



RESUMEN EJECUTIVO

**LA APUESTA SALVADOREÑA
EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

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

DPL*f*

RESUMEN EJECUTIVO

LA APUESTA SALVADOREÑA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

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

- Sin desmerecer los procesos penales que han desentrañado graves casos de corrupción y sancionado a algunos pocos funcionarios de alto nivel, permanecen **dudas sobre la voluntad y capacidad de las instituciones salvadoreñas** de desarticular las estructuras criminales que, con distintos alcances y de diversas formas- han permeado sus intereses en las instituciones del Estado.
- Frente a experiencias de apoyo internacional de combate a la impunidad, El Salvador ha apostado por enfrentar la corrupción con **herramientas e instituciones estrictamente nacionales**. Pero con ello no ha logrado revertir una **alta percepción de impunidad** en el país, según el informe que anualmente publica Transparencia Internacional. Además, de acuerdo a estimaciones comparativas, la "cifra negra" en El Salvador es altísima: 90 de cada 100 delitos cometidos no se denuncian.
- Este contexto de impunidad es nocivo para la lucha contra la corrupción en El Salvador por dos razones: primero, porque evidencia un sistema incapaz de investigar delitos que emplean estructuras y redes complejas. Y segundo, porque evidencia también que **la independencia de las instituciones de justicia no está suficientemente protegida** con salvaguardas que lo hagan inmune frente a las presiones de grupos interesados en usar su influencia para frenar la lucha contra la corrupción.
- Fuera de algunos esfuerzos esporádicos de investigación periodística, en El Salvador **no existe información pública disponible sobre estadísticas de impunidad básicas** -como, por ejemplo, el número de investigaciones que resultan en sentencias condenatorias en un determinado periodo- respecto de cualquier delito. Tampoco hay transparencia respecto del trabajo de la Fiscalía, pues, por ejemplo, sus criterios de priorización de casos y sus lineamientos de actuación estratégica no están disponibles para cualquier ciudadano interesado. Resulta revelador que el Fiscal General presente sus **planes de política de persecución penal**, al final de su gestión, cuando ya no tendrá la capacidad de ejecutarlos, en vez de hacerlo al inicio de la misma.
- A nivel internacional, El Salvador ha firmado y ratificado los instrumentos más importantes contra la corrupción y ha sido evaluado por sus mecanismos de seguimiento, pero **ha hecho poco por llevar el derecho a la práctica**. Así, por ejemplo, no ha acreditado la implementación de las recomendaciones y observaciones realizadas por la MESISIC para crear un mecanismo que produzca estadísticas sobre casos de corrupción investigados y adjudicados, y de los

montos ingresados a las arcas públicas como consecuencia de la imposición de sanciones.

Sin esta información, es virtualmente imposible hacer un diagnóstico real de los obstáculos de la justicia para perseguir la corrupción, o diseñar políticas públicas anticorrupción basadas en evidencia.

- A nivel interno, **el problema de la impunidad no se debe a la falta de instituciones para hacer frente a la corrupción (más de quince en total), sino en la forma en que éstas ejercen las atribuciones que les concede el marco jurídico interno.**
- Una de las causas, reposa en la **forma de designación de los titulares de las instituciones de control.** La elección de las principales autoridades encargadas de perseguir la corrupción es **absolutamente política**, pues esta facultad le corresponde a la Asamblea Legislativa, quien los designa mediante procedimientos con escasas salvaguardas frente a influencias indebidas, y en los que hay amplios espacios de discrecionalidad que dejan lugar para el juego y la negociación de distintos tipos de intereses. Además, a diferencia de otros países de la región –que la prohíben–, en El Salvador la **reelección** de estas autoridades está permitida, y ello es un factor que en general, crea incentivos para que no se investiguen y sancionen a quienes, precisamente, tienen el poder de ratificarlos en el cargo.

A diferencia de otros países que también tienen mecanismos políticos de designación, en El Salvador **la regulación es mínima y deficiente**, especialmente la del Fiscal General. Ello genera un alto riesgo de que las designaciones de autoridades de control no se definan necesariamente por el mérito de los elegidos y sus capacidades para perseguir la corrupción.

- Pese a tener facultades para vigilar el correcto uso de los recursos públicos e investigar a

funcionarios que los administran, la **Corte de Cuentas de la República** no parece tener como prioridad identificar patrones o recolectar información que sirva para comprender cómo funcionan las redes de corrupción. Tampoco tiene facultades para impulsar o coadyuvar en la investigación penal de actos de corrupción, lo que queda a cargo de la Fiscalía General.

- La **Sección de Probidad que forma parte de la Corte Suprema de Justicia, es una de las instituciones con mayor potencial para combatir la corrupción**, pues tiene facultades para recibir las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos al inicio y al final de su gestión, comprobar su veracidad, e informar al Pleno de la Corte la existencia de indicios de enriquecimiento ilícito.

Sin embargo, es un órgano debilitado, que solo ha actuado a instancia de la presión y demanda de organizaciones de la sociedad civil; cuyos criterios de selección de casos no son públicos, y que desde junio de 2017 y bajo el argumento de proteger el derecho a la imagen de los funcionarios investigados, mantiene en reserva todos sus informes de auditoría, lo que impide a la ciudadanía conocer y exigir la investigación de casos de gran impacto social.

- La **Fiscalía General de la República** ha mostrado avances innegables en la persecución penal de altos funcionarios en casos puntuales, pero generalmente, en base a evidencia generada por otras instituciones –especialmente la Sección de Probidad de la Corte Suprema–; y no ha demostrado que tiene –por sí misma– la capacidad de detectar, investigar y judicializar casos de corrupción, pese a que puede actuar independientemente de otras instituciones de control. De manera general, es una institución opaca, renuente a entregar información completa, oportuna y accesible y con una deficiente cultura de la transparencia y rendición de cuentas. Pese a ello, debe reconocerse

que ha impulsado importantes reformas a su ley orgánica, que luego de ser aprobadas por la Asamblea Legislativa, fueron vetadas por la Presidencia.

- El Salvador cuenta con una **Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos** que data de 1959, y que pocas veces ha sido aplicada. El intento de sustituirla por una nueva y moderna Ley de Probidad, ha fracasado hasta el momento.
- El Salvador fue uno de los últimos países centroamericanos en aprobar una **Ley de Acceso a la Información Pública**, lo que se logró gracias al impulso de la sociedad civil. El **Instituto de Acceso a la Información** ha sido un actor importante en la lucha por la transparencia y la rendición de cuentas, pero su labor ha tenido resistencias de otros órganos, especialmente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al declarar que los informes de auditoría sobre el patrimonio de los funcionarios públicos, producidos por su Sección de Probidad, tienen carácter "reservado".
- Existe una **Ley de Ética Gubernamental y un Tribunal** encargado de velar por su cumplimiento, que tiene funciones preventivas y sancionatorias. Sin embargo, este Tribunal solo puede suspender a funcionarios e imponerles multas, pues la destitución solo se produce si se emite una sentencia penal que los condene, lo cual depende del impulso de la Fiscalía General. De otro lado, la forma de nombramiento de los miembros del Tribunal tiene un fuerte componente político, por lo que, en definitiva, este órgano depende de las personas que posiblemente debería investigar.
- En El Salvador, el **nepotismo** no está regulado como un delito en el Código Penal, y solo es una falta sancionada con una multa por la Ley de Ética Gubernamental, por lo que las consecuencias de transgredir las normas son mínimas. Varios altos funcionarios y ex funcionarios estatales, han sido sancionados por el Tribunal de Ética Gubernamental, por la contratación de personas de su entorno familiar.
- En los últimos años, han salido a la luz diversos **casos que ilustran la gran corrupción en El Salvador**. Quizás el más emblemático sea el de los Gastos Reservados de la Presidencia de la República: durante por lo menos 5 periodos presidenciales de distinta orientación, se repartieron discrecionalmente, fondos a funcionarios públicos y actores privados por montos que llegan a representar hasta el 60% de los gastos totales del Poder Ejecutivo, desde una partida presupuestaria que recibía fondos desviados de otras ramas de la administración, de forma secreta y sin ningún mecanismo de control. Otro ejemplo ilustrativo, es que el ex Fiscal General del país, se encuentre detenido y procesado penalmente por haber recibido sobornos para no ejercer o impedir el ejercicio de la acción penal en casos graves de corrupción.
- En El Salvador, la lucha contra la corrupción se ha instalado en el debate público y en el discurso político. El impulso de una insistente comunidad de periodistas de investigación, ha sido un factor decisivo para activar los mecanismos legales e institucionales contra altos funcionarios beneficiados con el desvío de recursos públicos. **La principal fuente de información sobre casos de gran corrupción, es la investigación periodística, y no la realizada por las instituciones del Estado** que tienen ese mandato.
- De manera general, El Salvador tiene instituciones y recursos legales necesarios para combatir la corrupción. **No existen vacíos legales insuperables, pero sí aspectos que pueden ser mejorados** (puntos inconexos, algunos traslapes de funciones, impedimentos procesales que impiden activar una vía legal cuando otra se encuentra en curso, etc.) Una reforma integral que unifique coordine todos estos recursos en

un sistema, es algo posible si existe voluntad política de hacerlo.

- El Salvador tiene **grandes retos** en la lucha contra la corrupción. El primero, es dotar a las instituciones de control, de las **condiciones reales para que puedan actuar de forma autónoma e independiente, especialmente a la Fiscalía**. Para ello, un aspecto ineludible que debe ser revisado, y sin el cual no podrán existir avances sustantivos contra la corrupción, es el régimen altamente político que actualmente existe para designar a los titulares de dichas instituciones.
- El segundo, es invertir en el **fortalecimiento de las capacidades de investigación de delitos, especialmente de delitos complejos, por parte de la Fiscalía**. Si ello no se logra, los resultados –pocos o muchos– seguirán dependiendo de su capacidad para producir evidencia objetiva, y de lo que produzcan otras instituciones o el periodismo de investigación.
- En tercer lugar, se debe **promover el conocimiento y uso de las herramientas disponibles para supervisar la función pública, por parte de la ciudadanía**. La cultura de la rendición de cuentas debe promoverse en diversos sectores de la sociedad civil. Finalmente, es preciso garantizar la **disponibilidad de información pública, accesible, sistematizada, útil y oportuna**, especialmente respecto de las instituciones de control cuyo mandato está directamente vinculado en la lucha contra la corrupción.

RECOMENDACIONES

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

Ello implica **revisar el modelo político** actualmente existente, para adecuarlo a estándares internacionales sobre máxima transparencia y publicidad, identificación del mérito, participación de la sociedad civil, e igualdad y no discriminación. Una medida importante, sería **impulsar la aprobación de una ley general de designaciones de segundo grado**, que incorpore salvaguardas para reducir el espacio de discrecionalidad en la evaluación y nombramiento.

2. **Revisar el diseño de los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos de las instituciones de control**. Es importante que estos mecanismos sean democráticos, en el sentido de incorporar la participación de la sociedad civil.
3. Realizar una evaluación integral de las instituciones de control y el marco normativo de combate a la corrupción, para identificar puntos inconexos, vacíos normativos, interferencias o duplicidad de funciones o impedimentos procesales que puedan ser eliminados o removidos, pero también oportunidades para potenciar la colaboración interinstitucional o herramientas que pueden ser fortalecidas, con el propósito de **coordinar dichas instituciones y normas en una lógica de sistema**.
4. **Fortalecer las capacidades de investigación de delitos de corrupción de la Fiscalía General**. Para ello, el primer paso es realizar un diagnóstico

integral de la fiscalía y las instituciones policiales, para identificar fortalezas y debilidades y de esa manera establecer un modelo de trabajo base.

5. Retomar el debate sobre la autonomía operativa y presupuestaria de una **fiscalía especial de combate a la corrupción** dentro de la estructura de la Fiscalía General, cuyo titular sea elegido y fiscalizado mediante mecanismos especiales, y que incorpore salvaguardas similares a los aplicables a la elección de Fiscal General. Asimismo, es importante impulsar un nuevo debate legislativo que conduzca a la superación del veto presidencial sobre la iniciativa de reforma de la ley orgánica de la fiscalía en lo relativo a la autonomía de la **Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)**
6. Evaluar la necesidad de **solicitar apoyo de la cooperación internacional para instalar un mecanismo especial de combate a la corrupción y la impunidad en El Salvador.**
7. Promover la **aprobación de una nueva Ley de Probidad**, que sea consonante con los demás instrumentos normativos de combate a la corrupción que ya existen, y que regule la publicidad de los informes de auditoría de acuerdo con los estándares internacionales de acceso a la información pública. Es recomendable que el proyecto de este importante instrumento legal, sea sometido a un debate público amplio, con participación de la sociedad civil en un formato de parlamento abierto.
8. **Mientras no se apruebe la Ley de Probidad, es recomendable que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia levante la reserva actualmente existente sobre los informes de auditoría elaborados por su Sección de Probidad** y sus documentos antecedentes, en virtud del derecho de acceso a la información pública reconocido en compromisos internacionales asumidos por el Estado de El Salvador.
9. **Introducir mecanismos que permitan la participación efectiva de la sociedad civil en espacios estratégicamente ligados al combate a la corrupción**, como por ejemplo, regulando mecanismos de participación efectiva en los procesos de selección y nombramiento de autoridades de control, en los mecanismos de la rendición de cuentas de dichas instituciones, en la denuncia de actos de corrupción, en la construcción de las políticas criminales o de persecución criminal del fenómeno de la corrupción, entre otros. La posibilidad de intervención de la sociedad civil en los procedimientos criminales sobre corrupción, mediante figuras procesales como las del querellante adhesivo o parte civil, puede ser una herramienta a ser potenciada.



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

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

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