal debe estar orientado a favorecer la integración a la sociedad de una persona que ha sido condenada por infringir la ley penal y reparar el tejido social.

32 Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. P.93. Recuperado de <https://clea.edu.mx/biblioteca/files/original/5694a779b4871166c0edb73b407c9529.pdf>

Pues bien, en la tipificación de las acciones u omisiones delictivas y castigos que atacan bienes jurídicos colectivos, como es el caso de la corrupción, existen **desafíos importantes en relación con la reclamación y reparación del daño**. Esos desafíos están motivados por la dificultad de cuantificar el daño, establecer la fórmula para hacer efectiva la reparación y la identificación de las víctimas para la reparación digna e integral —pues se suele asumir que la corrupción es un delito sin víctimas o cuya única víctima es el Estado— a través del erario público. Sin embargo, existen algunas experiencias comparadas que demuestran que los obstáculos antes mencionados pueden superarse.

La complejidad para determinar, en la práctica, cómo reparar un daño causado a la sociedad como consecuencia de la lesión de un bien jurídico colectivo —por ejemplo, la administración pública— es evidente. Precisamente por ello es necesario que las fiscalías, al solicitar y proponer medidas de reparación, formulen criterios específicos que guíen al juzgador para establecer reparaciones adecuadas en este tipo de casos. La dificultad aumenta cuando el daño al bien jurídico se produce como consecuencia de una desviación de la función pública que no genera un beneficio o perjuicio económico.

Conocer la forma en que las conductas corruptas han sido tipificadas como delitos en El Salvador permite que cualquier ciudadano o ciudadana pueda identificar indicios de estas prácticas ilícitas y de las circunstancias que las favorecen, realizar la búsqueda de los soportes que sirvan para evidenciarlas y utilizar las herramientas y procedimientos existentes para denunciarlas. A continuación, se expone brevemente la forma en que la ley penal sustantiva de El Salvador categoriza los distintos delitos que se relacionan con el fenómeno de la corrupción.

i. Delitos contra la administración pública

En El Salvador, los delitos contra la administración pública se encuentran regulados entre los artículos 320 y 339-A del Código Penal, divididos en dos apartados: (i) delitos cometidos con abuso de autoridad y (ii) delitos de corrupción *per se*.

El Código Penal de El Salvador divide, en los capítulos de la sección antes referida, los delitos considerados *calificados* (por la calidad de la persona que comete la conducta u omisión —el *sujeto activo*—, quien debe ejercer la **función pública**) y, por otro lado, aquellos delitos que describen conductas que pueden ser reprochadas a **particulares**, como se muestra a continuación.

DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
Delitos que exigen la calificación del sujeto activo, que debe ser un funcionario público en el ejercicio del cargo	Delitos que describen conductas que pueden ser cometidas por particulares
<ul style="list-style-type: none"> • Actos arbitrarios • Incumplimiento de deberes • Desobediencia • Denegación de auxilio • Revelación de hechos, actuaciones o documentos secretos por empleado oficial • Peculado • Peculado por culpa • Concusión • Negociaciones ilícitas • Exacción • Cohecho propio • Cohecho impropio • Malversación • Enriquecimiento ilícito • Infidelidad en la custodia de registros o documentos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Cohecho activo • Soborno transnacional • Tráfico de influencias • Resistencia • Desobediencia de particulares • Tráfico de objetos prohibidos en centros de detención o reeducativos • Desacato • Información falsa para el programa de protección de víctimas y testigos

ii. Delitos contra la administración de justicia

La pesquisa de las conductas ilícitas cometidas por órganos jurisdiccionales y sujetos involucrados con la cadena de justicia anticorrupción —la cual debe incluir a abogados litigantes— resulta fundamental, pues las irregularidades y anomalías que se producen en la gestión judicial pueden impedir o afectar la correcta aplicación de las leyes anticorrupción e impactar la manera en que se imparte justicia en estos casos.

Otras experiencias en la región, como la de Guatemala, han logrado develar la forma de operar de redes político-económicas ilícitas, que movilizaban recursos e influencias para infiltrar los sistemas de justicia y procurar la impunidad de sus actos³³, lo que convierte a las instituciones del sistema de justicia y a quienes las integran en objetivos clave en la indagación de los casos graves de corrupción.

Al respecto, el artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece medidas relativas al Poder Judicial y al Ministerio Público:

Teniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los

³³ Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala. *Caso Comisiones Paralelas*. Comunicado 023, publicado el 27 de febrero de 2018. Recuperado de https://www.cicig.org/comunicados-2018-c/com_023_20180227/

principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial³⁴.

Al respecto, el Código Penal de El Salvador incluye diversas conductas ilícitas en esta categoría entre sus artículos 303 y 319–A, según se muestra a continuación.

DELITOS RELATIVOS A LA ACTIVIDAD JUDICIAL		
<ul style="list-style-type: none"> • Denuncia o acusación calumniosa • Simulación de delitos • Falso testimonio • Fraude procesal • Soborno • Encubrimiento • Omisión del deber de poner en conocimiento determinados delitos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevaricato • Omisión de investigación • Omisión de aviso • Desobediencia a mandato judicial • Patrocinio infiel • Simulación de influencia • Destrucción, inutilización u ocultamiento de documento por abogado o mandatario 	<ul style="list-style-type: none"> • Evasión • Favorecimiento de la evasión • Favorecimiento culposo de la evasión

iii. Delitos tributarios y aduaneros

Uno de los principales ámbitos del Estado en los que se concentra la corrupción estatal es el tributario y aduanero; por ello, muchos países han aprobado leyes especiales para sancionar las conductas ilícitas que allí se produzcan. En el caso de El Salvador, además de los delitos referidos a tributos internos contenidos en el Código Penal (artículos 249 a 252)³⁵, existe la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, aprobada mediante Decreto Legislativo 531, que recoge los siguientes delitos:

Delitos referidos a tributos internos, contenidos en el Código Penal	Delitos contenidos en la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras
<ul style="list-style-type: none"> • Evasión de impuestos • Apropiación indebida de retenciones o percepciones tributarias • Reintegros, devoluciones, compensaciones o acreditamientos indebidos • Falsificación en documentos que soportan operaciones tributarias • Proposición y conspiración para cometer esos delitos 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrabando de mercancías (artículo 15) • Defraudación de la renta de aduanas (artículo 22) • Ocultamiento, falsificación o destrucción de información (artículo 23) • Delitos informáticos (artículo 24) • Casos especiales de cohecho activo y pasivo (artículos 25, 26 y 27)

34 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

35 Decreto 1030 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador; artículos 249 al 252 del Código Penal.

iv. El lavado de activos

La caracterización del delito de lavado de activos suele tomar en cuenta elementos generales contenidos en instrumentos internacionales aprobados para luchar contra este delito. La Ley contra Lavado de Dinero y Activos de El Salvador, aprobada mediante Decreto Legislativo 498, define como lavado de dinero u otros activos “aquella actividad ilícita que permite incorporar en el sistema financiero nacional o internacional, recursos financieros o económicos originados en actividades delictivas”.

Por otro lado, a diferencia de lo ocurrido en otros países, el artículo 6 de dicha ley delimita las actividades que pueden considerarse generadoras del lavado de dinero, que comprenden el enriquecimiento ilícito, negociaciones ilícitas, peculado, soborno, evasión de impuestos, contrabando de mercadería y prevaricato.

2.3 Procedimientos y herramientas para luchar contra la corrupción

Además de la normativa sustantiva que se ha desarrollado en las páginas anteriores, un componente necesario para combatir eficazmente la corrupción son los mecanismos, procedimientos y herramientas para aplicar estas las leyes o denunciar la corrupción. Dentro del ordenamiento jurídico interno salvadoreño, se cuenta con varias alternativas que pueden ser de utilidad para este propósito.

2.3.1 POSIBILIDAD DE QUERELLARSE EN UN PROCESO PENAL

La querrela es la facultad que otorga el Código Procesal Penal a la víctima de un hecho delictivo para ejercer su derecho de ser parte en el proceso de su interés y coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación, pudiendo intervenir en el proceso, con todos los derechos y facultades previstos en la Constitución de la República, el Código Procesal Penal y las demás leyes (artículos 14, y 96 al 106)³⁶.

El artículo 108 del Código Procesal Penal de El Salvador, en el último párrafo, estipula la posibilidad de que cualquier ciudadano, ciudadana o asociación legalmente constituida pueda querrellarse en delitos que han sido cometidos por funcionarios y empleados públicos, agentes de autoridad y autoridad pública³⁷.

³⁶ Decreto Legislativo 904. Código Procesal Penal.

³⁷ Artículo 22. Delito Oficial. Son delitos oficiales aquellos cuya estructura típica requiere del sujeto activo la cualidad específica de ser funcionario o empleado público. Código Penal de El Salvador.

[T]ambién podrá querellar todo ciudadano o cualquier asociación de ciudadanos legalmente constituida, cuando se trate de delitos oficiales y delitos cometidos por funcionarios y empleados públicos, agentes de autoridad y autoridad pública que impliquen una grave y directa violación a los derechos humanos fundamentales, los que se cometan contra el ejercicio del sufragio, o cuando se trate de delitos que afecten intereses difusos o de la colectividad en su conjunto³⁸.

2.3.2 ANÁLISIS CRIMINAL

[E]l análisis criminal se refiere al estudio de individuos, grupos, conductas, incidentes y hechos criminales o que pueden constituir delito, con el fin de identificar patrones, infractores, víctimas, tendencias y la estructura de oportunidades para la comisión de delitos, incluyendo factores que inciden en los problemas de inseguridad (objetiva y subjetiva)³⁹.

El análisis criminal brinda herramientas para efectuar persecución penal estratégica y requiere personal capacitado que coadyuve a centralizar, procesar y analizar grandes volúmenes de datos. De este modo será posible identificar patrones de actuación criminal que conducirían a unificar distintos actos ilícitos cometidos por una misma red delictiva en casos relacionados con corrupción. Ciertamente, la corrupción es un fenómeno multidimensional y multifactorial.

Este tipo de trabajo incluye (i) la creación de modelos de trabajo en áreas estratégicas y operativas de análisis; (ii) la determinación de funciones con base en protocolos de actuación; (iii) la creación de metodologías de análisis para asegurar la calidad de los productos analíticos; (iv) el desarrollo de bases de datos para almacenar y relacionar información depurada de las investigaciones; (v) la creación de un área de análisis estratégico/operativo para el seguimiento permanente de estructuras criminales, incluida la criminalidad organizada; (vi) la capacitación de personal; (vii) el desarrollo de áreas analíticas relacionadas con la tecnología de la información, como la georreferenciación de la criminalidad y de grupos criminales, estadísticas y presentación de productos analíticos.

2.3.3 AUDITORÍA FORENSE

La aplicación de la auditoría forense con técnicas de investigación financiera permite reconstruir los hechos financieros con mayor apego al principio de verdad.

38 Decreto 733 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Código Procesal Penal de El Salvador, artículo 107, 3° párrafo.

39 Tudela Poblete, P. Análisis criminal, proactividad y desarrollo de estrategias policiales basadas en la evidencia. *Revista Criminalidad*. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082015000100010.

De esa manera, la implementación de metodologías adecuadas permite a los analistas llevar adelante un proceso especializado de reconstrucción que vaya más allá del cotejo y estudio de información contable, legal, administrativa, patrimonial, impositiva y comercial (labor que se realiza en un análisis financiero). La auditoría forense financiera también tiene en cuenta los testimonios y demás constancias del expediente fiscal, el material incautado en los allanamientos, el contenido de las extracciones forenses, entre otros elementos y evidencias del proceso.

Ello contribuye a la ubicación de grandes capitales representados en bienes muebles, inmuebles y gastos de diversa índole, pudiendo establecer con certeza probatoria las cuantías o montos objeto de lavado de dinero, fraude, cohecho, enriquecimiento ilícito, entre otros, lo que permite aumentar la detección de las diferentes modalidades y técnicas utilizadas por las estructuras criminales en la comisión de delitos económicos y financieros.

La auditoría forense permite develar no solo los capitales sino también a sus “verdaderos” propietarios o administradores y, con esto, establecer quiénes son las cabezas no visibles de las estructuras criminales. En otras palabras, a través de la trazabilidad, vínculo, relación financiera y no financiera, se suministran suficientes elementos materiales probatorios para que la Fiscalía cuente con elementos técnicos sólidos y contundentes para lograr la condena de los responsables.

Los análisis financieros tradicionales permiten únicamente reflejar las transacciones financieras de personas individuales y jurídicas en línea recta, pero no la realidad de las múltiples transacciones llevadas a cabo para la comisión de delitos económicos, ya que no integran los diferentes elementos materiales probatorios obtenidos a través de diversos medios de prueba.

2.3.4 COLABORACIÓN EFICAZ

En su artículo 18, inciso 1, el Código Procesal Penal salvadoreño contempla la posibilidad de otorgar criterio de oportunidad cuando el imputado brinde información esencial para evitar que continúe el delito, se perpetren otros o contribuya al esclarecimiento de la participación de los imputados en el hecho delictivo o en otros hechos más graves, en los siguientes términos:

El fiscal podrá, de acuerdo a los elementos recabados en la investigación, prescindir total o parcialmente de la persecución penal, de uno o varios de los hechos imputados como delito, respecto de uno o alguno de los partícipes o que ésta se limite a una o algunas de las calificaciones jurídicas posibles en los casos siguientes:

1) Cuando el imputado haya realizado cuanto estaba a su alcance para impedir la ejecución del hecho o brinde información esencial para evitar que continúe el

delito o se perpetren otros o haya contribuido decisivamente al esclarecimiento de la participación de otros imputados en el mismo hecho o en otro más grave. En los casos de colaboración con la investigación la conducta del colaborador deberá ser menos reprochable que la de los autores o partícipes cuya persecución facilita. En el caso de crimen organizado no podrá concederse criterio de oportunidad a quienes dirijan las organizaciones, salvo que ello sea imprescindible para probar la intervención de los demás miembros de la cúpula de la organización delictiva sin perjuicio de que en este último caso se inculpe además a otros participantes de los hechos delictivos⁴⁰.

La colaboración eficaz constituye un recurso jurídico que permite obtener información de primera mano, verificable y eficaz para identificar y perseguir los delitos cometidos por organizaciones criminales. En el caso de las redes de corrupción, es utilizada precisamente con esa finalidad y por virtud de los medios probatorios de carácter material o tangible que el colaborador aporte para la investigación, los que otorgan mayor robustez a la causa.

2.3.5 INTERVENCIÓN DE TELECOMUNICACIONES

La Ley Especial para la Intervención de las Telecomunicaciones, aprobada por el Decreto 285 de fecha 18 de febrero de 2010 de la Asamblea Legislativa, permite que se utilice dicha facultad en los delitos de concusión, negociaciones ilícitas, cohecho propio, impropio y activo, así como en delitos de delincuencia organizada y lavado de dinero u otros activos⁴¹.

El desarrollo de este método especial de investigación refleja el tránsito desde un sistema de persecución penal excesivamente basado en la prueba testimonial hacia un sistema que se perfecciona por medio de la prueba científica. La utilización de la herramienta permitiría la efectividad en pesquisas no solo relacionadas con extorsiones y asesinatos, sino con la operación de estructuras criminales complejas, las que pueden ser identificadas en toda su extensión, para ser desarticuladas, además de anticipar y prevenir la comisión de delitos relacionados con graves actos de corrupción.

De acuerdo con lo que establecen los artículos 6 al 8 de la Ley Especial, para que la medida de intervención pueda ser solicitada y aplicada debe existir un procedimiento de investigación de un hecho delictivo y las investigaciones deben señalar la existencia de indicios racionales de que se ha cometido, se está cometiendo o está por cometerse un hecho delictivo.

40 Código Procesal Penal de El Salvador, artículo 18, inciso 1.

41 Decreto Legislativo 285 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Ley Especial para la Intervención de las Telecomunicaciones.

Corresponde únicamente al fiscal general de la República la facultad de solicitar la intervención de las telecomunicaciones directamente o a través del director del Centro de Intervención y, en todos los casos, debe existir autorización judicial.

2.3.6 EXTINCIÓN DE DOMINIO

La extinción de dominio es un procedimiento por el cual el Estado recupera activos de personas vinculadas a la delincuencia organizada que se obtuvieron de forma ilícita o que son usados en actividades ilícitas. Es una herramienta esencial en el combate eficiente de la corrupción y el crimen organizado, pues permite debilitar la operatividad financiera de las redes corruptas.

La importancia del procedimiento de extinción de dominio es el impacto que tiene en el crimen organizado y en su capacidad financiera:

Por ende una herramienta eficaz para su combate y control es esta novedosa herramienta jurídica, cuya normativa es de orden público, y que busca debilitar en la movilidad financiera y operativa a estas organizaciones de índole criminal, como un medio idóneo y de afectación económica. Es evidente que al verse afectado el flujo de sus capitales económicos dichas organizaciones, pierden control y poder, y al debilitarse se vuelven propensas a ser menos impactantes sus acciones en contra del tejido social y en la afectación al nuevo orden Estatal⁴².

La Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita, Decreto 534 del 7 de noviembre de 2013 de la Asamblea Legislativa, en su artículo 5, establece que la herramienta puede ser aplicada en “actividades relacionadas o conexas al lavado de dinero y activos, al crimen organizado, [...] asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal (...), de la corrupción, delitos relativos a la hacienda pública y todos aquellos hechos punibles que generen beneficio económico u otro beneficio de orden material, realizadas de manera individual, colectiva, o a través de grupos delictivos organizados o estructurados”⁴³.

Según la norma antes mencionada, en sus artículos 10 y 17, la acción de extinción de dominio se ejerce ante los tribunales especializados en Extinción de Dominio, mediante un proceso autónomo e independiente de cualquier otro proceso judicial. En caso de funcionarios y empleados públicos, no

42 Paz Rivas, R.R. (2017, 19 de noviembre). La extinción de dominio en El Salvador. Una mirada crítica. *Univo News*. Recuperado de <https://univonews.com/la-extincion-de-dominio-en-el-salvador-una-mirada-critica-1/>

43 Decreto 534 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita.

se puede ejercer hasta que se haya agotado el proceso previsto en la Ley de Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios y Empleados Públicos⁴⁴ y se haya emitido sentencia definitiva condenatoria por la cámara civil que corresponda.

2.3.7 REPARACIÓN DIGNA E INTEGRAL

El daño social en los delitos de corrupción es un concepto que se ha desarrollado partiendo de que la corrupción es un delito que tiene consecuencias e impactos en los derechos de las personas que integran la sociedad. Esta herramienta puede alimentarse del derecho internacional de los derechos humanos en materia de reparaciones y garantías de no repetición, así como de experiencias exitosas en la región⁴⁵.

La utilización de estándares internacionales en materia de reparación digna e integral permite tener un enfoque que sitúa a las personas y sus derechos en el centro de la estrategia para identificar, cuantificar y reparar el impacto y las consecuencias de la corrupción.

La reparación digna e integral puede implicar una indemnización o compensación financiera, la devolución de lo percibido ilegalmente o también otras formas de reparación no monetarias, no solo a la administración pública, sino especialmente a las personas, comunidades y grupos afectados en forma directa por actos de corrupción.

2.3.8 LOS INFORMES DE LA SECCIÓN DE PROBIDAD

De acuerdo con el artículo 240 de la Constitución, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, a través de su Sección de Probidad, comprobar la veracidad de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, establecer sanciones por no presentar las declaraciones en forma oportuna e informar de la existencia de indicios de enriquecimiento sin justa causa.

Conforme a los artículos 113 y 114 de la Ley Orgánica Judicial, Decreto No. 123 de la Asamblea Legislativa, a la Sección de Probidad le corresponde: (i) recibir las declaraciones patrimoniales de los funcionarios a que se refiere al artículo 3 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, (ii) archivar las declaraciones, (iii) e informar a la Corte Suprema de Justicia cuando aparecen indicios de enriquecimiento ilícito de algún funcionario.

⁴⁴ Decreto 2833 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, del 24 de abril de 1959.

⁴⁵ Informe Final de Labores de la CICIG: El legado de la justicia en Guatemala. Págs. 63-64. Recuperado de https://www.cicig.org/cicig/informes_cicig/informe-de-labores/informe-final-de-labores/#informe.

La Sección de Probidad tiene facultades 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 —que es de carácter civil—, es la propia Corte Suprema, en sesión de Pleno, quien decide si se inicia o no un proceso civil contra la persona responsable, para recuperar el valor en cuestión. 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.

El reglamento para la tramitación de las diligencias de investigación y comprobación patrimonial de funcionarios y empleados públicos⁴⁶, incluso permite que la Sección de Probidad requiera información a instituciones públicas y privadas para verificar la veracidad de la información de las declaraciones juradas del estado del patrimonio.

Los informes de la Sección de Probidad están dirigidos a determinar un enriquecimiento patrimonial que puede ser reclamado en la vía civil; sin embargo, contienen información relevante y constituyen una valiosa herramienta para que la Fiscalía General de la República pueda desarrollar investigaciones relacionadas a delitos de corrupción, para ser perseguidos en la vía penal.

46 Acuerdo No.14P de la Corte Suprema de Justicia del 21 de julio de 2020.

3. Nadando contracorriente:

Retrocesos y obstáculos para investigar la corrupción en El Salvador



Pese a los avances implementados en el país para luchar contra la corrupción, tanto a nivel de las herramientas legales como a nivel institucional, durante los últimos años se han producido graves retrocesos que hacen más difícil identificarla, documentarla y denunciarla, lo que generado un acelerado deterioro del Estado de derecho.

La mayoría de estos acontecimientos han ocurrido recientemente. Entre ellos, destaca la remoción y sustitución arbitraria de la totalidad de los magistrados titulares y suplentes de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del fiscal general de la República, las reformas a la Ley de la Carrera Judicial y a la legislación orgánica de la Fiscalía General de la República, la impunidad otorgada a funcionarios y particulares que participaron en las compras públicas vinculadas a la atención de la emergencia sanitaria por la pandemia del Covid-19, la expulsión de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador (CICIES) y las irregularidades en el nombramiento de integrantes del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP). Estas acciones tienen en común el imponer obstáculos para la fiscalización de la función pública por parte de la ciudadanía, porque debilitan instituciones claves para la lucha anticorrupción en el país, con un efecto profundo respecto del Estado de derecho.

Muchas de estas acciones han sido posibles gracias a la aprobación sumaria de reformas legales, sin estudio ni dictamen técnico, y sin escuchar los aportes de la sociedad civil y de las entidades involucradas. El uso de la figura de la “dispensa de trámites” para simplificar el procedimiento legislativo y aprobar reformas o adoptar decisiones en tiempo récord ha sido un factor importante en el desmantelamiento acelerado de la institucionalidad necesaria para la lucha contra la corrupción, sin contar con una oposición relevante en el espacio político parlamentario, e incluso contando con un amplio apoyo popular. Muchas de las medidas regresivas, paradójicamente, han sido justificadas desde las elites gobernantes en la necesidad de lucha contra la corrupción.

3.1 Remoción y sustitución arbitraria de altos funcionarios del sistema de justicia

3.1.1 MAGISTRADOS DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En la sesión plenaria del 1 de mayo de 2021, por mayoría de los miembros de la Asamblea Legislativa aprobaron remover de sus cargos⁴⁷ a la totalidad de los magistrados titulares y suplentes de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, aduciendo que habían “incurrido al emitir fallos en reiteradas ocasiones, en violaciones a la Constitución, generando con sus resoluciones vulneraciones a los derechos a la vida, a la salud, a la seguridad jurídica, al principio de separación de los poderes y el principio de legalidad”. Invocaron como base legal el artículo 186⁴⁸ de la Constitución, que establece que los magistrados de la máxima corte “podrán ser destituidos por la Asamblea por causas específicas, previamente establecidas por la ley”.

Esta decisión vulneró directamente una serie de disposiciones constitucionales y de principios y derechos garantizados en compromisos internacionales de derechos humanos, especialmente aquellos que se refieren al debido proceso y la independencia judicial. No solo se atribuyó responsabilidades a estos altos funcionarios judiciales por el contenido de sus decisiones como justificación para separarlos del cargo, sino que los magistrados y la magistrada destituidos no conocieron estos cargos ni tuvieron la oportunidad de defenderse de ellos, mediante un procedimiento con mínimas garantías. La remoción masiva de la Sala de lo Constitucional tampoco obedeció a causales previamente establecidas —pues no existe en el país una norma de rango legal que haya desarrollado las conductas graves que pueden dar lugar a la destitución—, vulnerando con ello el principio de legalidad.

Si bien es cierto la Constitución salvadoreña faculta a la Asamblea Legislativa para la remoción de quienes ocupan estos cargos, dicha medida solo puede responder a causales objetivas de máxima gravedad previamente establecidas en una ley sustantiva, que sean aplicadas luego de agotar un procedimiento con todas las garantías, y que sean plasmadas en una decisión debidamente motivada que además debe estar sujeta a control judicial.

47 Disponible para consulta en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/6F1BE082-9710-4F7D-BF2C-E00F6EB8E741.pdf>.

48 Artículo. 186.- Se establece la Carrera Judicial. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por la Asamblea Legislativa para un período de nueve años, podrán ser reelegidos y se renovarán por terceras partes cada tres años. Podrán ser destituidos por la Asamblea Legislativa por causas específicas, previamente establecidas por la ley. Tanto para la elección como para la destitución deberá tomarse con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los Diputados electos.

Una decisión arbitraria de esta naturaleza, además de vulnerar el principio de independencia judicial, tuvo un impacto directo sobre dos de los pilares del régimen democrático.

En primer lugar, sobre el sistema de pesos y contrapesos, porque al remover de sus cargos arbitrariamente a los magistrados supremos, el órgano legislativo ha ejercido de forma antidemocrática sus facultades de control sobre otro poder del Estado, el Poder Judicial; y, en segundo lugar, sobre el principio de separación de poderes, porque la medida tuvo por efecto subordinar los tres poderes del Estado a un solo poder político desdibujando los límites entre las diversas funciones del Estado⁴⁹.

Luego de remover a los magistrados, la Asamblea Legislativa procedió a designar directamente a sus sustitutos sin realizar el procedimiento de designación previsto en el marco legal interno y desconociendo las competencias constitucionales de nominación que corresponden al Consejo de la Judicatura. Asimismo, se vulneraron los estándares internacionales aplicables a este tipo de designaciones⁵⁰, que exigen transparencia, publicidad, evaluación objetiva de los méritos, participación ciudadana y respeto al principio de igualdad. Por estos motivos, y por haber asumido el cargo a sabiendas de la inconstitucionalidad de su origen, los magistrados sustitutos han sido cuestionados en su idoneidad profesional y ética, y en su independencia frente al poder político que los designó. Además, se ha cuestionado la legitimidad de su nombramiento, bajo el argumento de una posible usurpación de la función pública.

Ante estos hechos, los integrantes de la Sala de lo Constitucional removidos, reunidos de oficio, emitieron el Mandamiento Judicial de Inconstitucionalidad 1-2021⁵¹, mediante el que se declara la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 2 de 2021 que ordenó la remoción arbitraria, por ser incompatible con la integración subjetiva de la Sala y por vulnerar la independencia judicial de sus miembros. Sin embargo, este fallo judicial fue ignorado por la Asamblea Legislativa y por el Ejecutivo, el cual desplegó a la fuerza pública para ingresar a los despachos judiciales e instalar en ellos a las personas designadas como sustitutas.

Es importante identificar el impacto de esta medida respecto de la lucha contra la corrupción en el país, pues la designación de personas cercanas al poder político en los cargos de máxima jerarquía de la justicia podía traducirse en decisiones judiciales que, en vez de apegarse al derecho, busquen favorecer intereses de quienes los designaron, incluso si se tratase de intereses ilícitos. Por otro lado, la aceptación de estos cargos por estas personas, a sabiendas de los graves vicios de ilegalidad e inconstitucionalidad que suponen, evidencia un desapego al valor de la ley, desapego que se encuentra precisamente en el

49 Sistema de Pesos y Contrapesos: es un sistema constitucional consistente en disponer las relaciones entre los poderes públicos de modo que se mantengan mutuamente en equilibrio.

50 Disponible para consulta en: https://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion_mag_esv5.pdf.

51 Puede ser consultada en https://www.jurisprudencia.gob.sv/pdf/M_1-2021.pdf.

origen del fenómeno de la corrupción. De hecho, podría ser en sí mismo conceptualizado como un acto de corrupción si adoptamos la definición amplia que ha sido establecida en el marco conceptual de este informe.

Unas semanas después, la nueva integración de la Sala de lo Constitucional emitió el fallo judicial del 3 de septiembre de 2021, que habilitó la reelección presidencial inmediata, contraviniendo lo establecido, entre otros, en el artículo 152.1 de la Constitución salvadoreña, que la prohíbe de forma textual hasta en seis artículos diferentes.

3.1.2 FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA

Inmediatamente después de remover y sustituir a los magistrados de la Sala de lo Constitucional, y en la misma sesión plenaria del 1 de mayo de 2021, la Asamblea Legislativa decidió remover al entonces fiscal general de la República, Raúl Ernesto Melara Morán, mediante Decreto 4⁵², argumentando que “el profesional poseía una clara vinculación con el partido político Alianza Republicana Nacionalista que impide que tenga la independencia e imparcialidad requerida para un Magistrado de Cámara de Segunda Instancia que es uno de los requisitos para ejercer ese cargo [de Fiscal General] y que según la Constitución debe traspasarse [sic] al cargo de Fiscal General de la República”. Agregaron los diputados que su remoción era realizada “por incumplimiento de las funciones que le correspondan” según lo establecido en el artículo 25, literal a, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República⁵³.

Al respecto, si bien el artículo 192 de la Constitución salvadoreña contempla que “la destitución [del Fiscal General] solamente procederá por causas legales, con el voto de los dos tercios de los Diputados electos”, ninguna de las acciones reprochadas por la Asamblea Legislativa al fiscal general puede ser relacionada con un incumplimiento de las funciones de este cargo que aparecen enumeradas en el artículo 193 constitucional⁵⁴ y en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República⁵⁵.

52 Disponible para consulta en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/C67C039A-5902-48E8-842F-D3D0C7497182.pdf>.

53 Artículo 25.- El Fiscal General será destituido por la Asamblea Legislativa con el voto favorable de las dos terceras partes de los Diputados electos, en votación nominal y pública, por las siguientes causas legales. a) Por incumplimiento de las funciones que le correspondan. b) Por sentencia penal condenatoria firme. c) Por conducta evidentemente reñida con la moral; y, d) Por manifiesta incompetencia en el ejercicio de sus funciones.

54 Artículo 193.- Corresponde al Fiscal General de la República: 1º Defender los intereses del Estado y de la Sociedad; 2º Promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad. (1) 3º Dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil en la forma que determine la ley. (1) (11) 4º Promover la acción penal de oficio o a petición de parte. (1) 5º Defender los intereses fiscales y representar al Estado en toda clase de juicios y en los contratos sobre adquisición de bienes inmuebles en general y de los muebles sujetos a licitación, y los demás que determine la ley; 6º Promover el enjuiciamiento y castigo de los inculcados por delitos de atentados contra las autoridades, y de desacato; 7º Nombrar comisiones especiales para el cumplimiento de sus funciones; 8º Nombrar, remover, conceder licencias y aceptar denuncias a los Fiscales de la Corte Suprema de Justicia, de las Cámaras de Segunda Instancia, de los Tribunales Militares y de los tribunales que conocen en primera instancia, y a los Fiscales de Hacienda. Iguales atribuciones ejercerá respecto de los demás funcionarios y empleados de su dependencia; 9º DEROGADO. (1) 10º Velar porque en las concesiones de cualquier clase otorgadas por el Estado, se cumpla con los requisitos, condiciones y finalidades establecidas en las mismas y ejercer al respecto las acciones correspondientes; 11º Ejercer las demás atribuciones que establezca la Ley.

55 Artículo 18.- Corresponde institucionalmente a la Fiscalía General de la República, y al Fiscal General como titular de la misma: a) Defender los intereses de la

Los reproches realizados por la Asamblea Legislativa a este funcionario se refieren a una posible falta de idoneidad para ocupar el cargo, al indicar de forma genérica que Melara Morán no podría “defender los intereses del Estado y de la Sociedad” según lo establecido en el numeral primero del artículo 193 constitucional “en razón de que no puede representar objetiva, idónea ni correctamente a la sociedad y al Estado salvadoreño como un todo, ya que no brinda garantías de imparcialidad e independencia, perfil requerido para su persona como equivalente”.

Se trata no solo de inferencias que la Asamblea Legislativa realiza sobre eventos futuros, sino que no se identificaron actos concretos realizados por el fiscal general de la República que puedan subsumirse en alguno de los supuestos de incumplimiento funcional. Sin perjuicio de ello, al igual que lo ocurrido con la Sala de lo Constitucional, en este caso tampoco se comunicaron los cargos al funcionario removido, ni se le permitió ejercer su defensa a través de un proceso con todas las garantías, lo que vulneró la autonomía de la institución fiscal.

Es importante mencionar que esta decisión se produjo luego de que el entonces fiscal Melara adelantara investigaciones vinculadas a posibles actos de corrupción en compras públicas realizadas el contexto de la pandemia del Covid-19, con el apoyo de la CICIÉS⁵⁶, y poco después de que dicho mecanismo internacional fuera desactivado a petición del gobierno salvadoreño ante la Organización de Estados Americanos⁵⁷.

Respecto de estas investigaciones, el presidente Nayib Bukele comentó lo siguiente a través de su cuenta en la red social Twitter: “¿Por qué todos los allanamientos, ataques, solicitudes de antejuicio y desafuero (no relacionados), fueron hechos el mismo día? El fiscal arenero ya está en campaña. Como le dije al fiscal una vez, y justamente por esa misma razón: ‘Recuerde que uno cosecha lo que siembra’”⁵⁸.

sociedad y del Estado. b) Demandar y ser demandados en representación del Estado. c) Ejercer, de oficio o a petición de parte, toda clase de acciones en defensa de la legalidad y oponer toda clase de excepciones e interponer los recursos que la ley franquee. d) Dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil y de los organismos especializados en la investigación. e) Recabar las pruebas pertinentes para la comprobación del cuerpo del delito y la responsabilidad de los inculcados, para fundar, en su caso, el ejercicio de la acción penal. f) Promover el enjuiciamiento de los inculcados por delitos y faltas, ejerciendo la acción penal de oficio o a petición de parte, según la ley. g) Representar a las víctimas, para garantizarles el goce de sus derechos. h) Defender los intereses del Fisco, los recursos naturales, el patrimonio cultural y todos los bienes del Estado. i) Representar al Estado y a otras entidades públicas en toda clase de juicios, con facultades de transigir, así como en la suscripción de contratos sobre adquisición de inmuebles y de bienes muebles sujetos a licitación. Para tales efectos, las entidades interesadas solicitarán la intervención del Fiscal General, quien actuará en representación del Estado o de dichas entidades cuando tal atribución no le haya sido conferida por ley a otros funcionarios. j) Velar porque se cumplan los requisitos, condiciones y finalidades establecidos en las concesiones otorgadas por el Estado, ejerciendo las acciones a que hubiere lugar. k) Ejercer las acciones que sean procedentes para hacer efectivas las responsabilidades civil, penal o administrativa, en las que incurrieren los funcionarios y empleados públicos o municipales. l) Requerir actividades de colaboración a las autoridades de cualquier clase, a sus agentes y a los particulares, para el mejor desempeño de sus funciones públicas. m) Nombrar comisiones o fiscales especiales para el ejercicio de sus atribuciones, oyendo al Consejo Fiscal. n) Celebrar convenios de cooperación institucional, a los efectos de contribuir al ejercicio de acciones coordinadas para la investigación de los hechos punibles y en especial los de carácter transnacional. o) Organizar y dirigir las Unidades Especiales de Investigación. p) Las demás funciones que le asignen las leyes.

56 Disponible para consulta en: <https://apnews.com/article/noticias-4547cd1e01d05b0a14242e2f3aa5bc63>

57 Disponible para consulta en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-059/21

58 Disponible para consulta en: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1326588997448183813?s=20>

Para sustituir a Melara, seguidamente a su remoción, la Asamblea Legislativa designó como sustituto en el cargo de fiscal general de la República, al abogado Rodolfo Antonio Delgado Montes, nombramiento que fue realizado de forma directa y sin realizar el proceso de selección correspondiente⁵⁹.

Este nombramiento debe realizarse mediante un concurso público y abierto ante la Asamblea Legislativa, en el que todas las personas interesadas pueden presentar sus candidaturas para ser evaluadas por la Comisión Política, a través de una subcomisión especialmente conformada para tal efecto, que analiza los antecedentes de las y los aspirantes, y organiza entrevistas públicas antes de emitir un dictamen o informe final. Este informe es sometido al Pleno y contiene una recomendación de candidatos y candidatas que habrían superado una evaluación de méritos y capacidades para ocupar el cargo. El abogado Rodolfo Delgado fue designado sin haber superado dicha evaluación.

Es importante mencionar, al respecto, que el informe del 3 de diciembre de 2003, elaborado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDHH)⁶⁰, se refiere a Delgado de la siguiente forma: “establecida la violación al deber de garantía de los derechos humanos por parte del agente auxiliar de la Fiscalía General de la República licenciado Rodolfo Delgado Montes [...]” y declara “responsable [al] licenciado Rodolfo Delgado Montes de violentar el deber de garantía de los derechos humanos”.

La mencionada sanción no fue impedimento para que la Asamblea Legislativa materializara el nombramiento directo de Delgado como fiscal general de la República como sustituto y, posteriormente, como titular de esta institución para el periodo 2022-2025, cuando se convocó a concurso, en el que Delgado participó. Entre sus antecedentes se encuentra haber sido abogado defensor del director de la Policía Nacional Civil⁶¹ del gobierno del presidente Bukele.

Las irregularidades en la remoción y sustitución del titular de la FGR constituyen un retroceso importante para la lucha contra la corrupción en el país, al tratarse de la institución encargada de investigar y perseguir este delito en sus diversas formas, en el marco del sistema de justicia penal.

3.2 Reformas a la Ley de Carrera Judicial

El 31 de agosto de 2021, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo 144⁶², de reforma a la Ley de la Carrera Judicial (LCJ), contenida en el Decreto Legislativo 536 de 1990⁶³, modificando aspectos

59 Disponible para consulta en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/1CC337B1-CBF0-437C-8137-B2B7EC8816EE.pdf>

60 Disponible para consulta en: <https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2019/03/pnc.pdf>.

61 Disponible para consulta en: <https://ultimahora.sv/defensor-del-director-de-la-pnc-confirma-que-proceso-de-antejuicio-fue-sesgado-politicamente2/>.

62 Disponible para consulta en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/2CFC54F3-2F5D-49D0-A454-B54F7AB0A8B0.pdf>.

63 Disponible para consulta en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_slv_carrera.pdf.

sustantivos del régimen de carrera y las condiciones de servicio de los jueces y juezas, lo que afecta su inamovilidad en el cargo, otorga poderes exorbitantes a la Corte Suprema de Justicia y elimina garantías que los protegían frente a presiones externas e internas.

En el artículo 3 de este acuerdo legislativo, se reformó el inciso tercero del artículo 4 LCJ para introducir un límite de edad al cargo de juez o jueza —que anteriormente no existía— y que sería aplicable de forma inmediata a los operadores de justicia ya nombrados, quedando de la siguiente manera:

El ejercicio de la función de Magistrados y Jueces cesará, de manera obligatoria, cuando las personas que ejercen dichos cargos cumplan sesenta años de edad, lo cual implica el cese del funcionario en su cargo. La presente regla no aplicará a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Asimismo, se estableció un régimen especial, llamado “régimen de disponibilidad” para quienes, superando el límite de edad, manifestaran su voluntad de seguir ejerciendo funciones, pero sin contar con ninguna garantía de estabilidad:

No obstante lo anterior, el Magistrado o Juez que ha cesado en sus funciones quedará en régimen de disponibilidad, si así lo consintiere expresamente, pudiendo la Corte Suprema de Justicia, de manera motivada, determinar la posibilidad de que pueda seguir ejerciendo en determinada sede judicial atendiendo a razones de necesidad o especialidad de la materia.

Tales reformas eliminan la garantía de inamovilidad de las juezas y jueces que forman parte de la carrera judicial, y que está garantizada por los estándares internacionales relativos a la independencia judicial. De acuerdo con los Principios Básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura, “se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, **hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa** o expire el periodo para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto”. La contradicción se produce cuando la reforma establece que “el funcionario o servidor judicial comprendido en la carrera judicial finalizará la misma al haber cumplido por lo menos treinta años en su ejercicio, contados desde la toma de posesión del cargo o haya alcanzado sesenta años de edad”. De este modo, se imponen límites de edad y tiempo de servicios a jueces, juezas, magistrados y magistradas **que ya se encuentran en el ejercicio de sus funciones**, y no únicamente a quienes ingresen a la carrera judicial con posterioridad a las reformas.

Como consecuencia de ello, quienes superaban los plazos señalados fueron forzados a abandonar la carrera judicial o a solicitar incorporarse al “régimen de disponibilidad” para continuar ejerciendo el cargo sin ninguna garantía de inamovilidad y sujetos a una decisión de la Corte Suprema de Justicia,

basada en la necesidad del servicio, lo que adicionalmente otorgó un poder excesivo y discrecional a esta máxima Corte sobre la situación laboral de todos los operadores y operadoras judiciales del país.

Teniendo en cuenta que el 1 de mayo de 2021 las cinco magistraturas de la Sala de lo Constitucional fueron designadas directamente por la Asamblea Legislativa, y que posteriormente otras cinco magistraturas más fueron elegidas por mismo órgano legislativo en julio de ese año, la influencia de los órganos políticos sobre la composición de Corte Suprema en su totalidad —y a través de ella, sobre la carrera judicial— es una realidad innegable. La separación de un importante número de jueces y juezas como consecuencia de la aplicación de estas reformas dejó una serie de plazas vacantes, que fueron asignadas directamente por esta Corte Suprema, en base a criterios que no han sido públicos, y sin realizar los correspondientes procesos de selección ordinarios, en los que debe participar otro órgano constitucional autónomo como el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ).

Otra de las reformas introducidas mediante Decreto Legislativo 144 es aquella que afecta al del artículo 6, literal f, de la LCJ, que faculta a la Corte Suprema para “[o]rdenar traslados por razones justificadas de conveniencia del servicio o por la necesidad, en una determinada sede judicial, dada la complejidad y especialidad de los asuntos que ahí se traten. El traslado deberá realizarse a una sede judicial de igual categoría con independencia de su ubicación geográfica”. Esta reforma también afecta la garantía de inamovilidad de los operadores judiciales al facilitar su traslado a cualquier dependencia judicial del país, sin que se requiera su previo consentimiento y sin la posibilidad de cuestionar esta decisión.

Las facultades exorbitantes de la Corte Suprema para decidir la continuidad en el servicio de los operadores judiciales o para trasladarlos a otras dependencias en el territorio nacional pueden ser utilizadas para presionar, amenazar o imponer sanciones encubiertas a jueces, juezas, magistrados y magistradas incómodos, o que emitan decisiones que puedan afectar intereses poderosos. La inexistencia de criterios objetivos para ejercer estas facultades, el amplio margen de discrecionalidad y la ausencia de mecanismos de control o de impugnación sobre este tipo de decisiones adoptadas por la Corte Suprema configuran vulneraciones claras a la independencia judicial de los jueces y juezas, y **pueden crear condiciones apropiadas para la corrupción judicial.**

Sin perjuicio de lo anterior, las reformas aprobadas mediante el Decreto Legislativo 144 también han afectado la independencia del Órgano Judicial como un todo, pues el artículo 133 constitucional, numeral 3, establece que tiene iniciativa de ley exclusivamente “[l]a Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales”. Esta disposición constitucional busca proteger al Poder Judicial de injerencias externas que puedan materializarse a través de la aprobación de reformas legales, y supone que la Asamblea Legislativa no tenía competencia constitucional para proponer las reformas que fueron finalmente aprobadas.

Respecto a este tema, la Sala de lo Constitucional ya ha establecido en su sentencia de inconstitucionalidad 6-2016/2-2016, del 9 de febrero de 2018⁶⁴, que la facultad de iniciativa de ley en temas de justicia es exclusiva de la Corte Suprema de Justicia, a fin de evitar que otras instituciones del Estado “incidan en la estructura orgánica del Judicial, en el normal funcionamiento de sus integrantes, en el gobierno del sistema judicial”.

3.3 Reformas a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República

En la misma sesión parlamentaria del 31 de agosto de 2021, el pleno de la Asamblea Legislativa aprobó también el Decreto Legislativo número 145⁶⁵, que introdujo reformas al Decreto Legislativo 1037 de 2006, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR), muy similares a las descritas en el acápite anterior, pero aplicables a la carrera fiscal.

Concretamente, se modificó el artículo 46 LOFGR para establecer en sesenta años la edad máxima para integrar la carrera fiscal, en los términos siguientes: “[l]a Carrera Fiscal finalizará, de manera obligatoria, cuando las personas comprendidas en ella cumplan sesenta años de edad, lo cual implica el cese de la relación laboral del agente auxiliar o empleado administrativo con el Fiscal General de la República”.

Asimismo, al igual que en el ámbito judicial, dicho artículo reformado también introdujo un “régimen de disponibilidad” que **elimina las garantías de estabilidad de la función fiscal**, al indicar que:

El miembro de la Carrera Fiscal que haya cesado en sus funciones, quedará en régimen de disponibilidad, si así lo consintiere expresamente; en estos casos el Fiscal General de la República podrá ordenar de manera motivada y por el tiempo que estime necesario, que el agente auxiliar o empleado administrativo continúe ejerciendo su cargo o empleo, atendiendo a razones de conveniencia del servicio, de la complejidad o de la especialidad de sus funciones; en estos casos, únicamente se podrá contratar al agente auxiliar o empleado administrativo bajo el régimen de servicios profesionales”.

Se reprodujo la misma fórmula respecto al traslado de fiscales, al otorgar al fiscal general la facultad para que:

64 Disponible para consulta en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/PDF/6-2016AC.PDF>

65 Disponible para consulta en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/2E1F6DA8-A251-41A2-8A95-A966C0C06DC3.pdf>

[P]or razones justificadas de conveniencia del servicio o por la complejidad y especialidad de los asuntos que se traten en una determinada unidad organizativa, podrá ordenar mediante acuerdo, el traslado temporal o permanente de los miembros de la Carrera Fiscal. El traslado podrá realizarse a cualquier unidad organizativa con independencia de su ubicación geográfica o como medida cautelar aplicable a los miembros de la Carrera Fiscal que se encuentren señalados en los procesos de investigación instruidos por el Auditor Fiscal.

La facultad de disponer la continuidad en la función fiscal o el traslado de los y las fiscales a otras posiciones en el territorio nacional **afecta la estabilidad de los fiscales en sus cargos y, por consiguiente, su autonomía funcional**. Teniendo en cuenta que estos funcionarios tienen una posición estratégica para investigar y perseguir la corrupción, la afectación de su autonomía e independencia técnica para llevar a cabo la persecución penal genera un riesgo enorme para el combate a este fenómeno, pues permite someter a presiones indebidas a aquellos fiscales a cargo de investigaciones que puedan involucrar a personas cercanas a intereses poderosos y garantizar la impunidad de sus actos ilícitos.

3.4 La reestructuración interna de la Fiscalía General de la República y su impacto en las investigaciones de corrupción

Tal y como se ha descrito en la sección anterior, la Asamblea Legislativa aprobó reformas al marco normativo que regula la carrera fiscal, eliminando la estabilidad de los y las fiscales, y reforzando aún más las facultades administrativas del fiscal general. Sin embargo, estas reformas no se limitaron al marco legal y reglamentario, **sino que también alcanzaron directrices esenciales**, como las contempladas en el Plan Estratégico Institucional 2018-2022⁶⁶ y otras normativas y directrices internas para el correcto funcionamiento institucional, como la Política de Persecución Penal, que había sido promulgada en 2017⁶⁷.

Para comprender esta reestructuración, es importante referirnos como punto de partida al **diseño orgánico de la institución**, pues para cumplir con el desempeño de sus funciones, la FGR cuenta con una estructura orgánica, que, a nivel operativo y de acuerdo con sus organigramas, ha sufrido algunas variaciones que se describen a continuación:

66 Plan Estratégico Institucional, Fiscalía General de la República de El Salvador. Recuperado de <https://www.fiscalia.gob.sv/medios/pei-2018-2222/pei-2018-2022.pdf>

67 Política de Persecución Penal, Fiscalía General de la República de El Salvador. Recuperado de <https://www.fiscalia.gob.sv/medios/portal-transparencia/normativas/Politica-de-Persecucion-Penal%202017.pdf>

2016-2019

En este periodo, la estructura orgánica se encontraba constituida por tres direcciones: la Dirección de la Defensa de los Intereses de la Sociedad, la Dirección de la Defensa de los Intereses del Estado y la Dirección que dirige las unidades especializadas, la cual, se ha denominado de distintas formas⁶⁸.

2019-2021

En estos años se creó la Dirección Contra la Corrupción y la Impunidad⁶⁹.

2021-2023

A partir de 2021, se ha creado una Fiscalía Adjunta contra el Crimen Organizado y la Corrupción, que tiene dos direcciones: la Dirección contra el Crimen Organizado y la Dirección contra la Corrupción⁷⁰, las cuales tienen a su cargo la Unidad Especializada Delitos de Extorsión y Crimen Organizado, Unidad Especializada Delitos de Corrupción, Unidad Especializada Delitos de Narcotráfico, Unidad Especializada de Tráfico Ilegal y Trata de Personas, Unidad Especializada Antipandillas y Delitos de Homicidio, Unidad Especializada Delitos de Hurto y Robo de Vehículos, Unidad Especializada en Extinción de Dominio⁷¹.

Por otro lado, a partir del 1 de mayo de 2021, la FGR sufrió cambios significativos, entre ellos, la remoción de algunos directores y jefes de unidades a cargo de investigaciones de corrupción, así como la desarticulación de los equipos fiscales responsables de dichas investigaciones. Si bien estos cambios son usuales luego de la designación de un nuevo titular de la institución, en este caso afectaron a agentes fiscales que venían avanzando en investigaciones importantes, por lo que podrían haber impactado sus resultados.

El primero de los cambios que se dio a conocer⁷², fue el del director contra la Corrupción y la Impunidad, quien estaba a cargo las unidades especializadas de la Fiscalía, entre estas, Unidad Especializada Delitos de Extorsión y Crimen Organizado, Unidad Especializada Delitos de Narcotráfico, Unidad Especializada de Tráfico Ilegal y Trata de Personas, Unidad Especializada Antipandillas y Delitos de Homicidio, Unidad Especializada Delitos de Hurto y Robo de Vehículos, Unidad Especializada Delitos de Corrupción, Unidad Especializada en Extinción de Dominio, Unidad Especializada contra el Lavado de Activos, Grupo contra la Impunidad GCI y la Comisión Especial de Investigación.

68 Fiscalía General de la República de El Salvador. Organigrama de la Fiscalía General de la República 2016-2019. Recuperado de <https://portaldetransparencia.fgr.gob.sv/documentos/GUIA-DE-ARCHIVO-FISCALIA-GENERAL-DE-LA-REPUBLICA.pdf>

69 Fiscalía General de la República de El Salvador. Organigrama de la Fiscalía General de la República 2019-2021. Recuperado de <https://www.fiscalia.gob.sv/medios/portal-transparencia/organigrama/Organigrama-General-autorizado-2020.pdf>

70 Fiscalía General de la República de El Salvador. Organigrama de la Fiscalía General de la República 2021-2023. Recuperado de <https://portaldetransparencia.fgr.gob.sv/documentos/Organigrama%20Principal%20Autorizado%202022.pdf>

71 Fiscalía General de la República de El Salvador. Acuerdo No. 114 de 2016, Acuerdo No. 384 de 2021, Acuerdo, 390 de 2021. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic6_slv_a4.pdf

72 La Prensa Gráfica. (2021, 8 de mayo). Comienzan cambios de jefaturas en la Fiscalía. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Comienzan-cambios-de-jefaturas-en-la-Fiscalia-20210507-0096.html>

De acuerdo con lo informado por medios internacionales, el exdirector fue cuestionado⁷³ sobre las investigaciones que se encontraba desarrollando en las unidades a su cargo contra de altos funcionarios públicos en funciones y apenas horas después de rendir su informe recibió la notificación escrita que le comunicaba la remoción de su cargo y su traslado a la Escuela de Capacitación Fiscal en calidad de asesor. A partir de ese momento, se le habría prohibido acceder a su oficina, computadora y archivos. Dicho fiscal había conducido investigaciones sobre posibles negociaciones de funcionarios públicos de diversas administraciones con pandillas y a posibles compras irregulares durante la pandemia vinculados a los Ministerios de Salud y Agricultura⁷⁴.

Otro de los cambios, que también ocurrió en mayo 2021, fue el de la Dirección de la Defensa de los Intereses del Estado, que tiene a su cargo las unidades de Control de Bienes del Estado, Civil, Penal del Estado, Impuestos, Juicios de Cuentas y Multas, así como delitos del medio ambiente. En su reemplazo fue nombrado un asesor de la Unidad de Patrimonio Privado.

El tercer cambio ocurrió en el cargo de auditor fiscal, quien estaba a cargo de la Unidad de Auditoría Fiscal, responsable de las investigaciones sobre el trabajo que hacen los y las agentes fiscales, quien fue sustituido por quien se desempeñaba en la Jefatura de la Unidad de Hurto y Robo de Vehículos.

Uno de los cambios que tuvo más impacto en las investigaciones sobre corrupción, y que fue informado por fuentes periodísticas, fue la **desarticulación del Grupo Especial Antimafia (GEAM)**, creado en 2019 por el exdirector contra la Corrupción y la Impunidad, con base en las facultades previstas en el artículo 24 de la Política de Persecución Penal de la Fiscalía⁷⁵. El 17 de mayo 2021, el fiscal Delgado nombró como segundo al mando en la Fiscalía a Carlos Linares Ascencio, quien previamente fungía como juez especializado de sentencia de Santa Ana.

Según medios de comunicación, en enero de 2022, fiscales del GEAM y fiscales a cargo de investigaciones de corrupción y negociaciones de funcionarios públicos con pandillas fueron notificados de traslados a diferentes oficinas fiscales; además, se conoció sobre el allanamiento a sus oficinas⁷⁶.

Algunos meses después, **se desarticuló la Comisión Especial de Investigación**⁷⁷, la cual se encargaba de investigaciones sobre operaciones de lavado de dinero cometidas por miembros de pandillas. Luego

73 Reuters. (2021, 28 de diciembre). EXCLUSIVE: Salvadoran ex-prosecutor says government quashed probe into pact with gangs. Recuperado de <https://www.reuters.com/world/americas/exclusive-salvadoran-ex-prosecutor-says-government-quashed-probe-into-pact-with-2021-12-28/>

74 El Faro. (2021, 23 de agosto). Gobierno de Bukele negoció con las tres pandillas e intentó esconder la evidencia. Recuperado de https://elfaro.net/es/202108/el_salvador/25668/Gobierno-de-Bukele-negoci%C3%B3-con-las-tres-pandillas-e-intent%C3%B3-esconder-la-evidencia.htm

75 Ibíd.

76 La Prensa Gráfica. (2022, 12 de enero). Fiscalía allana oficinas de fiscales que investigaron a funcionarios del actual gobierno. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Fiscalia-allana-oficinas-de-fiscales-que-investigaron-a-funcionarios-del-actual-Gobierno-20220111-0096.html>

77 El Faro. (2022, 31 de octubre). El fiscal general trabajó 29 meses para uno de los principales colaboradores de la MS-13. Recuperado de https://elfaro.net/es/202210/el_salvador/26427/El-fiscal-general-trabaj%C3%B3-29-meses-para-uno-de-los-principales-colaboradores-de-la-MS-13.htm

de la desarticulación de la Comisión, los fiscales fueron trasladados a la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero, mientras que otros renunciaron a sus cargos y salieron del país.

Los cambios estructurales de la FGR continuaron: el 7 de octubre de 2021, se creó la Fiscalía Adjunta para la Mujer y Grupos Vulnerables; y el 21 de octubre de 2021, se creó⁷⁸ la Fiscalía Adjunta contra el Crimen Organizado y la Corrupción, que tiene a su cargo dos direcciones: la Dirección contra el Crimen Organizado, que está a cargo de la Unidad Especializada Delitos de Extorsión y Crimen Organizado, la Unidad Especializada Delitos de Narcotráfico, la Unidad Especializada de Tráfico Ilegal y Trata de Personas, la Unidad Especializada Antipandillas y Delitos de Homicidio, y la Unidad Especializada Delitos de Hurto y Robo de Vehículos. La segunda dirección bajo esta fiscalía adjunta es la Dirección contra la Corrupción a cargo de la Unidad Especializada Delitos de Corrupción, la Unidad Especializada en Extinción de Dominio, la Unidad Especializada contra el Lavado de Activos y el Grupo Contra la Impunidad-GCI. También fue creada la Fiscalía Adjunta de los Intereses de la Sociedad, la cual está a cargo de todas las Unidades Fiscales de la Defensa de los Intereses de la Sociedad.

En lo que respecta a las reformas a la carrera fiscal, no existe información oficial acerca del número de agentes fiscales removidos de sus cargos o cesados en razón de su edad o antigüedad. Sin embargo, durante la audiencia que se llevó a cabo el 16 de marzo de 2022 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre Situación de la Independencia Judicial en El Salvador, el representante de la FGR indicó lo siguiente:

[D]e las 164 personas cesadas en razón de su edad, todas habían recibido una compensación y que, en atención a la potestad de recontratar del fiscal general, se había contratado bajo servicios profesionales a 143 personas que habían solicitado estar bajo régimen de disponibilidad hasta el 31 de diciembre de 2021 y que para el año 2022 se recontrataron 110 personas; también señaló que se aplicó un proceso de selección para el personal de nuevo ingreso, lo cual tampoco es una novedad pues en la FGR desde el 2010 se llevan a cabo procesos de selección para el personal de nuevo ingreso, el cual debe aprobar.

Finalmente, la FGR cambió su logo institucional para adoptar uno que tiene características similares a los del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la Policía Nacional Civil y la Corte Suprema de Justicia, creando una imagen de unidad y uniformidad que se contrapone al principio de autonomía que debería transmitir la institución.

78 Fiscalía General de la República de El Salvador. Acuerdo No. 114 de 2016, Acuerdo No. 384 de 2021, Acuerdo 390 de 2021. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicicó_slv_a4.pdf

3.5 Exención de responsabilidad a personas funcionarias públicas en posibles irregularidades en procesos de adquisición vinculados a la pandemia del Covid-19

El 5 de mayo de 2021, mediante un procedimiento legislativo sumario con “dispensa de trámites”, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley para el uso de productos para tratamientos médicos en situaciones excepcionales de salud pública ocasionadas por la pandemia Covid-19⁷⁹, con la que se exime de responsabilidad a personas particulares, funcionarios y empleados públicos que podrían haber tenido participación en actos de corrupción en procesos de adquisición relacionados con la pandemia.

La citada ley avala la compra directa de productos y la contratación servicios sin utilizar los procedimientos ordinarios regulados por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, es decir, sin someterse a mecanismos de concurso público, según lo establecido en su artículo 8⁸⁰:

[Se] autoriza al Ministerio de Salud y demás integrantes del Sistema Nacional Integrado de Salud para que lleven a cabo la contratación directa para la adquisición de los productos para tratamientos médicos para atender la Pandemia COVID-19 señalados en el Art. 3 del presente Decreto, en consecuencia, las contrataciones de dichos insumos, quedarán excluidos de la aplicación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y para este fin.

Los mecanismos de compra directa permiten a la administración pública realizar contrataciones urgentes de forma expeditiva, pero cuando dichos acuerdos se realizan sin ningún tipo de control, se generan las condiciones para utilizar este mecanismo excepcional para favorecer indebidamente a personas con vínculos cercanos a los funcionarios públicos encargados de asignar las contrataciones⁸¹, a empresas que no cuentan con experiencia suficiente para la prestación de servicios o para garantizar el suministro adecuado de los productos⁸² o que no garantizan su calidad. Estas situaciones no solo impiden cubrir las necesidades de la población, sino que pueden afectar gravemente sus derechos humanos, en este caso, su derecho a la salud o incluso a la vida.

79 Disponible para consulta en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/408F3BF7-5EF5-4564-91F6-F71DED05E992.pdf>

80 Disponible para consulta en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/408F3BF7-5EF5-4564-91F6-F71DED05E992.pdf>

81 Disponible para consulta en: <https://gatoencerrado.news/2020/07/11/ministro-alabi-compro-225-mil-en-botas-para-medicos-a-empresa-de-su-familia1/>

82 Disponible para consulta en: https://elfaro.net/es/202101/el_salvador/25122/Gobierno-ignoro-“posible-estafa“-de-empresa-china-que-vendio-mascarillas-y-termino-incumpliendo.htm

Si bien la emergencia sanitaria puede justificar la necesidad de compras directas, lo cuestionable es que el artículo 4 de la ley garantice impunidad a quienes hayan incurrido en actuaciones irregulares, al establecer que:

[Las] personas o entidades que operan en el sector de la salud gozarán de inmunidad ante demandas y denuncias judiciales o administrativas, así como estarán exentas de cualquier responsabilidad civil, penal o comercial u obligación de indemnizar que surja por, o que esté relacionada con cualquier producto o servicio para tratamientos médicos o con su desarrollo, administración o uso, dentro del contexto de una situación excepcional de salud pública ocasionada por la Pandemia COVID-19.

Esta exoneración de responsabilidad es aplicable con efectos retroactivos a las contrataciones realizadas desde marzo de 2020, beneficiando a distintas dependencias gubernamentales, como el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Defensa, el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, el Fondo Solidario para la Salud, el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral y la Dirección Nacional de Medicamentos.

La aprobación de este decreto constituye un retroceso importante en la lucha contra la corrupción, y surge en medio del contexto en que la FGR y la CICIÉS habían encontrado irregularidades en varias contrataciones de esta naturaleza, y venían investigándolas para identificar y perseguir a los funcionarios responsables⁸³. Este Decreto Legislativo impide que la FGR pueda seguir investigando y ejerza la acción penal contra particulares, funcionarios y empleados públicos involucrados en hechos de corrupción por compras realizadas durante la pandemia Covid-19.

3.6 La terminación abrupta del mandato de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador-CICIÉS

Durante su campaña electoral para las elecciones presidenciales de 2019, el entonces candidato presidencial Nayib Bukele ofreció a la población la instalación de un mecanismo internacional para luchar contra la corrupción⁸⁴, el que se crearía con el apoyo de un organismo multilateral con la intención de replicar los buenos resultados de otras experiencias regionales de lucha contra la corrupción y la impunidad, como la de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala

83 Disponible para consulta en: <https://www.revistafactum.com/el-salvador-pide-informacion-a-espana-sobre-recinos-y-alabi/>

84 Disponible para consulta en: <https://apnews.com/article/a745824b6e904abc87b84c964e288674>

(CICIG). Si bien hubo reuniones preliminares con la Organización de Naciones Unidas (ONU), el mecanismo finalmente se estableció con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA), y con poca autonomía respecto del Ejecutivo, lo que fue objeto de críticas desde diversos sectores sociales.

La CICIÉS fue anunciada anticipadamente en el país, incluso antes de contar con el personal e infraestructura necesaria para funcionar. El 26 de noviembre de 2019 se firmó el Acuerdo Marco entre la Secretaría General de la OEA y el Gobierno de la República de El Salvador para el establecimiento de la CICIÉS⁸⁵, con un mandato debilitado, restricciones de acceso a la información, limitaciones a la posibilidad de hacer declaraciones públicas, y ausencia de las herramientas suficientes para combatir la corrupción⁸⁶.

Con esas limitaciones, la CICIÉS comenzó a celebrar acuerdos de colaboración con diversas entidades públicas vinculadas a la lucha contra la corrupción, como la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de Ética Gubernamental, y en el caso de la Fiscalía General, se celebró el Convenio de Cooperación Técnica y de Fortalecimiento Institucional para el Combate a la Corrupción y la Impunidad entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Fiscal General de la República de El Salvador⁸⁷, documento que tampoco logró cubrir los vacíos existentes para una colaboración eficiente en la lucha contra la corrupción⁸⁸.

En noviembre de 2020, se conoció que el entonces fiscal general Raúl Melara se encontraba trabajando en investigaciones penales relacionadas con contrataciones públicas realizadas en el marco de la crisis sanitaria de Covid-19, que estarían soportadas con auditorías forenses realizadas por la CICIÉS y en las cuales se encontraron diversas irregularidades. Tal información salió a la luz luego de la realización de al menos trece diligencias de allanamiento en instituciones públicas y entes privados con el objeto de obtener indicios para las investigaciones que adelantaba la Unidad Anticorrupción de la FGR⁸⁹. Esta acción tuvo respuesta pública por parte del presidente y fue uno de los detonantes de la remoción del fiscal Melara y de la salida de la CICIÉS en el país.

Una vez removido el fiscal general, el 4 de junio de 2021, su sustituto, el fiscal general Rodolfo Delgado, dio por terminado el convenio de cooperación con la CICIÉS de forma unilateral. Como justificación de esta decisión, se señaló que la OEA había contratado como funcionario a Ernesto Muyshondt, político opositor al gobierno, a quien en el país se la acusaba de los delitos de agrupaciones ilícitas y

85 Disponible para consulta en: <http://www.oas.org/fpdb/press/Acuerdo-CICIÉS-11.26.19.pdf>

86 Un análisis de este documento se encuentra disponible en: https://www.dplf.org/sites/default/files/analisis_1_acuerdo_marco_oea_cicies_-_mandato_vff.pdf

87 Disponible para consulta en: <https://portalde transparencia.fgr.gob.sv/documentos/Anexos%20de%20Resolución%20534-UAIP-FGR-2019.pdf>

88 Disponible para consulta en: https://www.dplf.org/sites/default/files/analisis_convenio_fgr_cicies_version_final.pdf

89 Disponible para consulta en: <https://apnews.com/article/noticias-4547cd1e01d05b0a14242e2f3aa5bc63>

fraude electoral. Esta contratación había sido anunciada en las redes sociales del secretario general de la OEA, Luis Almagro⁹⁰. El Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, por su parte, puso fin del Acuerdo Marco que dio lugar a la creación de la CICIES.

La terminación anticipada y abrupta de este mecanismo internacional significó un retroceso en la lucha contra la corrupción en el país, pues muchas de las investigaciones que venían impulsándose con su apoyo quedaron estancadas, al igual que las propuestas de reformas institucionales o estructurales que el mecanismo propuso.

3.7 La cooptación del Instituto de Acceso a la Información Pública

El derecho de acceso a la información pública es una de las principales herramientas con las que cuenta la ciudadanía para fiscalizar la función pública y detectar irregularidades o actos de corrupción. Desde 2011 existe en El Salvador la Ley de Acceso a la Información Pública, aprobada mediante Decreto Legislativo 534⁹¹, que en el pasado ha sido la principal herramienta para que periodistas de investigación y organizaciones de la sociedad civil investiguen posibles actos de corrupción.

Dicho decreto crea el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) como ente encargado de velar por la aplicación de esta ley, y le otorga autonomía administrativa y financiera⁹². Se integra por cinco comisionados titulares y sus respectivos suplentes, los que son seleccionados por el presidente de la República, a partir de ternas propuestas por los siguientes sectores: el sector empresarial, las asociaciones profesionales, la universidad pública y privada, las asociaciones de periodistas, y los sindicatos autorizados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

El 12 de agosto de 2020, el presidente Bukele juramentó como comisionado presidente del IAIP al ciudadano Ricardo José Gómez Guerrero, a partir de la terna de candidaturas propuestas por las universidades del país. Gómez Guerrero se había desempeñado como procurador adjunto de derechos humanos, por lo que su designación generó fuertes expectativas en términos de independencia y cumplimiento de los estándares internacionales de acceso a la información⁹³.

90 Disponible para consulta en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Secretario-de-OEA-anuncia-a-Ernesto-Muyshondt-como-asesor-20210603-0065.html>

91 Disponible para consulta en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/FA6EB5A8-D51F-4190-A90F-0FA65913525A.pdf>

92 Artículo 51 de la Ley de Acceso a la Información Pública: "Créase el Instituto de Acceso a la Información Pública, como institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera, encargado de velar por la aplicación de esta Ley. En el texto de la misma podrá denominarse El Instituto".

93 Disponible para consulta en: <https://gatoencerrado.news/2020/08/13/iaip-con-nuevo-presidente-bajo-expectativa-de-independencia/>

Luego de este nombramiento, correspondía elegir al comisionado/a propuesto por las asociaciones de periodistas. El proceso iniciado en septiembre de 2020 presentó varias irregularidades, desde el cambio repentino de la fecha para celebrar la asamblea para elegir a la terna hasta la inasistencia de la Asociación de Periodistas de El Salvador para participar en dicha asamblea⁹⁴, que se celebró el 1 de septiembre de 2020, y en la que únicamente participaron la Cámara de Fotógrafos, Camarógrafos, Reporteros y Técnicos de El Salvador (CAFOCARES) y la Asociación de Periodistas Independientes (ASPIES). Días después, el 10 de septiembre, y sin que se conociera públicamente quiénes conformaron la terna resultante, se anunció que se había seleccionado y juramentado a Luis Javier Suárez como comisionado titular y a Gerardo José Guerrero Larín como suplente⁹⁵, propuestos por ASPIES.

La forma irregular y opaca con la que se realizó el procedimiento de selección de quienes integran un órgano clave para la protección de este importante derecho y la ascendencia que tiene el Ejecutivo en su composición constituyen sin duda un obstáculo importante para la lucha contra la corrupción en el país.

Es importante notar que la Ley de Acceso a la Información Pública regula las restricciones permitidas a acceso a la información que se encuentra en poder de las entidades estatales, como, por ejemplo, que dicha información se considere reservada⁹⁶, confidencial⁹⁷, restringida por mandato legal y en razón de un interés general o personal jurídicamente protegido, supuestos que son interpretados en cada caso concreto por el IAIP. Esta misma norma les impone a las instituciones públicas la obligación legal de crear un índice de información reservada, que debe ser remitido al IAIP y publicado. De esta forma, la ciudadanía puede conocer qué información ha sido clasificada como reservada y puede impugnar ante IAIP la declaración de reserva. De acuerdo con la ley, la reserva tiene un periodo de siete años, que puede ser ampliado por el IAIP por cinco años adicionales.

En el pasado, el IAIP ha jugado un papel muy importante en la lucha contra la corrupción, al ordenar en 2015 el acceso público a las auditorías realizadas por la Sección de Probidad de la Corte Suprema, a las declaraciones juradas patrimoniales que todas las personas funcionarias públicas tienen la obligación legal de presentar al iniciar y culminar sus cargos. Desde 2017 estas auditorías ya no son accesibles, pues fueron declaradas información reservada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia⁹⁸.

94 Disponible para consulta en: https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24777/Casa-Presidencial-convocó-a-votación-secreta-para-elegir-comisionados-IAIP.htm

95 Disponible para consulta en: <https://gatoencerrado.news/2020/09/10/bukele-pone-a-exgerente-de-siget-en-el-iaip-en-representacion-del-sector-periodistas/>

96 Artículo 5, literal e, de la Ley de Acceso a la Información Pública. "Información reservada: es aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con esta Ley, en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas".

97 Artículo 5, literal f, de la Ley de Acceso a la Información Pública. "Información confidencial: es aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido".

98 Disponible para consulta en: https://elfaro.net/es/201706/el_salvador/20527/%0D%0ACorte-Suprema-apaga-la-luz-a-investigaciones-sobreenriquecimiento-il%C3%ADcito.htm.

Incluso después de esta decisión de la Corte, el IAIP seguía sosteniendo el criterio de máxima publicidad y el carácter público de la información contenida en dichas auditorías⁹⁹, lo que cambió el 30 de octubre de 2020, cuando de oficio y por mayoría, el pleno del IAIP¹⁰⁰ revirtió lo decidido en una resolución previa del mismo instituto, en la que se ordenaba a la Corte Suprema de Justicia entregar la versión pública de las adendas presentadas por el ciudadano Nayib Bukele ante la Sección de Probidad durante su examen patrimonial¹⁰¹.

Con esta decisión del IAIP, quedó refrendada la declaración de reserva realizada por la Corte Suprema de Justicia a las declaraciones juradas, las adendas, los documentos de descargo y, en general, todas las decisiones adoptadas en el marco de las auditorías realizadas por la Sección de Probidad de la Corte, restringiendo a la ciudadanía del acceso a esta información.

Este precedente constituyó un gran revés para la lucha contra la corrupción en el país, al restringir al periodismo de investigación, a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general, el acceso a información clave para establecer el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos en El Salvador. Coincidentemente, la decisión del IAIP se produjo meses después de que el presidente nombrara a varios comisionados del IAIP en un proceso gravemente cuestionado como irregular¹⁰².

99 Esto permitió que se hicieran públicos los informes de auditoría que la Sección de Probidad de la Corte de Cuentas había realizado a los expresidentes de la república Francisco Flores, Antonio Saca y Mauricio Funes.

100 Uno de los dos votos en contra fue el de la comisionada Luduvina Escobar, para quien haber votado en ese sentido y romper el silencio le terminaría costando el puesto. La comisionada Escobar señaló en una entrevista periodística que previo a deliberar sobre esta decisión, de la cual indica “Nos sorprendió a todos” por ocurrir de manera inesperada, “Nadie pudo hacer un análisis jurídico previo a la votación”, lo que motivó su voto en contra de la decisión, además de considerar que con la resolución inicial ya se habían otorgado derechos a la requirente y el IAIP no podía revocarlos de oficio. Entrevista disponible para consulta en: https://elfaro.net/es/202010/el_salvador/24948/El-nuevo-Instituto-de-Acceso-a-la-Información-hace-secreto-el-informe-de-Probidad-de-Bukele.htm

101 Disponible para consulta en: <https://gatoencerrado.news/2020/11/23/presidente-del-iaip-promovio-mantener-en-reserva-comprobantes-de-declaracion-patrimonial-de-bukele/>.

102 Disponible para consulta en: https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24777/Casa-Presidencial-convocó-a-votación-secreta-para-elegir-comisionados-IAIP.htm.

Conclusiones

- **El fenómeno de la corrupción en El Salvador es estructural, transversal y generalizado.** En las últimas tres décadas, la ciudadanía ha presenciado hechos de corrupción, de diversa índole y magnitud, en los que incluso han participado los más altos funcionarios del país, que han llegado al poder en gobiernos de distinta orientación política. Todo ello, pese a que en sus respectivas campañas electorales, los candidatos han reiterado sus promesas de luchar y terminar contra este mal endémico.
- **El Salvador ha suscrito los principales instrumentos internacionales vinculados a la lucha contra la corrupción y por lo tanto se encuentra obligado a adoptar medidas para prevenir, detectar, investigar, sancionar los actos de corrupción.** A nivel constitucional, el país cuenta con instituciones que cumplen roles fundamentales en la lucha contra la corrupción, como la Corte de Cuentas, la Fiscalía General de la República e incluso la Corte Suprema de Justicia, a través de su Sección de Probidad.
- **La tipificación adecuada de las conductas corruptas, a partir de los bienes jurídicos que dichas conductas lesionan, es fundamental para combatir la corrupción de forma eficiente.** La legislación salvadoreña aún debe incluir expresamente las bases para la protección de los bienes jurídicos colectivos vinculados a la lucha contra la corrupción, pues se centra primordialmente en la protección de los bienes jurídicos individuales. Mientras tanto, se puede afirmar que estos bienes colectivos están presentes de forma tácita cuando se reconoce como víctima al Estado. Sin embargo, la corrupción es un delito que puede tener víctimas concretas, individuales o colectivas, más allá del Estado o del erario público.
- **En esta línea, un desafío importante para la justicia salvadoreña es lograr que se puedan establecer reparaciones adecuadas a las víctimas de la corrupción,** para lo cual puede aprovecharse la experiencia que existe en la región en relación con la reparación integral de graves violaciones a los derechos humanos.
- **Existe un importante vacío en la legislación penal sustantiva** en relación con la responsabilidad penal de las personas jurídicas involucradas en casos de corrupción.

- **La posibilidad de luchar contra la corrupción en El Salvador ha sufrido retrocesos recientes, a través de reformas legislativas o decisiones gubernamentales** que dificultan, o directamente impiden, tanto el acceso a la información pública necesaria para detectar actos de corrupción, como la posibilidad de denunciarlos y sancionarlos. Quien quiera investigar la corrupción para denunciarla se enfrenta actualmente a una verdadera carrera de obstáculos.

- **La remoción abrupta e irregular de las altas autoridades del sistema de justicia —Corte Suprema de Justicia y Fiscalía General de la República— es un retroceso grave**, pues se trata de instituciones que cumplen un rol clave en la lucha contra la corrupción. A la vez, el debilitamiento y precarización de las carreras judicial y fiscal para eliminar las garantías de estabilidad de jueces, juezas y fiscales los hace vulnerables ante presiones indebidas, y crea las condiciones adecuadas para la proliferación de la corrupción en la cadena de la justicia que debe investigar, perseguir y juzgar la corrupción.

- **La legislación aprobada para exonerar de responsabilidad a quienes hayan participado en compras de bienes y prestaciones de servicios en el marco del manejo de la pandemia por Covid-19 otorga impunidad a funcionarios públicos y particulares** que podrían haber participado de actos de corrupción, y es un nefasto precedente que lesiona los principios de integridad, transparencia en la función pública, y obstaculiza la fiscalización y el ejercicio de la acción penal en casos de corrupción.

- **La repentina terminación del mandato de la CICIES, ocurrida cuando se venían logrando avances significativos en investigaciones relacionadas con actos de corrupción en el contexto de la pandemia, significa la pérdida de un mecanismo internacional** que podría haber dotado de un valioso acompañamiento y apoyo técnico a los operadores de justicia encargados de luchar contra la corrupción.

- **La decisión del IAIP** que confirma la declaración de reserva sobre toda la información y decisiones adoptadas y en poder de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, en el marco de sus auditorías patrimoniales a personas funcionarias públicas, **es un obstáculo importante para fiscalizar su posible enriquecimiento indebido, y hacer efectivas sus responsabilidades penales.**

- **Las irregularidades denunciadas en la designación de algunos integrantes del Instituto de Acceso a la Información Pública pueden tener efectos directos en la autonomía de una institución clave para detectar actos de corrupción**, dadas sus facultades para interpretar los alcances de las restricciones al derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía.

Recomendaciones

A la Asamblea Legislativa

- Impulsar reformas legales en materia penal que materialicen la protección de bienes jurídicos colectivos con la misma consistencia que los bienes jurídicos individuales tradicionales, afectados por los actos de corrupción. Estas reformas deben incluir criterios para la adecuada identificación y reparación del daño a las víctimas concretas, individuales o colectivas, cuyos derechos se ven afectados por los actos de corrupción.
- Es recomendable también que la legislación incluya taxativamente a las personas jurídicas en la descripción de las conductas antijurídicas relacionadas con casos de corrupción, y que se establezca la sanción y responsabilidad que debieran enfrentar.
- Derogar la exención de responsabilidad contenida en la ley para el uso de productos para tratamientos médicos en situaciones excepcionales de salud pública ocasionadas por la pandemia Covid-19¹⁰³, respecto de particulares, funcionarios y empleados públicos que podrían haber tenido participación en actos de corrupción en procesos de adquisición relacionados con la pandemia.
- Derogar el Régimen Especial Transitorio para la Adquisición de Bienes y Servicios por el Estado en el marco del Régimen de Excepción, aprobado el 24 de abril de 2022, y sus modificatorias, que permiten exceptuar las contrataciones de bienes y servicios, y la ejecución de obras y todo tipo de inversión, de los procedimientos previstos en la normativa ordinaria de contrataciones del Estaso, generando condiciones para la ocurrencia de actos de corrupción.
- Abstenerse de realizar reformas legislativas regresivas en materia de combate a la corrupción o acceso a la información pública.
- Regular el procedimiento parlamentario para el ejercicio de la facultad de remoción de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del fiscal general de la República, así como de otros funcionarios de segundo grado, que respete las máximas garantías del debido proceso y aquellas que se derivan del principio de independencia judicial.

103 Disponible para consulta en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/408F3BF7-5EF5-4564-91F6-F71DED05E992.pdf>

A la Corte Suprema de Justicia

- Hacer uso de su facultad de iniciativa de ley, contenida en el artículo 133 constitucional, para promover reformas legales para establecer con claridad y objetividad las conductas graves que justifican la remoción de magistrados y magistradas supremos por parte de la Asamblea Legislativa, así como un procedimiento para tal efecto que esté revestido de todas las garantías aplicables a este tipo de situaciones, que respete el principio de legalidad, la prohibición de remoción de magistrados y magistradas por el contenido de sus decisiones y el respeto del principio de inamovilidad judicial y fiscal.
- Hacer uso de su facultad de iniciativa de ley, contenida en el artículo 133 constitucional, o ejercer control de convencionalidad, para dejar sin efecto el “régimen de disponibilidad” y disponer la restitución de la garantía de inamovilidad de los jueces y juezas afectados por el Decreto Legislativo 144.
- Disponer la restitución en sus cargos de los jueces y juezas indebidamente removidos por aplicación de dicha norma legal, así como la reparación de los daños causados.
- Impulsar la aplicación de procesos de selección ordinarios para la designación de jueces y juezas en las plazas vacantes que se puedan producir en el futuro, así como eliminar la práctica de las designaciones directas.
- Establecer criterios claros y transparentes para las medidas de traslado de jueces, juezas y personas magistradas, requiriendo su consentimiento para la aplicación de esta medida, de conformidad con los estándares internacionales sobre independencia judicial.
- Promover la aprobación de una Ley de Probidad que garantice la transparencia, objetividad y eficiencia del mecanismo de fiscalización llevado a cabo por la Sección de Probidad.
- Garantizar la publicidad de los informes producidos y aprobados por la Sección de Probidad.
- Promover la máxima transparencia y publicidad de sus decisiones, especialmente aquellas de carácter administrativo o de organización interna.
- Impulsar el fortalecimiento institucional de la justicia, mediante políticas internas que refuercen las garantías de independencia e imparcialidad de los jueces y juezas.

A la Fiscalía General de la República

- Promover la reforma de la legislación orgánica de la institución para introducir mecanismos adecuados de rendición de cuentas, restituir la garantía de estabilidad de los agentes fiscales afectados por el Decreto Legislativo 145, y restituir en sus cargos a aquellos que fueron indebidamente removidos por aplicación de dicha norma legal, así como la reparación de los daños causados.
- Crear una Fiscalía Especial contra la Corrupción, con capacidades especializadas y recursos suficientes para investigar y perseguir estratégicamente a estructuras complejas de criminalidad organizada que cometan este tipo de delitos.
- Sustentar públicamente su política de persecución penal anticorrupción, y rendir cuentas de forma periódica ante la ciudadanía acerca de su implementación y progresos y resultados obtenidos.
- Informar periódicamente a la ciudadanía de los avances en la investigación y litigio de casos de corrupción de alto interés público, incluyendo aquellos que fueron investigados con el apoyo de la CICIES.
- Investigar con la mayor diligencia y celeridad las denuncias por actos de corrupción, especialmente aquellas que involucran a altos funcionarios públicos.

A la Presidencia de la República

- Valorar el restablecimiento de un mecanismo internacional de apoyo en la lucha contra la corrupción que pueda continuar la labor interrumpida de la CICIES.
- Garantizar procesos transparentes, objetivos y meritocráticos en las designaciones de comisionados del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública.
- Promover el respeto y respetar la independencia del Órgano Judicial y de la Fiscalía General de la República, y asumir el compromiso público de respetar y ejecutar sus decisiones.
- Promover políticas públicas de integridad, transparencia y responsabilidad de la función pública, que incluyan protocolos y mecanismos para la denuncia de actos de corrupción dentro de las instituciones del Estado.

A la sociedad civil

- Implementar y articular mecanismos de observación y veeduría de los procesos de selección de altas autoridades del sistema de justicia y de otras autoridades titulares de órganos de control.
- Visibilizar los impactos directos e indirectos de la corrupción en los derechos de personas y colectivos concretos para desafiar la concepción de que la corrupción es un delito sin víctimas.
- Impulsar iniciativas de observación ciudadana de procesos judiciales anticorrupción, y de participación en ellos a través de las figuras procesales vigentes.
- Monitorear el desempeño de la Fiscalía General de la República y del Órgano Judicial en sus competencias de investigar y juzgar actos de corrupción.
- Hacer uso de la legislación de acceso a la información pública para fiscalizar la función pública
- Visibilizar la situación de la lucha contra la corrupción ante instancias internacionales para que exhorten al Estado salvadoreño a mantener sus compromisos con esta agenda, respetar la separación de poderes y restituir el sistema de pesos y contrapesos.

A la comunidad internacional

- Apoyar, si fuera el caso, la instalación de un nuevo mecanismo internacional de apoyo en la lucha contra la corrupción en El Salvador, exigiendo condiciones institucionales y legales necesarias para la operación de este tipo de iniciativas con autonomía del poder político.
- Apoyar los esfuerzos de la sociedad civil para identificar, documentar y denunciar actos de corrupción.
- Continuar el diálogo con las instituciones del Estado salvadoreño, para impulsar y apoyar medidas y políticas públicas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y la cultura de responsabilidad de la función pública.

DPLf Fundación
para el Debido
Proceso

www.dplf.org