

Perfil del sistema nacional de integridad de El Salvador

(Este documento fue elaborado por el proyecto Estado de la Región, en el marco de la preparación del Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, proyecto COS 00/24 PNUD. Los estudios y actividades relativas a la preparación de los insumos para este documento fueron financiados por PRODECA.)

COSTA RICA, JUNIO 2003.

FICHA

Perfil del sistema nacional de integridad de El Salvador

Coordinación regional del proyecto	Arodys Robles, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal, equipo técnico Segundo Informe de desarrollo humano para Centroamérica.
Coordinación de la investigación en El Salvador	Francisco Díaz, FESPAD.
Investigación y Cuestionario	Francisco Díaz, Varinia Arévalo, Roberto Cañas. FESPAD.
Edición técnica	Ronald Alfaro y Evelyn Villarreal, equipo técnico Segundo Informe de desarrollo humano para Centroamérica.
Asesoría técnica	Alejandro Salas, Transparencia Internacional.
Comentarios	Kelly Josh.
Financiamiento	PRODECA.

Índice

1. PRESENTACIÓN	5
2. RESUMEN EJECUTIVO.....	7
3. PERFIL DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD DE EL SALVADOR, ANÁLISIS DE SUS COMPONENTES	8
3.1 PODER EJECUTIVO	8
3.2 PODER LEGISLATIVO	9
3.3 FINANCIACIÓN PARTIDOS POLÍTICOS	10
3.4 CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA	11
3.5 PODER JUDICIAL.....	12
3.6 SERVICIO PÚBLICO	13
3.7 POLICÍAS Y FISCALES	14
3.8 ADQUISICIÓN PÚBLICA	15
3.9 OMBUDSMAN	17
3.10 AGENCIAS DE INVESTIGACIÓN	17
3.11 MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	17
3.12 SOCIEDAD CIVIL	19
4. PROGRESO CON LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO	20
5. REFORMAS ANTICORRUPCIÓN EN LA ÚLTIMA DÉCADA.....	20
5.1 REFORMAS ANTICORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO.....	21
<i>Ley de la Corte de Cuentas.....</i>	21
<i>Convención Interamericana Contra la Corrupción.....</i>	21
<i>Ley de Lavado de Dinero.....</i>	22
<i>Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública</i>	22
<i>Acuerdos 211 y 196.....</i>	23
<i>Ley Reguladora del Ejercicio de la Profesión de la Contaduría.....</i>	24
<i>Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.....</i>	25
5.2 INICIATIVAS ANTICORRUPCIÓN.....	26
<i>Nombramiento del Fiscal Especial.....</i>	27
<i>Nuevos gremios judiciales.....</i>	27
<i>Depuración de la Policía.....</i>	28
<i>Depuración de la Fiscalía General.....</i>	28
<i>Esfuerzos de ahorro de los fondos públicos en la Corte Suprema de Justicia.....</i>	29
<i>Iniciativa de denuncia en la Policía Nacional Civil</i>	29
<i>Conformación del Grupo de Acción de Alto Nivel.....</i>	30
<i>Denuncias por inasistencia en la Asamblea Legislativa.....</i>	30
5.3 RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOBIERNOS MUNICIPALES.....	30
<i>Acajutla.....</i>	30
<i>La Reina.....</i>	30
<i>San Salvador.....</i>	30
6. CARACTERIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL SALVADOR.....	31
6.1 EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y OTROS ÍNDICES	32
7. CUESTIONARIO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL	34
PODER EJECUTIVO.....	34
<i>¿Pueden las y los ciudadanos demandar al Estado por infringir sus derechos civiles?</i>	34
<i>¿Existen procedimientos para el monitoreo de activos, incluyendo provisiones de revelación, para el Presidente, los ministros y otros funcionarios públicos de alto nivel?</i>	37
<i>¿Existen reglas para resolver los conflictos de interés?.....</i>	41
<i>¿Existen reglas y registros acerca de la recepción de regalos y de hospitalidad?.....</i>	42
<i>Si existen ¿están actualizados estos registros?.....</i>	43

¿Tiene poderes legales para obligar a las autoridades públicas a revelar información?.....	43
¿Tienen el personal para investigar denuncias?.....	43
¿Qué poderes existen para sancionar a los funcionarios públicos ?.....	43
¿Se han utilizado alguna vez?.....	44
PODER LEGISLATIVO	44
¿Se requiere aprobación legislativa del presupuesto público?.....	44
¿Hay rubros importantes de gasto público que no requieren aprobación legislativa? ¿Cuáles?.....	46
¿Existen reglas para la recepción de regalos y disfrute de hospitalidad que cubran a los congresistas?.....	46
.....	46
Si existen ¿están actualizados estos registros?.....	46
¿Tiene poderes legales para obligar a las autoridades públicas a revelar información?.....	46
¿Tienen el personal para investigar denuncias?.....	46
¿Qué poderes existen para sancionar a congresistas?.....	46
¿Se ha sancionado a alguien?.....	47
FINANCIACIÓN PARTIDOS POLÍTICOS	47
¿Existen normas que regulen el financiamiento a partidos políticos?.....	47
¿Son hechas públicas las donaciones privadas y se identifican los donantes?.....	49
¿Existen normas que regulen los gastos de los partidos políticos?.....	49
¿Se publican la contabilidad de los partidos políticos?.....	50
¿Son auditadas estas cuentas por una institución independiente?.....	50
¿Inicia esa institución investigaciones de oficio?.....	50
CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA	51
¿Está el nombramiento del contralor general basado en criterios profesionales y de mérito?.....	51
¿Puede el contralor general ser removido de su cargo sin causa substantiva?.....	52
¿Son auditados cada año todos los gastos públicos?.....	52
¿Están los informes de gasto actualizados?.....	54
PODER JUDICIAL	54
¿Tienen las cortes y tribunales una función jurisdiccional sobre las acciones del Ejecutivo?.....	54
¿Están basados los nombramientos judiciales en criterios técnicos y de mérito?.....	55
¿Han sido enjuiciados por corrupción algún alto funcionario público en los últimos tres años? ¿Han sido condenados?.....	56
SERVICIO PÚBLICO	57
¿Existen leyes que establezcan sanciones penales y administrativas por soborno?.....	57
¿Existen normas requiriendo la independencia política a los funcionarios bajo el régimen de servicio civil?.....	57
¿Existen reglas específicas para prevenir el nepotismo? ¿Y para el amiguismo?.....	58
POLICÍAS Y FISCALES	59
¿Existen garantías de independencia para el jefe de la policía?.....	59
¿Existen garantías de independencia para los fiscales públicos?.....	60
¿Existe un mecanismo independiente a cargo de procesar las denuncias de corrupción en contra de la policía?.....	60
¿Han sido enjuiciados en los últimos cinco años policías sobre los que recaen sospechas de corrupción (o han sido amonestados o sancionados)?.....	61
¿Cuáles instrumentos legales poseen la policía y los fiscales públicos para la investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción y soborno?.....	62
¿Cuántos casos han sido enjuiciados en los últimos años? ¿Cuántos de ellos han culminado con una sentencia de culpabilidad?.....	62
ADQUISICIÓN PÚBLICA	63
¿Exigen las normas que regulan las adquisiciones públicas la competencia entre los principales proveedores con excepciones muy limitadas?.....	63
¿Son ampliamente publicitadas las adjudicaciones de las adquisiciones públicas?.....	64
¿Existe un procedimiento para apelar las adjudicaciones?.....	65
¿Puede ser revisada por un tribunal una decisión desfavorable?.....	65
¿Existen provisiones para una lista de empresas que probadamente hayan sobornado funcionarios con el fin de influir sobre las adquisiciones públicas?.....	66

¿Existen reglas y procedimientos para prevenir el nepotismo y el conflicto de intereses en las adquisiciones públicas?	66
OMBUDSMAN	67
¿Existen garantías de independencia para el ombudsman?.....	67
El volumen de denuncias recibidas en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, es considerablemente superior al de otras instituciones del Sistema de Transparencia Institucional	67
Cuadro 13.....	67
Denuncias por violaciones a los Derechos Humanos admitidas	67
de 1998 al 2001 por año, según tipología	67
¿Puede una persona efectuar una denuncia anónima cuando tienen temor a represalias?.....	68
¿Son publicitados los informes de los Ombudsman?.....	68
¿Responde el gobierno a las recomendaciones de los Ombudsman?.....	68
AGENCIAS DE INVESTIGACIÓN	68
¿Existen garantías de independencia de estas agencias?.....	68
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	69
¿Existen leyes que garanticen la libertad de expresión y de prensa?	69
¿Existe censura a los medios de comunicación colectiva?.....	69
¿Existe cierta pluralidad en la propiedad de los medios de comunicación colectiva?	70
¿Se han presentado amenazas a periodistas?	71
¿Tratan los medios de comunicación el tema de la corrupción?	72
¿Restringen las leyes de difamación u otras sanciones la cobertura sobre la corrupción?.....	72
SOCIEDAD CIVIL	73
¿Tienen las personas acceso a la información y documentos de carácter público?.....	73
¿Existen grupos ciudadanos que den seguimiento al desempeño del gobierno en áreas como los servicios públicos, etc?.....	73
GOBIERNO LOCAL.....	73
¿Existen requerimientos legales para que los audiencias públicas o las reuniones de los órganos de gobierno local estén abiertos a los medios de comunicación y a la población?	73
PROGRESO CON LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO	73
¿Ha anunciado el gobierno una estrategia anticorrupción y un calendario para su puesta en marcha?	73

1. PRESENTACIÓN

El perfil del Sistema Nacional de Integridad (SNI) de Honduras tiene el propósito de describir el funcionamiento de los mecanismos nacionales de control de la corrupción, tanto desde el punto de vista legal como de su implementación práctica. El SNI es la metodología que utiliza la organización Transparencia Internacional (TI) para designar el conjunto de elementos que hacen posible que los distintos componentes del Estado y la sociedad civil, se organicen y actúen con transparencia¹.

La metodología se basa en un cuestionario que recopila información sobre aquellos elementos dentro del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial relacionados con la prevención y control de la corrupción, como por ejemplo: reglas sobre el conflicto de intereses, normativa sobre aceptación de regalos o dádivas, aprobación de presupuestos públicos, sanciones para delitos contra la función pública, entre otros. También trata temáticas como el servicio público, las entidades de auditoría externa, la policía y fiscales, los gobiernos locales, los Ombudsman y las políticas públicas de combate a la corrupción.

El proceso de dar respuesta a cada una de las preguntas planteadas en el cuestionario integra un análisis legal y una investigación de las prácticas institucionales y sociales, a fin

1/ Jeremy Pope and Transparency International. 2000. TI Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. Germany.

de identificar las áreas más proclives a la corrupción, el tipo de corrupción predominante y las medidas esenciales que se requieren para enfrentarla. Las respuestas a estas preguntas permiten obtener un panorama de estos elementos, tanto del marco legal, como de su aplicación real.

En la primera parte del presente documento, fueron resumidas las respuestas al cuestionario en secciones o componentes (por ejemplo, poder ejecutivo, poder judicial, etc.), que ayudan a identificar las debilidades en cada uno de los pilares del Sistema. A partir de este resumen se elabora la caracterización de la corrupción en el país y las perspectivas a futuro.

En la segunda parte del documento, se responde cada pregunta. Para responder cada interrogante se examinaron diversas fuentes como: textos legales, estudios de opinión ciudadana, análisis sobre la realidad nacional, investigaciones sobre el sector público, información publicada por los medios de comunicación y entrevistas con algunos empleados y funcionarios de las instituciones públicas.

Es preciso hacer tres precauciones al lector sobre la naturaleza de este trabajo:

1) La presentación de los resultados de las investigaciones privilegia la información que proviene de fuentes verificables y con alto grado de confiabilidad. La no existencia de información sobre los aspectos indagados se considera un resultado en sí mismo y así se ha dejado explícito. La presentación no incorpora ni percepciones ni opiniones como su única fuente sino que se restringe a la existencia de información que pueda ser corroborada.

2) Existen dificultades para obtener registros institucionales que permitan comprobar la aplicabilidad del marco legal. Entre las razones que explican esta situación se encuentran la inexistencia de tales registros, información no sistematizada difícil de recopilar, limitaciones en el acceso a las fuentes, confiabilidad de los datos obtenidos, falta de seguimiento periódico de ciertos indicadores y limitaciones de plazos y recursos de este trabajo. Por ello la información contenida en el presente informe constituye un esfuerzo de recopilación de acuerdo con la disponibilidad de datos existente. Asimismo se ha tratado de iluminar vacíos y áreas de investigación con potencial que motiven el trabajo de los hondureños interesados en esta temática.

3) El SNI tiene como objetivo presentar un panorama general del control de la corrupción, no es un seguimiento de actos de corrupción específicos. Por ello no hay referencias a casos particulares.

La elaboración del SNI se basa en investigaciones realizadas en el marco del Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica. Estas comprenden temas tales como el financiamiento de los partidos políticos, los medios de comunicación, el sistema electoral y la administración de la justicia, así como un componente de las investigaciones contratadas en cada país sobre el tema de transparencia y rendición de cuentas. Bajo la coordinación regional del equipo encargado del Segundo Informe, se conformó una red de investigadores nacionales que llevaron a cabo un estudio que contenía entre otros aspectos la recopilación de información para dar respuesta al cuestionario de TI. La amplitud de la investigación

desarrollada alrededor de esta temática fue gracias al patrocinio de PRODECA y al apoyo técnico de TI.

2. RESUMEN EJECUTIVO

La lucha contra la corrupción en El Salvador se ha convertido en los últimos diez años en tema de preocupación tanto del gobierno, como de los diferentes sectores de la sociedad. Al finalizar el conflicto armado y materializarse prácticamente la totalidad de los Acuerdos de Paz, han surgido en el país nuevas preocupaciones como la violencia, las políticas económicas y sociales, la aplicación de la justicia, la transparencia y la corrupción.

Los esfuerzos por hacer transparente la gestión gubernamental del país y por crear una cultura de rendición de cuentas tanto en las autoridades como en la población son aún incipientes. Varias han sido las iniciativas presentadas sobre reformas legislativas, nuevas normativas, mejoras administrativas, entre otros. Sin embargo, la mayoría de acciones gubernamentales, como las depuraciones de la Fiscalía General de la República y de la Policía Nacional Civil, han sido en respuesta a las denuncias y numerosas quejas de la ciudadanía y no como parte de un Plan de Gobierno que ponga fin a las prácticas de corrupción, sean éstas consideradas o no como delitos en la normativa nacional.

En este contexto, el papel de los medios de comunicación ha sido determinante tomando posturas de denuncia, convirtiéndose en un aliado en la lucha por la transparencia y en la creación de una cultura de denuncia ciudadana ante los constantes hechos de corrupción de funcionarios de gobierno.

Sin embargo, la impunidad ha estado presente en este proceso. Hasta la fecha, la cantidad de registros oficiales que se tienen sobre investigaciones de hechos de corrupción, comprendiendo sus diferentes manifestaciones desde nepotismo hasta malversación de fondos, es insignificante. La mayoría de hechos de corrupción denunciados han quedado archivados, olvidados, o en el mejor de los casos absueltos.

Durante el desarrollo de la investigación no se pudo conocer de ninguna sanción a ningún funcionario público. Asimismo no se tiene conocimiento de que se haya abierto un caso por enriquecimiento ilícito, ni se ha juzgado a nadie por malversación de fondos. Como ejemplo de casos graves pueden citarse el del ex Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Eduardo Peñate Polanco, de quien no llegó a resolverse ninguna denuncia, varias de ellas abiertas aún antes desde su nombramiento, y el del actual diputado Francisco Merino, ex Vicepresidente de la República y ex Presidente de la Corte de Cuentas de la República, quien también acumula múltiples denuncias, y cuya última actuación —lesiones con arma de fuego ocasionadas a una agente de la PNC y daños en propiedad del Estado, encontrándose el autor en estado de ebriedad— no fue más allá de un arreglo conciliatorio judicial.

Diversos factores son necesarios para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Integridad, entre ellos la despolitización de las instituciones que lo componen, la creación

de una cultura de denuncia ciudadana, el castigo a la cultura patrimonialista del Estado y la aplicación de las normativas vigentes.

Sin duda alguna, la creación de nuevas normativas, como la Ley de Partidos Políticos, la reforma de algunas otras y la labor de monitoreo y de denuncia por parte de instituciones no gubernamentales, son elementos que contribuirán al mejoramiento del Sistema Nacional de Integridad, permitiendo en el mediano plazo, una cultura de transparencia y de rendición de cuentas y, por ende, la disminución de las diversas manifestaciones de corrupción en el país.

3. PERFIL DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD DE EL SALVADOR, ANÁLISIS DE SUS COMPONENTES

El presente perfil es resultado de la síntesis de información recopilada en el cuestionario sobre integridad nacional diseñado por Transparencia Internacional. Incluye información sobre el marco legal para combatir la corrupción y su efectividad en temas como el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, medios de comunicación entre otros.

3.1 PODER EJECUTIVO

En este apartado se incluye información acerca de los mecanismos que permiten demandar al gobierno por infringir derechos civiles, la existencia de procedimientos de monitoreo patrimonial de bienes, reglas de conflicto de intereses, así como reglas y registros de obsequios y agasajos.

Aún cuando la Constitución se rige por el principio de responsabilidad subsidiaria del Estado, diversos artículos de la misma contemplan de manera explícita o implícita su enjuiciamiento. La regla general se encuentra en el Art. 245: “Los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren a consecuencia de la violación a los derechos consagrados en esta Constitución.”

El Art. 184 determina el juez natural en los juicios contra el Estado: “Las Cámaras de Segunda Instancia de la capital, de acuerdo a la materia, conocerán en primera instancia de los juicios contra el Estado; y en segunda instancia conocerá la respectiva Sala de la Corte Suprema de Justicia”.

Relacionado con lo anterior, aún cuando el porcentaje de causas ingresadas en la Sala de lo Contencioso Administrativo es bajo (entre 5% y 13%), durante los últimos cuatro años la sala de lo Contencioso Administrativo ha mostrado un incremento en el número de causas ingresadas tanto en cifras absolutas como porcentuales.

En el período 1998-2001, la Sala de lo Contencioso Administrativo, declaró 76 Resoluciones Ilegales, 27 Legales y 2 Ineptas. Entre las ilegales más importantes se encuentran: 9, contra la Dirección General y Tribunal de Apelaciones ambos de los Impuestos Internos; 17 contra la Dirección General de Tránsito y 36 contra la Dirección General de la Renta de Aduanas, entre otras.

En materia de Procedimientos para monitoreo patrimonial, en el Artículo 240 de la Constitución se establecen los procedimientos para el monitoreo patrimonial. Asimismo éstos procedimientos se desarrollan en la Ley Sobre Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios y Empleados Públicos, cuya aplicación corresponde a la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.

La Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos entró en vigencia en el mes de mayo de 1959 y en ella se determina la lista de funcionarios públicos a los cuales se les aplica la disposición constitucional, establece los requisitos de las declaraciones del estado de patrimonio y regula los procedimientos y sanciones aplicables como consecuencia de sus infracciones.

Con respecto a plazos, ocasiones o sistemas utilizados para la verificación de las declaraciones patrimoniales, en la práctica, la Sección de Probidad clasifica las declaraciones de acuerdo al orden de importancia de los funcionarios obligados y con dicha clasificación, selecciona por muestreo los expedientes que de acuerdo a sus recursos esté en la posibilidad de verificar.

En el 2001, la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sección de Probidad, y la Fundación "Guillermo Manuel Ungo", publicaron un estudio denominado "Probidad Pública Municipal. Compendio Estadístico 1991-2000", el cual revela información sobre el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios en cuanto a declarar el estado patrimonial de su grupo familiar al inicio y cese de sus funciones públicas.

Tal estudio revela, que el cumplimiento de la obligación formal de presentar declaración a nivel municipal es insatisfactorio. Que existe una desproporción entre las declaraciones de inicio y cese de funciones. Por ejemplo, durante el período 1997-2000, y de un universo de 2,890 concejales, sólo el 71.9% presentó la declaración. Sin embargo, al final del ejercicio, únicamente cumplió con la obligación de declarar al cese de funciones el 34.5%.

En febrero del 2000,² la Corte Suprema de Justicia (CSJ) multó a cuatro ejecutivos del gobierno del ex presidente Armando Calderón Sol que no presentaron a tiempo sus declaraciones de probidad. El funcionario a cargo de la sección de probidad, Eduardo Cáceres, mencionó que existen casos de funcionarios en los que se tuvo sospecha de enriquecimiento ilícito, pero luego de una valoración, se determinó que no existían los elementos suficientes para iniciar juicios contra ellos.

En cuanto a la existencia de Reglas en materia de obsequios y agasajos, la Ley de Servicio Civil, existe una disposición en el Artículo 31 inciso d), aplicable a todos los funcionarios y empleados públicos, que establece como obligación "Rechazar dádivas, promesas o recompensas que se les ofrezcan como retribución, aún cuando sea a título de pronto despacho".

3.2 PODER LEGISLATIVO

² Véase La Prensa Gráfica 16 de febrero del 2000.

En esta sección se resume información en temas como aprobación legislativa del presupuesto y la vigencia de reglas relacionadas con obsequios y agasajos.

Según el Artículo 131 de la Constitución “Corresponde a la Asamblea Legislativa: ... 8°.- Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas.” Sus contenidos, procedimiento de elaboración, votación y demás, están establecidos en el Art. 227 de la Constitución.

Aunque ninguna normativa lo regula, la Asamblea debe aprobar dicho presupuesto antes de finalizar el año fiscal para disponer de los recursos financieros el año fiscal siguiente. Sin embargo en los últimos cuatro años únicamente fue aprobado a tiempo el presupuesto del año fiscal 2000. Los años 1999 y 2001 iniciaron sin la aprobación de sus respectivos presupuestos debido a la fuerte disputa interpartidaria sobre el déficit y la forma de su financiamiento.

En la práctica, la Dirección General del Presupuesto, del Ministerio de Hacienda, inicia el proceso con la propuesta (Art. 23 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y sus Reformas - Ley AFI-).

La legislación que rige este proceso está contemplada dentro de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, la Ley Orgánica de Presupuestos y las Disposiciones Generales de Presupuesto. Las fases del proceso como programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto se regulan anualmente por la Ley de presupuesto General del Estado.

Los presupuestos de los gobiernos locales se manejan de manera diferente. Cada municipio tiene autonomía en la gestión financiera (Art. 203 inciso 1°). Sin embargo los municipios al igual que el resto de instituciones gubernamentales están sujetos al control y auditoría de la Corte de Cuentas.

En el caso del poder legislativo, es aplicable la misma norma mencionada anteriormente en lo referido a la existencia de reglas de obsequios y agasajos y sus sanciones. Sobre este tema en particular, varias denuncias se han hecho públicas por parte de diputados sobre dádivas otorgadas por el partido oficial para la obtención de votos. Estos hechos se han hecho públicos a través de los medios noticiosos, pero ninguna investigación de oficio se ha iniciado al respecto y las denuncias tampoco han ingresado al Sistema de Justicia.

3.3 FINANCIACIÓN PARTIDOS POLÍTICOS

Este subtema incluye información de los siguientes tópicos: reglas sobre financiación, publicidad de las donaciones a las agrupaciones, reglas sobre gastos partidarios, publicación y verificación de las cuentas partidarias.

Sobre el financiamiento partidario en El Salvador, como mecanismo encaminado a promover la libertad y la democracia partidista el artículo 210 de la Constitución establece la “Deuda Política” la cual se regula mediante el Código Electoral. El procedimiento de

cálculo del monto de los subsidios directos en el país es fijado por la autoridad electoral ajustando el monto distribuido en la elección anterior por la inflación.³

En el caso de El Salvador, no se establece una barrera para acceder al financiamiento, además se distribuyen anticipadamente porciones sustanciales de la subvención estatal.⁴ Esta deuda se encuentra normada por varios artículos del Código Electoral que establecen los mecanismos de cálculo del financiamiento para las campañas políticas con la ventaja que los partidos pueden recibir un anticipo de hasta un 75% del monto total del financiamiento.

Además, la norma jurídica establece que los partidos políticos tienen obligación de reintegrar al fisco la diferencia que resultare entre el anticipo recibido y la suma que les corresponda como consecuencia de la liquidación post electoral. (Art. 192 del Código Electoral).

Sobre el carácter de publicidad de las donaciones a los partidos políticos, la Ley no establece la fiscalización de los ingresos de los partidos políticos sea cual fuere la fuente de ingresos, y por ende no obliga a ningún instituto político a declarar las contribuciones privada de las que han sido sujeto. A lo que se añade que en El Salvador, no existen disposiciones jurídicas en materia de reglas sobre gastos de partidos políticos. La única limitación que pesan sobre el gasto electoral en El Salvador concierne a la delimitación temporal de las campañas electorales.

En materia de transparencia financiera partidaria, no existen disposiciones que exijan informes ni auditorías de ninguna clase para los partidos políticos. Por lo que, no se tiene conocimiento de la publicación de cuentas de los partidos políticos en el país, ni de iniciativa pública o privada alguna, relacionada con la investigación y verificación del financiamiento partidario en el país.

3.4 CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA

En el apartado específico de la Corte de Cuentas se detallan las disposiciones legales y su aplicabilidad en los siguientes aspectos: nombramiento del contralor con base en méritos, protección contra remoción indebida y la auditoría anual de gastos públicos.

La Corte de Cuentas de la República (CCR) es el máximo organismo de control gubernamental. La Constitución de la República de El Salvador, en su Artículo 195 señala: "La fiscalización de la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto en particular estará a cargo de un organismo independiente del órgano ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República". La Corte de Cuentas fue instituida por la Constitución Política, del 20 de enero de 1939.

La Corte es independiente del Órgano Ejecutivo, en lo funcional, administrativo y presupuestario. La independencia de la Corte se fundamenta en su carácter técnico, y sus

³ Casas, Kevin. 2002.

⁴ Ibidem.

actuaciones son totalmente independientes de cualquier interés particular (Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República).

En lo que concierne a protección contra remoción indebida, existe esta protección contra remoción indebida para los magistrados y presidente de la Corte de Cuentas la cual se expresa de manera explícita en el Art. 196 inciso 3° Constitución: “Estos funcionarios (Presidente y Magistrados) serán elegidos para un período de tres años, podrán ser reelegidos, y no podrán ser separados de sus cargos sino por causa justa, mediante resolución de la Asamblea Legislativa.”.

Por otra parte, la auditoría gubernamental es una herramienta para el control de la hacienda pública. La Corte de Cuentas de la República, para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, se divide en una Cámara de Segunda Instancia y en las Cámaras de Primera Instancia. La Cámara de Segunda Instancia esta formada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados.

Durante el año 2000, fueron procesados un total de 885 Informes, de los cuales el 55.3% (489) procedieron de la Corte de Cuentas, 43.9% (389) de las Unidades de Auditoría Interna y el 0.8% (7) de Firmas Privadas de Auditoría. De los 885 Informes Procesados, en el 45.8% (405) se emitió Resolución Definitiva, en 39.7% (351) se elaboraron Proyectos de Resolución y 14.5% (129) fueron Informes Rechazados por incumplimiento de diversos requisitos técnico-legales. Así mismo en las Resoluciones Definitivas, se determinó Responsabilidad Administrativa en 45 Informes, Patrimonial en 13, Indicios de Responsabilidad Penal en 12, Administrativa Patrimonial en 28, Administrativa - Patrimonial e Indicio de Responsabilidad Penal en 5 y 302 se determinaron como Exentos.

3.5 PODER JUDICIAL

En la sección correspondiente al Poder Judicial, se incluye información referida a: jurisdicción para revisar acciones del Ejecutivo y disposiciones sobre el nombramiento de jueces y magistrados basados en méritos.

Sobre la jurisdicción para revisar acciones del Ejecutivo por parte del Poder Judicial, existe la jurisdicción contencioso administrativa que permite el control judicial de toda actuación de la administración pública. Si bien a la fecha está concentrada únicamente en una Sala a nivel de la Corte Suprema de Justicia. La Ley de lo Contencioso Administrativo data de 1978, con reformas en 1996.

En cuanto al nombramiento de jueces y magistrados, el Órgano Judicial se encuentra integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás tribunales (Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Paz). La Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano de justicia en El Salvador. La Corte Suprema de Justicia está compuesta por quince Magistrados, siendo uno de éstos el presidente, quienes son electos por la Asamblea Legislativa.

El proceso de selección de jueces y magistrados ha mejorado notablemente al establecer mecanismos más rigurosos y transparentes de selección de funcionarios, pasando de ser una

elección determinada por el partido en el poder, a una elección en la cual intervienen otras instancias como el Consejo Nacional de la Judicatura y el gremio de abogados.

Los candidatos para Magistrados de Corte son seleccionados en un 50% directamente por el Pleno del Consejo, sin más trámite, y propuestos a la Asamblea Legislativa. El otro 50% es electo por el voto directo, igualitario y secreto de los abogados hábiles para el ejercicio profesional, e igualmente propuestos a la Asamblea Legislativa a través del Consejo. Los Magistrados de Cámaras y los demás jueces son seleccionados por el mismo Pleno, mediante el seguimiento, revisión y comparación de sus méritos y tiempo dentro de la carrera judicial, procedimiento que se realiza por medio de una unidad dedicada exclusivamente a ello. En todos los casos el Consejo propone ternas.

En lo relativo a la selección de jueces, el Consejo Nacional de la Judicatura, a través de la Unidad Técnica de Selección es quien actualmente tiene a su cargo la propuesta de candidatos a la Corte Suprema de Justicia.

3.6 SERVICIO PÚBLICO

En el apartado sobre servicio público, se detallan los instrumentos legales y su aplicación en aspectos como: sanciones por soborno, independencia política del servicio público y la vigencia de reglas para impedir el nepotismo.

En El Salvador, la tipificación del soborno está restringida a acciones cometidas dentro de una actuación judicial, dentro del Título XV “Delitos relativos a la administración de justicia”, Capítulo I “De los delitos relativos a la actividad judicial”, la cual estipula en su artículo 307 "El que diere, ofreciere o prometiére dinero o cualquier otra ventaja a testigo, jurado, abogado, asesor, perito, intérprete o traductor, con el objeto de lograr una afirmación falsa, o una negación u ocultación de la verdad, en todo o en parte, en una actuación judicial que hubiere de servir en diligencia o proceso, aunque la oferta o promesa no hubiere sido aceptada, será sancionado con prisión de dos a cinco años.

En cuanto a independencia política del servicio público, las regulaciones sobre contratación de empleos en las instituciones públicas y sobre el servicio civil se encuentran distribuidas en diferentes normativas como las Normas Técnicas de Control Interno y la Ley del Servicio Civil.

Dentro de las Normas Técnicas de Control Interno se establecen Normas de Recursos Humanos. Éstas recogen principios, métodos y técnicas que regulan su administración, para lograr eficiencia y responsabilidad en los servidores públicos que realizan las acciones de las entidades, contribuyendo así al logro de sus metas y objetivos. (Capítulo 2, Art. 8 de las Normas Técnicas de Control Interno).

Se establecen, además, los criterios de reclutamiento y selección de los empleados públicos instruyendo a las entidades públicas a realizar el reclutamiento, mediante un proceso que permita identificar e interesar a candidatos capacitados para llenar las vacantes.

Por otra parte la Ley del Servicio Civil, decretada en noviembre de 1962 y con más de diez reformas, determina de manera precisa el ámbito de la carrera administrativa en la función pública, asimismo, tiene por finalidad especial regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus funcionarios y empleados; garantizar la protección de éstos y la eficiencia de la administración pública y municipal, y organizar la carrera administrativa mediante la selección y promoción del personal sobre la base del mérito y la aptitud (Art. 1 de la Ley del Servicio Civil).

De igual manera a las Normas Técnicas de Control Interno la Ley del Servicio Civil contempla la selección de personal que ingrese a la carrera administrativa por medio de pruebas de idoneidad, a las que se admitirán únicamente los solicitantes que reúnan los requisitos establecidos en el Art. 18. exceptuando los cargos expresamente determinados por la ley (Art. 20 de la Ley del Servicio Civil). Sin embargo, no se dispone de información que permita corroborar la eficiencia de las disposiciones legales en este tema.

Sobre el tema de la existencia de reglas para impedir el nepotismo, existen numerosas disposiciones constitucionales que lo limitan. En el Órgano Legislativo se contempla que no podrán ser candidatos a diputados los parientes del Presidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad (Art. 127, inciso 4 constitucional).

De igual manera, no podrán ser candidatos a Presidente de la República, el cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de cualquiera de las personas que hayan ejercido la Presidencia en los casos del ordinal anterior (art. 152, inciso 2 constitucional).

En el caso de la Corte Suprema de Justicia, no podrán ser elegidos Magistrados de la Corte ni de una misma Cámara de Segunda Instancia, los cónyuges ni los parientes entre sí, comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

3.7 POLICÍAS Y FISCALES

En lo concerniente al tema de policías y fiscales, se tratan aspectos como: independencia del Inspector General de Policía, independencia de fiscales, existencia de unidades especiales anticorrupción y juicios contra oficiales de policía.

La Policía Nacional Civil (PNC) es una de las instituciones surgidas como parte de los Acuerdos de Paz, firmados en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992. La PNC nace con un nuevo concepto de seguridad ciudadana, enfocada en el estricto respeto de los principios democráticos, derechos humanos y libertades individuales de la población.

La Ley Orgánica de la PNC original establecía la clara separación jerárquica del Inspector General de la PNC con respecto al Director de ésta. Actualmente se tiene una figura sumamente ambigua, en la cual la Inspectoría está bajo la autoridad del Director, aun cuando aquella tiene su propio presupuesto y el nombramiento del titular se verifica previa aprobación de la Fiscalía General de la República y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Artículo 26). Según la ley, el Inspector General es nombrado por el Director General.

Por su parte, los fiscales en el país son nombrados y removidos por el Fiscal General condicionando de este modo una labor independiente. La independencia de los Fiscales no se encuentra establecida ni tácita ni explícitamente.

En virtud de la importancia que ha tomado el tema de la corrupción en el país, en el año 2001, por Acuerdo del Fiscal General de la República, en uso de sus atribuciones legales, creó la “Unidad Anticorrupción y Delitos Complejos”. Se trata de una unidad de élite compuesta por cinco fiscales, uno de los cuales opera como Jefe. Dicha unidad está a cargo de la investigación sistemática de delitos de corrupción en la administración pública y municipal y de los delitos complejos por las personas involucradas.⁵

Sobre la práctica de juicios contra oficiales de policía, se tiene conocimiento de varios casos que han sido llevados ante los tribunales penales. Es frecuente la noticia sobre investigaciones, sanciones e incluso expulsiones de miembros de distintos rangos de la PNC, incluyendo comisionados, mediante procedimientos administrativos. En mayo del año 2000 se inició un proceso general de depuración del cuerpo a raíz del cual, aproximadamente 1800 agentes fueron “depurados”.

Según la Memoria de Labores Tercera Fase junio 2001- mayo 2002 de la PNC, en la Unidad de Asuntos Internos que se ocupa del esclarecimiento de hechos constitutivos de delitos trascendentes y de interés público en los que se vea involucrado el personal operativo y administrativo de la institución, 173 casos fueron judicializados; se realizaron 14 detenciones mediante órdenes administrativas giradas por la FGR y 3 detenciones por orden judicial.

3.8 ADQUISICIÓN PÚBLICA

En lo que respecta a adquisición pública el perfil aborda temas como la existencia de reglas que exigen licitaciones competitivas, el carácter público de las decisiones, recursos contra decisiones de adquisición, reglas para prevenir el nepotismo y el conflicto de intereses en esta materia.

Sobre el tema de licitaciones públicas, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), en su Art. 22 somete a regulación los contratos de Obra Pública; Suministro; Consultoría; Concesión; y Arrendamiento de bienes muebles realizados por la Administración Pública y en el Art. 31 establece las formas de contratación posibles: Licitación o concurso; público; Licitación o concurso público por invitación; Libre Gestión; Contratación Directa; y Mercado Bursátil.

Esta ley establece la creación de Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales al interior de cada institución de administración pública las cuales son “responsables de la descentralización operativa y de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios” (Art. 9 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública).

⁵ Fuente: Plan Anual 2003 de la Unidad anticorrupción y de delitos complejos.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública busca además el logro de los siguientes objetivos: contar con una gestión pública ágil, eficiente, eficaz y transparente; alcanzar flexibilidad administrativa, y crear las condiciones para facilitar la inversión nacional y extranjera, haciendo prevalecer los principios de libre competencia, desburocratización y publicidad, informando amplia y públicamente del proceso de la contratación, incluyendo las convocatorias, el retiro de las bases, períodos de vigencia, los diferentes plazos, apertura de ofertas, notificaciones de resultados y la organización de un banco de información que contenga datos básicos de los oferentes, así como los detalles del proceso y los antecedentes en el cumplimiento de contratos.

Las decisiones de adquisición (adjudicaciones en el caso de las licitaciones) así como la publicidad de sus decisiones, se encuentran reguladas en los artículos 47, y 57 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).

Mientras que la misma ley, establece un recurso de revisión para resoluciones emitidas en las adquisiciones y/o contrataciones en los artículos 76, 77 y 78 que establecen la posibilidad de revisión, y la manera en que dicho recurso debe interponerse.

El recurso será resuelto por el mismo funcionario dentro del plazo máximo de quince días hábiles posteriores a la admisión del recurso, dicho funcionario resolverá con base a la recomendación que emita una comisión especial de alto nivel nombrada por él mismo, para tal efecto. Contra lo resuelto no habrá más recurso.

Para que se entienda agotada la vía administrativa deberá quedar firme la resolución del recurso pertinente. Si de la resolución al recurso de revisión resulta que el acto quedare firme, la institución contratante podrá reclamar daños y perjuicios en que se incurra por el retraso en el proceso de adquisiciones y contrataciones.

Sobre la posibilidad de revisión por tribunales de una decisión de adquisición, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece en su Artículo No. 2, que "corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública", y entre los actos excluidos de esta jurisdicción en su Art. 4, no aparecen los relativos a adquisiciones y contrataciones.

Por otra parte, las regulaciones de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública se centran en evitar el conflicto de intereses: Art. 8 g), 10, 20, 106 y 125 en los cuales se establece como requisito para ser jefe de una Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI) no tener conflicto de intereses (Art. 10).; se prohíbe la participación en las Comisiones de Investigación de cónyuges o convivientes, o personas que tuvieren vínculo de parentesco hasta el segundo grado de afinidad y cuarto de consanguinidad con algunos de los ofertantes (Art. 20); se prohíbe también que los contratos de supervisión de una obra pública se concerten con la misma empresa encargada de la ejecución, o con la que hubiese realizado el diseño, so pena de nulidad y estableciendo los contratos de supervisión quedan sujetos a lo establecido en esta Ley para los de consultorías (art. 106).

Adicionalmente el artículo 26 de la misma Ley establece la prohibición a los miembros del Consejo de Ministros, a los funcionarios y empleados públicos y municipales, en su misma institución, cuando en ellos concurra la calidad de Propietarios, Socios o Accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del ofertante de las obras, bienes o servicios - esta disposición también es aplicable a los miembros de las Juntas o Consejos Directivos - ; y a los cónyuges o convivientes , y las personas que tuvieren vínculo de parentesco hasta el segundo grado de afinidad y cuarto de consanguinidad, con los funcionarios públicos antes mencionados. Las contrataciones en que se infrinja lo dispuesto en este artículo son **nulas** y la prohibición se extenderá de igual forma a las subcontrataciones.

3.9 OMBUDSMAN

En este apartado se tratan temas como la independencia del Ombudman y la publicación de informes de la institución.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador nace a raíz de las reformas constitucionales que se dieron producto de los Acuerdos de Paz firmados en 1992 en Chapultepec. Su mandato esencial es la protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas.

El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos es electo directamente en el pleno legislativo por mayoría calificada de dos tercios de los diputados, sin que exista ningún procedimiento establecido para la presentación y análisis de candidaturas. Esto ha convertido tal elección en una fuerte y con frecuencia pugna partidaria, como ocurrió especialmente con la elección de la segunda y del tercer titular. La duración del ejercicio de sus funciones es de tres años y puede ser reelecto. Los requisitos para ser Procurador de Derechos Humanos están establecidos por la Ley (Art. 192 de la Constitución de la República).

En lo que respecta a la publicación de informes, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos presenta anualmente un informe, incluso, constitucionalmente es una de sus atribuciones (Art. 194 I).

3.10 AGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

En cuanto a la existencia de agencias de investigación sobre corrupción en el país, no se tiene conocimiento de su existencia. A quien le competen esas atribuciones (de investigación) es a la Fiscalía General de la República a través de la Unidad Anticorrupción y de Delitos Complejos la cual no goza de independencia debido a la falta e independencia de los fiscales.

3.11 MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En el tema de medios de comunicación y su rol de órgano de control en el tema de la corrupción, los temas abordados son: legislación libertad de expresión y prensa, censura

contra los medios, propiedad de los medios de comunicación, artículos y denuncias de corrupción en los medios.

Específicamente en lo que respecta a legislación sobre libertad de expresión y prensa, la Constitución de la República en el Art. 6. establece que toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometan.

Sobre este tema, recientemente la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) pidió, a la Asamblea Legislativa, la derogación del artículo 324 del Código Penal, el cual atenta contra la libertad de prensa. Este Artículo tipifica como delito y castiga con prisión de seis a tres años a los funcionarios y empleados públicos que revelen o divulguen hechos actuaciones o documentos que debieran permanecer secretos.

En el tema de censura y medios de comunicación en el país, la Comisión de Cultura y Educación de la Asamblea Legislativa expresó que “está evaluando la posibilidad de dictar una "Ley Reguladora de los Contenidos de los Mensajes", que busca regular a los medios de comunicación social.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión ha señalado que "la utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley."

En materia de propiedad de los medios de comunicación, según Chamorro (2002), "en El Salvador, se presenta una fuerte competencia entre las emisoras tradicionales **YSU, Sonora y YSKL**. El cierre de RCS significó la liquidación de una ambiciosa iniciativa empresarial y editorial, que durante los noventa revolucionó la radio salvadoreña. Otras opciones como **YSUCA**, o las emisoras comunitarias adscritas a **ARPAS**, cumplen con una importante misión social, pero su cuota de participación del mercado publicitario es mínima".⁶

En lo que respecta a prensa escrita el mercado se caracteriza por ser “un mercado de dos periódicos”, es decir con una fuerte competencia de dos diarios. El elemento común es el enraizamiento de diarios con fuertes identidades entre sus lectores, y su capacidad de desplegar estrategias de adaptación ante los retos planteados por la competencia.

En El Salvador, La Prensa Gráfica (110,000) y el Diario de Hoy (95,000), representan el polo dominante del mercado de periódicos, en una agresiva competencia por influencia y

⁶ Chamorro, Carlos. Estudio sobre El poder de la prensa: entre el Mercado y el Estado. Ponencia preparada para el II Informe sobre el Estado de la Región. Proyecto Estado de la Nación. 2002. Pp. 25

mercado. Otros tres diarios --Más, propiedad de El Diario de Hoy (40,000) El Mundo (20,000), CoLatino (15,000)- completan el espectro del mercado, sin representar una verdadera competencia a los dos diarios que se disputan el liderazgo.⁷

En materia de oferta de canales de televisión, Telecorporación Salvadoreña (TCS), controla los canales 2,4, y 6. El propietario de TCS también es dueño de agencias de publicidad, agencias de relaciones públicas y estaciones de cable. Su única fuente de competencia en la televisión abierta es Canal 12, una sociedad de capital salvadoreño con inversión accionaria mayoritaria del consorcio mexicano TV Azteca. Canal 12 goza de amplio reconocimiento por la calidad de sus programas de entrevistas, noticias y opinión, pero según las agencias publicitarias, aproximadamente el 90% de la audiencia y facturación publicitaria está concentrada en TCS. En UHF, existen siete estaciones, principalmente Canal 33 que ofrece otra alternativa informativa de producción nacional, pero se trata de canales bastante pequeños en comparación con TCS.⁸

El tema de la corrupción es abordado tanto por medios noticiosos (escritos, radiales y televisivos) como por instituciones académicas, y ONG's. Dentro de los medios escritos los matutinos de mayor circulación exponen investigaciones o expresan sus opiniones a través tanto del matutino como de suplementos de periodismo investigativo que aparecen en La Prensa Gráfica "Enfoques", y El Diario de Hoy Vértice. Dentro de las principales publicaciones académicas se encuentran la Revista ECA (Estudios Centroamericanos) de la Universidad Centroamericana de El Salvador y el semanario Proceso de la misma institución.

De una revisión exhaustiva de los diarios La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy para el año 2002, se contabilizan un total de 87 casos en los cuales la prensa denuncia algún tipo de práctica corrupta. Esto significa un total de 443 noticias (puede haber más de una noticia por aspecto señalado) lo cual representa una cantidad importante. Entre los casos con mayor cantidad de noticias se tienen: Títulos fraudulentos de abogados (84 noticias), Caso BFA- Ingenio El Carmen (62 noticias), Caso FEDEFUT: malversación de fondos (33 noticias) y el caso del Diputado Arévalo tildado como ejemplar de la corrupción (con 24 noticias).

3.12 SOCIEDAD CIVIL

En esta sección se precisa el marco legal y su aplicación, en aspectos como acceso público a la información y la iniciativa de campañas anticorrupción por parte de grupos de ciudadanos.

En lo que respecta al primer elemento, no existe legislación específica que posibilite el acceso público a la información. Sin embargo en el Art. 18 de la Constitución se establece el derecho a todo ciudadano de realizar sus peticiones por medio escrito a los funcionarios respectivos y de manera respetuosa.

⁷ Idem. Pp. 22

⁸ Idem. Pp. 18

Mientras que en lo relacionado con la existencia de grupos de ciudadanos en campañas anticorrupción, existen actualmente diversas organizaciones que han denunciado públicamente actos de corrupción. A pesar de que su naturaleza es otra, estos movimientos civiles han considerado la corrupción como un serio problema del país. Tales organizaciones son: Alianza contra la Privatización, Movimiento Independiente pro Reforma Electoral (MIRE), Comisión Tripartita del Sector Salud y diversas agrupaciones sindicales.

Adicionalmente existe una organización denominada Probidad cuya naturaleza si es de monitoreo sistemático, denuncia y divulgación de actos de corrupción la cual mantiene una campaña permanente de lucha anti corrupción.

4. PROGRESO CON LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO

En el caso de El Salvador, en la última década si bien se han realizado los diferentes esfuerzos anticorrupción como el caso de las depuraciones de diferentes instituciones, el gobierno no ha formulado ni desarrollado ninguna estrategia y bajo presión internacional, el ex-presidente Alfredo Cristiani (1989-1994), del partido ARENA, creó una comisión presidencial anticorrupción en noviembre 1992. Esta se denominó Comisión de Seguimiento y Fiscalización de los Programas de Inversión y Gastos del Sector Público, que investigó más de 100 casos de corrupción. Pero cuando el informe de la CONSEFIP le fue entregado en octubre 1993, él anunció que lo mantendría confidencial y que el gobierno no tomaría acciones en base a sus resultados. No se conoció el contenido ni paradero del informe.

En octubre de 1995, el entonces presidente Cristiani dijo que el informe no contuvo evidencia ni nombres de involucrados. Manifestó que las copias del informe de CONSEFIP fue enviado a cuatro instituciones del Estado donde se encontraron anomalías, pero que no sabía qué acción tomaron con respecto a los hallazgos. Esta declaración se generó una controversia entre la Fiscalía General y la Corte de Cuentas, en la que se acusaban mutuamente de tener en su poder el documento de la CONSEFIP.

En 1998, debido a los reclamos públicos que se hacían por el destino del informe, la Fiscalía General manifestó que había recibido una copia y que retomaría algunos de los casos y solicitaría a la Corte de Cuentas una verificación de las denuncias.

No se conoce de la existencia de estrategias anticorrupción en el gobierno de Francisco Flores.

5. REFORMAS ANTICORRUPCIÓN EN LA ÚLTIMA DÉCADA⁹

⁹ La totalidad de la información versada en este apartado se encuentra en el sitio de Probidad (www.probid.org.sv), una organización ciudadana con menos de cinco años de existencia la cual se ha dedicado a la titánica labor de monitoreo y denuncia de actos de corrupción y a cuyos archivos nos hemos remitido en la revisión de los esfuerzos anticorrupción del gobierno en los últimos 10 años. Adicionalmente la información de probidad ha debido ser constatada, modificada o corregida cuando ha sido necesario con el objeto de exponer de la manera más objetiva los hechos que corresponden a la temática.

5.1 Reformas anticorrupción en el ámbito legislativo

Ley de la Corte de Cuentas

En 1994, se presentó por primera vez una propuesta de reforma constitucional para transformar la Corte de Cuentas en un Contraloría General de la República, con lo que se esperaba fortalecer la capacidad investigadora del ente fiscalizador y proveer la independencia política a sus funcionarios. Sin embargo, la reforma fue inexplicablemente abortada y sustituida por pequeños cambios en las atribuciones de la Corte de Cuentas.

Los organismos internacionales, quienes eran los principales promotores de dicha reforma, siguieron insistiendo y gracias a su apoyo y al involucramiento de diferentes instituciones como la Asociación Probidad, los gremios de empleados de la Corte de Cuentas (ADECC) y los auditores gubernamentales (AUGES), se logró en 1995 la aprobación de dos nuevas legislaciones: Ley de Administración Financiera del Estado y la Ley de la Corte de Cuentas.

Las leyes aprobadas eran versiones diluidas de las propuestas originales y nunca se propiciaron las condiciones institucionales ni se comprometió la suficiente voluntad política para que las reformas fueran implementadas en todo su alcance. Sin embargo, los cambios en la administración financiera no han mejorado los niveles de eficiencia en las instituciones ni en los indicadores fiscales.

Convención Interamericana Contra la Corrupción

La lucha contra la corrupción ha sido una de las grandes preocupaciones de los países latinoamericanos en la última década. Lo anterior debido a la pérdida progresiva de legitimidad en el sistema político que desmoraliza a la sociedad, genera tensión en los poderes públicos, incrementa los costos de servicios, etc.

Esta situación se reconoce como problema constante en el hemisferio en la primera Cumbre de las Américas realizada en 1994 en Miami donde los jefes de Estado asumen un compromiso de negociar un acuerdo hemisférico respecto al fenómeno de la corrupción. De esta manera, se adopta en 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción la cual fue suscrita por El Salvador en esa fecha y ratificada en 1998.

Al firmar y ratificar la Convención, El Salvador, como el resto de Estados, se comprometió a adoptar medidas de adecuación de su legislación penal que faciliten la aplicación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Para este propósito la Secretaría General de la OEA y el BID suscribieron un acuerdo de asistencia a doce Estados de la región, como plan piloto, dentro de los cuales se encuentra El Salvador.

Para conseguir adecuar la legislación penal a la Convención, se ha realizado un estudio de evaluación del cual se han tenido ya varias versiones aunque las mismas no han sido del conocimiento público. Dicho estudio ha sido elaborado por un consultor nacional en unión con el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y la Vice Presidencia de la República.

Además de eso, muy poco se conoce de las acciones que el gobierno ha emprendido para promover su aplicación, ni siquiera ha comunicado debidamente a la población sobre la existencia de tal Convención. A excepción de algunas voces que exigieron al Gobierno

tomar medidas para implementar la Convención, el tema nunca ha llegado a tener relevancia y ha pasado desapercibido en los círculos políticos y entre los medios de comunicación.

Luego de la aprobación de las leyes de administración financiera, de la Corte de Cuentas y la firma de la Convención no se produjeron más reformas anticorrupción hasta 1999, año durante cual se aprobaron la Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos, la Ley de Bancos, y más recientemente la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (abril del 2000).

Ley de Lavado de Dinero

Como resultado de la firma del Convenio Centroamericano para la Prevención y Represión de los Delitos de Lavado de Dinero, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó a finales de 1998 una ley en contra del lavado de dinero. Durante los seis meses que duró su fase de implementación, los Estados Unidos prestaron asistencia técnica y material para el establecimiento de una unidad de investigación financiera y para la capacitación de los integrantes de la justicia penal encargados de la persecución del delito de lavado de dinero Su aplicación corresponde a la Fiscalía General de la República a través de la Unidad de Investigación Financiera. Según un matutino local, en noviembre del 2000 se dio la primera captura que ocurre desde que fue aprobada la ley.¹⁰

Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública

En diciembre de 1998 el Presidente de la República presentó a la Asamblea un proyecto de Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. Dos años después, en marzo del 2000 pasó a aprobación.

El objeto de esta Ley era actualizar el marco jurídico de las licitaciones gubernamentales con los principios del derecho administrativo, los criterios de probidad pública y las políticas de modernización del Estado, garantizando además que las contrataciones y adquisiciones del Estado se realicen de forma clara.

La ley estipula una Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC) en el Ministerio de Hacienda. El ente debe crear un reglamento que permita aplicar la ley a partir del 2001. Entre otros aspectos, la ley cuenta con sanciones para los funcionarios que la violenten: la suspensión por tres meses sin goce de salario al despido.

Por otra parte la Ley establece la creación de Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales al interior de cada institución de administración pública las cuales son “responsables de la descentralización operativa y de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios”¹¹

¹⁰ El Diario de Hoy, noviembre 2000 “...fueron detenidos un chileno y dos salvadoreños por falsificación y presunto lavado de dinero”. Fecha

¹¹ Art. 9 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

Con la nueva Ley se pretende garantizar que las compras de bienes y la contratación de servicios y obras públicas se lleven a cabo con agilidad, eficiencia y transparencia. Además se pretende reducir de manera sustancial las dudas y las posibilidades de que se produzcan conflicto de intereses, prácticas perversas, tráfico de influencias o que pudieran establecerse privilegios, discrecionalidades o trámites burocráticos engorrosos. Así mismo se pretende hacer uso racional de los recursos en el esquema de la centralización normativa y descentralización operativa.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública busca además el logro de los siguientes objetivos: contar con una gestión pública ágil, eficiente, eficaz y transparente; alcanzar flexibilidad administrativa, y crear las condiciones para facilitar la inversión nacional y extranjera, haciendo prevalecer los principios de libre competencia, desburocratización y publicidad, informando amplia y públicamente del proceso de la contratación, incluyendo las convocatorias, el retiro de las bases, períodos de vigencia, los diferentes plazos, apertura de ofertas, notificaciones de resultados y la organización de un banco de información que contenga datos básicos de los ofertantes, así como los detalles del proceso y los antecedentes en el cumplimiento de contratos.

El nuevo marco legal define la política anual de compras y obras públicas, y la regulación de la materia de las adquisiciones y contrataciones de la administración pública, donde resalta que los contratos de supervisión de una obra pública no pueden concertarse con la misma empresa encargada de la ejecución ni con la que hubiese realizado el diseño, pena de nulidad, y la existencia de impedimentos para que las instituciones de la administración pública no puedan recibir ofertas o celebrar contratos con titulares, funcionarios públicos y sus familiares.

Sin embargo, pese a las buenas intenciones de esta nueva ley, no ha estado exenta de los señalamientos de las debilidades que adolece. Como son el hecho que en la nueva Ley “no se trata la concesión de servicios públicos, que establece normas referentes a las bases para licitaciones o concursos, con sus requisitos, estructura y contenidos mínimos pero en la práctica, la existencia de dichas regulaciones no es capaz de impedir la oscura forma de redacción de las bases de licitación.”¹² Entre otros problemas, hay una preocupación en el sentido de que la ley permite que “los funcionarios del orden político y no técnico se involucren en aspectos muy específicos que no son del área de su competencia.”¹³

Acuerdos 211 y 196

Durante el mes de julio del 2000 el congreso aprobó dos acuerdos legislativos, los cuales han sido seriamente cuestionados por los diferentes medios de comunicación debido a que limitan el acceso a la información. Sin contar con la participación del partido mayoritario (FMLN), la Asamblea Legislativa aprobó el Acuerdo 211 que estipula que el ciudadano debe obtener el apoyo de al menos un diputado para entregar una pieza de correspondencia al Órgano Legislativo. Después, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) solicitó a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa que derogue el acuerdo porque limita la participación de la población en los asuntos legislativos.

¹² Editorial de abril del 2000, el Centro de Estudios Jurídicos

¹³ Idem.

De igual modo, durante el mismo mes de julio, la Junta Directiva aprobó el Acuerdo 196 que restringe a los periodistas, a los diputados y al público el acceso a la información financiera y de gastos internos de la Asamblea y prohíbe a los empleados legislativos facilitar dicha información a los medios. Se sospecha que la extensa cobertura parte de los medios sobre el tema de la libertad de la prensa y la visita de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) presionaron a la Junta Directiva para que dicho acuerdo fuera derogado en agosto del 2000.

Ley Reguladora del Ejercicio de la Profesión de la Contaduría

La Ley Reguladora del Ejercicio de la profesión de la Contaduría fue aprobada en febrero del 2000 con el objetivo general de regular la actividad de los profesionales contables.

Dentro de los aspectos que la ley define se encuentran las atribuciones del Contador Público las cuales son, entre otras: dictaminar sobre el cumplimiento de las obligaciones profesionales que deben observar los comerciantes, certificar balances contables, certificar valúos e inventarios, realizar estudios de reevaluación de activos y pasivos, certificar rendición de cuentas en la administración de bienes, certificar toda clase de asientos contables y realizar la compulsa de libros relacionados con toda clase de juicios a petición del juez.

Así mismo establece que las personas naturales que pueden ejercer la Contaduría Pública serán autorizadas por un Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública siempre que hayan cumplido los requisitos establecidos en la ley, que incluye tener título de licenciado en Contaduría Pública, autorizado por una universidad local o una extranjera que ha sido debidamente incorporada. Igualmente serán autorizadas personas jurídicas siempre que uno de los socios sea persona autorizada para ejercer la contaduría pública como persona natural.

El Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública y Auditoria, tiene como facultades en su artículo 36 de la Ley Reguladora del Ejercicio de la Profesión de Contaduría, la verificación que sus miembros trabajen con ética y moral, como también el establecimiento de normas generales para la elaboración y presentación de los estados financieros e información suplementaria de los entes fiscalizados, determinar los principios conforme a los cuales deberán los comerciantes llevar su contabilidad y establecer criterios de valorización de activos, pasivos y constitución de provisiones y reservas.

Dicho Consejo se integrará por seis directores que serán nombrados por el Ministro de Economía, el Ministro de Hacienda, por la Superintendencia del Sistema Financiero y la Superintendencia de Valores conjuntamente, por ANEP, uno cada uno, y dos nombrados por las asociaciones gremiales de contadores. Los requisitos para ser miembro de la directiva son: ser contador público autorizado por el Consejo, ser de reconocida moralidad y tener al menos diez años de ejercicio de la profesión, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su nombramiento. Para ser

miembro del primer Consejo no se exige que sea contador público autorizado por el Consejo.

Las atribuciones del Consejo incluyen, entre otras, vigilar el ejercicio de la profesión de la Contaduría Pública; regular los aspectos éticos y técnicos de dicha profesión de acuerdo con las disposiciones de la Ley con arreglo a las normas legales, y velar por el cumplimiento de los reglamentos y demás normas aplicables y las resoluciones que dictara dicho Consejo, autorizar a que se cumplan los requisitos para ejercer la profesión de contador público, formular anteproyectos de leyes que sean necesarios para el ejercicio de la profesión, establecer los requerimientos mínimos que deben cumplir los auditores, fijar las normas para la elaboración de estados financieros, conocer y resolver denuncias que por escrito se reciben por incumplimiento de normas legales o faltas en el ejercicio profesional.

Hasta el momento no se ha conformado el Consejo y por lo consiguiente esta ley, por falta del Consejo que lo debería administrar, ha quedado inoperante y continúa el vacío legal que deja sin control las operaciones contables y el consecuente abuso de ellas a todo nivel, perjudicando los intereses de particulares y del estado.

Por otra parte, en el Art. 47 la ley establece sanciones por negligencia o descuido inexcusable sin que causen daños a terceros por faltas éticas, de uno a quince salarios mínimos urbanos vigentes y la suspensión temporal hasta por cinco años por faltas de éticas en el ejercicio de la profesión cuando causa daños a terceros, que se harán sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar. Los artículos 51 y 52 establecen que toda persona tiene derecho a denunciar ante el Consejo cualquier infracción relacionada con la ley, que el Consejo oír dentro de ocho días hábiles a efecto de que ejerzan sus derechos y si el Consejo tuviera conocimiento de alguna infracción podrá iniciar la investigación de oficio. Cuando esta ley, aunque deficiente porque no exige un examen público para ser autorizado para ejercer la profesión, además de otras deficiencias, se hace operante con el nombramiento de los miembros del primer Consejo, el público tendrá una autoridad a quién acudir para ventilar sus denuncias de manipulaciones contables que dañen sus intereses.

Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos

La Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos entró en vigencia en el mes de mayo de 1959 y en ella se determina la lista de funcionarios públicos a los cuales se les aplica la disposición constitucional, establece los requisitos de las declaraciones del estado de patrimonio y regula los procedimientos y sanciones aplicables como consecuencia de sus infracciones.

Dicha Ley fue modificada en algunas de sus disposiciones, por reformas del mes de octubre del mismo año 1959, en abril de 1974 y más ampliamente en septiembre y diciembre de 1992. Estas últimas reformas se han dado debido a la necesidad de armonizar sus disposiciones con las circunstancias histórico-político-jurídicas del momento, como eran por una parte, la novedosa normativa de la Constitución de 1983 y sus reformas producidas por el proceso de pacificación del conflicto interno en 1991 y 1992. Entre estas reformas están: la ampliación del plazo de caducidad a que se refiere el inciso final del artículo 240

anteriormente citado, de dos años, como se encontraba en las anteriores constituciones, a diez años a partir de 1983, y la creación de nuevas e importantes entidades de Gobierno, que involucraban nuevos sujetos obligados a presentar su declaración del estado de patrimonio, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Tribunal Supremo Electoral.

Por otra parte, el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, suscritos entre la guerrilla y Gobierno salvadoreños, que establecían un plazo perentorio para la inclusión de determinados funcionarios militares al régimen de aplicación de la Ley; se aprovecha la ocasión para reformar disposiciones, adjetivas y sustantivas, que modernizarán los principios constitucionales desarrollados en dicha Ley, por ejemplo:

- ? Permitir que los Jueces de Primera Instancia que conozcan en materia Civil, puedan recibir en las ciudades del interior de la República, las declaraciones juradas de patrimonio que les fueren presentadas y remitirlas a la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia;
- ? Exigir a la Corte de Cuentas de la República y al organismo o institución en que fuere nombrado o cesado en el ejercicio de sus funciones el empleado o funcionario público, que remitan el correspondiente informe a la Corte Suprema de Justicia;
- ? Facultar a la Fiscalía General de la República para poder iniciar proceso ante la Corte Suprema de Justicia, contra cualquier funcionario de quien se tengan pruebas o sospechas fundadas de enriquecimiento ilícito;
- ? Armonizar las anacrónicas sanciones administrativas pecuniarias;
- ? Reconocer la importancia de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, que previo a dichas reformas únicamente era mencionada en la Ley Orgánica Judicial, promulgada en el mes de junio de 1984, en cuyos artículos 113 y 114 se le dio origen como una dependencia de la Corte Suprema de Justicia, a cargo de un Jefe, que debe reunir los mismos requisitos para ser Jefe de Primera Instancia (contenidos en el artículo 179 de la Constitución).

Sin embargo el mismo artículo 179 le limita sus atribuciones únicamente a recibir las declaraciones de patrimonio, clasificarlas, archivarlas e informar a la Corte Suprema de Justicia de los indicios de enriquecimiento ilícito; subutilizando de esa manera los requisitos para ser jefe y la jerarquía que a nivel de Corte Suprema de Justicia debía tener dicha Sección. Siendo por lo tanto, hasta esas últimas reformas a la Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, que se estableció como atribución de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, el velar por el estricto cumplimiento y aplicación de las disposiciones de la misma Ley, así como mantener actualizados los archivos de control de sujetos obligados por la Ley a presentar declaración del estado de su patrimonio.

5.2 Iniciativas anticorrupción

Adicionalmente a las reformas en la normativa actual, o a la creación de nuevas leyes anticorrupción, se han realizado diversos esfuerzos al interior de diferentes instituciones públicas como la Asamblea Legislativa, la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República entre otros.

Nombramiento del Fiscal Especial

Ante la resistencia de la CSJ para investigar los títulos fraudulentos, en marzo del 2001 el Fiscal General de la República, Belisario Artiga, en un hecho sin precedentes en la historia reciente del país, decidió nombrar a un Fiscal Especial, figura que no se utilizaba desde hace 50 años, para investigar el caso. En el cargo designó a Roberto Vidales, miembro del Centro de Estudios Jurídicos, una de las organizaciones de la sociedad civil que más certera y duramente ha criticado la corrupción en el sistema judicial. Vidales identificó 2.800 títulos sospechosos de los cuales, en tres meses de trabajo, investigó 819. Como resultado estableció que 169 abogados tenían títulos falsos u obtenidos irregularmente, entre los que se encontraban 14 jueces de primera instancia, 56 jueces de paz, 7 jueces suplentes y 12 fiscales de capacitación para aspirantes a jueces en CNJ.

Como una medida para garantizar la idoneidad profesional y ética de los futuros jueces el Consejo Nacional de la Judicatura ha iniciado un "Programa de Formación Inicial". El Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) anunció en mayo del 2001 que los aspirantes a jueces deberán someterse a una capacitación de dos años para garantizar su calidad académica y ética.

Este nuevo programa es considerado por el Centro de Estudios Jurídicos como "una de las mejores ideas que hemos visto en mucho tiempo por lo que debe dársele todo el apoyo necesario."

Con esta iniciativa además de crear un nuevo sistema de aprendizaje teórico y práctico que se impartirá a los aspirantes a desempeñar el cargo de jueces¹⁴, se garantizará mayor transparencia tanto en la elección de los funcionarios del órgano judicial como en el ejercicio de las actividades judiciales de dichos funcionarios al dotarlos de mayores conocimientos y de mejores actitudes de ética.

Nuevos gremios judiciales

Varias asociaciones fueron integradas en 2001 con el propósito de restituir la credibilidad en el sistema judicial salvadoreño, entre ellas el Foro de Jueces Democráticos e Independientes, Jueces por la Democratización de la Justicia en El Salvador y el Movimiento de Jueces Democráticos de Morazán.

"Los objetivos de estos agrupamientos giran en torno a valores e ideales de primer orden semejantes: plena vigencia de la Constitución, los tratados internacionales y la ley;

¹⁴ El programa de formación de jueces es ampliamente conocido como "Programa de Formación Inicial" o PFI

fortalecimiento de la administración de justicia y el Estado de Derecho; denuncia de la corrupción, el enriquecimiento ilícito y cualquier acto que obstruya la confianza en el Órgano Judicial; promoción de la dignidad, imparcialidad, independencia y respeto del juez; generación crítica y opinión en temas relacionados con la administración de justicia, y, siempre subordinadas a los anteriores, las reivindicaciones constitucionales de estabilidad, remuneración y nivel de vida acordes a la dignidad del cargo."¹⁵

Depuración de la Policía

El 30 de mayo del 2000, el Presidente Francisco Flores anunció la creación de una Comisión especial para la Depuración de la Policía Nacional Civil denominada "Grupo de los Diez" y la cual ha tenido a su cargo tanto la evaluación de los policías, como el estudio y sugerencia de reformas jurídicas se necesitan para agilizar la depuración de la PNC. El "grupo de los diez" deberá también identificar los puntos débiles de las leyes que rigen a la Policía Nacional Civil (PNC).

Según lo expresó en ese momento el Presidente de la República se pretende "reformular la Ley de la Carrera Policial y la Ley Orgánica, para que las cosas que están en el Reglamento tengan el peso de una normativa". La Comisión Especial está conformada por diez personas quienes son: el inspector general de la corporación policial, siete subcomisionados y dos miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública.¹⁶

Con las modificaciones buscan que los trámites disciplinarios sean lo más breve posible, para poder procesar a los policías que resulten involucrados en delitos y arrancar con la depuración. La investigación de policías sospechosos de cometer faltas o delitos ha sido desarrollada por la Unidad de Asuntos Internos quien, al confirmar las sospechas, procederán a sancionar y procesar a los que resulten implicados.

Como resultados del proceso de depuración en el 2000 fueron separados 963 policías y en 2001, 124 más. Así mismo las estadísticas de la PNC indican que desde junio de 1999 al 20 de mayo del 2000, 325 policías han sido detenidos por cometer diversos delitos. Los archivos policiales detallan que dos han sido arrestados por secuestros; tres, por extorsiones; cinco, por violadores; seis, por daños; seis, por hurtos; once, por soborno; doce, por resistirse al arresto; 17, por evasión; 31, por amenazas; 34, por robos; 66, por homicidios; 76, por lesiones y 56, por otros delitos.

Depuración de la Fiscalía General

¹⁵ El Diario de Hoy 26 de junio del 2001 Véase editorial de Francisco Díaz Rodríguez, miembro del Consejo Nacional de la Judicatura.

¹⁶ Los integrantes de la Comisión Especial son el inspector general Romeo Melara Granillo, los subcomisionados Roberto Villalobos, Carlos Antonio Ascencio, Pedro Baltazar González, José Oscar Guerra, Ricardo Menesses, Raúl Ernesto Abrego y José Luis Tobar Prieto; y los señores David Escobar Galindo y Salvador Samayoa del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El 29 de junio del 2000, el Consejo Nacional de Judicatura (CNJ) señaló la ausencia de sanciones y propuso un saneamiento del personal de la Fiscalía que ha cometido actos criminales y por incompetencia.¹⁷ La propuesta fue apoyada por jueces, abogados, diputados, el Director de la PNC, y fue reconocida el 1 de julio del mismo año por el Fiscal General, Belisario Artiga.

El proceso de depuración inició el 21 de noviembre con la presentación de un decreto legislativo¹⁸ para depurar por ley a la institución. Antes de que el decreto fuera aprobado. En el 2000 el Fiscal General, Belisario Artiga, decidió no renovar 40 contratos a fiscales y personal administrativo y resolvió la destitución de 14 fiscales. En el 2001, 63 empleados fueron sometidos al proceso de depuración, de los cuales 15 fueron confirmados en sus cargos, 11 aceptaron la destitución y 37 apelaron. De las apelaciones, el Tribunal de Apelaciones, una instancia especial creada para este proceso, solo ratificó la destitución para 13, decidiendo que los otros 24 fueran restituidos. También se conoció que durante el proceso de depuración varios fiscales habían presentado en forma voluntaria su renuncia, aunque no se reveló el número. Otros 50 fiscales fueron trasladados a diferentes puestos.

Esfuerzos de ahorro de los fondos públicos en la Corte Suprema de Justicia

En julio 2001 la Corte Suprema de Justicia anunció que durante el primer año de gestión de su titular, Agustín García Calderón, se habían ahorrado cinco millones de colones. El ahorro se produjo, entre otros rubros, al reducir las llamadas telefónicas al exterior y la suspensión de los viajes en primera clase de los magistrados cuando salen al exterior. García Calderón mencionó que con estos ahorros y economías de salarios comprarán computadoras para todos los tribunales. Cabe mencionar que El Diario de Hoy, a través de un extenso reportaje en octubre 2001 expuso los hallazgos de una auditoría realizada al Almacén Central del Órgano Judicial. En el informe correspondiente se señaló que la CSJ gastó 57 mil cuatrocientos cincuenta y cuatro colones, entre el 1ro. de enero y 30 de abril de este año, en bebidas alcohólicas y en comidas rápidas, de los cuales más de 28 mil colones fueron para la compra de vinos y licores. La Corte de Cuentas recomendó a los magistrados de la CSJ "abstenerse de requerir esta clase de compras que no contribuyen a los fines institucionales". El Diario de Hoy también reportó que en bebidas embriagantes la CSJ gastó durante 1999, 28 mil 960 colones y en el 2001, 94 mil 557 colones.

Iniciativa de denuncia en la Policía Nacional Civil

En una acción ejemplar, en ocasión de las vacaciones de Semana Santa del año 2000, José María Monterrey, ex-director de la Policía Nacional Civil, ofreció un premio de cinco mil colones a la mejor fotografía de empleados públicos haciendo mal uso de los vehículos nacionales con el objeto de promover la denuncia ciudadana. La iniciativa no ha vuelto a ser implementada por la institución policial.

¹⁷ Véase La Prensa Gráfica o El Diario de Hoy del 29 de junio del 2000.

¹⁸ Decreto Legislativo No. 199, de 23 de noviembre de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 228, Tomo No. 349, del 5 de diciembre de ese mismo año.

Conformación del Grupo de Acción de Alto Nivel

En agosto 2001, representantes de la Fiscalía General, el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Reserva (BCR), el Centro Nacional de Registro (CNR), la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA), acordaron conformar el Grupo de Acción de Alto Nivel, que tendrá por propósito coordinar acciones para enfrentar el lavado de dinero en el país.

Denuncias por inasistencia en la Asamblea Legislativa

En junio 2001, el jefe de fracción del partido ARENA, René Figueroa, dio un inusual ejemplo de rendición de cuentas al divulgar públicamente un informe sobre la asistencia de los diputados de su fracción a las reuniones de las comisiones legislativas. Con la salvedad de que algunos tienen conflictos de horarios por pertenecer a más de una comisión, el informe revela que los diputados Juan Duch, Hermes Flores, Gerardo Suvillaga, Milena Calderón de Escalón, Roberto Villatoro, Carlos Borja Letona, Agustín Calderón, Jesús Grande, Roberto D'abuisson, Norman Quijano y Mauricio López Parker, entre otros llevan entre 6 y 19 inasistencias en lo que va del año.

5.3 Rendición de cuentas de gobiernos municipales

Acajutla

El concejo municipal de Acajutla, departamento de Sonsonate, realizó el 23 de diciembre del 2000 una rendición del uso de los fondos municipales durante ese año ante representantes de 209 comunidades de dicho municipio. El informe incluyó datos sobre los fondos municipales, donaciones recibidas del exterior y los salarios del alcalde y los concejales. Según reportó El Diario de Hoy el concejo municipal de Acajutla (CDU) "es el primero que ha rendido cuentas a la población como una forma de garantizar la transparencia".

La Reina

En agosto 2001 el concejo municipal de La Reina, Chalatenango, efectuó una rendición pública de cuentas, donde detalló ante los pobladores los fondos captados por la alcaldía y el uso de los mismos. Según el alcalde municipal, Salvador Rodríguez Valle (ARENA), los fondos han sido gastados en proyectos solicitados por los mismos ciudadanos.

San Salvador

A través de un editorial, publicado en El Diario de Hoy, el alcalde de San Salvador, Héctor Silva (FMLN), expuso los mecanismos que su administración ha adoptado para rendir cuentas sobre el uso de los fondos: "Al final de nuestro primer período 1997-2000, rendimos cuentas sobre el estado financiero durante una reunión especial del Concejo,

abierta al público y a los periodistas. Lo hicimos al final del año 2000 y en el año 2001 lo hacemos cada trimestre. Y todos los informes son difundidos en la página web de la Alcaldía (www.amss.gob.sv), a fin de que puedan ser vistos por todos los ciudadanos que lo deseen.

6. CARACTERIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL SALVADOR

Para el año 1999, según Transparencia Internacional, El Salvador se ubica en el 49° lugar en la lista de 99 países¹⁹. Ante tal panorama, algunos investigadores se han planteado la pregunta de ¿qué tan serio es el problema de la corrupción en El Salvador? Esta interrogante ha generado diferentes abordajes metodológicos. En 1999 se publicó la Auditoría de la Democracia para el caso de El Salvador, documento en el cual se incluye a la corrupción como uno de sus componentes. Este tema de la corrupción es abordado mediante una encuesta nacional con una muestra de 2.900 entrevistas.

Según el mencionado documento, si bien es cierto, la encuesta no puede dar muchos indicadores acerca de la corrupción de alto nivel, pero puede dar pistas acerca de la corrupción cotidiana que es experimentada por el salvadoreño promedio.²⁰

Los investigadores catalogan el nivel de corrupción en el país como inferior al de otros países. Esta afirmación se sustenta en algunas preguntas específicas relacionadas con la experiencia de los ciudadanos y las prácticas corruptas. Ante la pregunta si ha sido acusado en los dos últimos años por un agente de policía por una infracción que no cometió, solamente el 7% de los entrevistados habían sufrido tal experiencia. Un 3% indicó que algún agente de policía le pidió una mordida (soborno).

Relacionado con la pregunta anterior, el 12% de los entrevistados señaló haber visto a alguien pagando un soborno a la policía. Mientras que un 10% de los entrevistados en El Salvador, señalaron haber visto a alguien pagar una mordida a un empleado público en los dos últimos años. Finalmente tan sólo el 4% indicó haber tenido que pagar una mordida a un empleado público. De igual manera, 95% de los entrevistados indicó que no había tenido que recurrir al soborno para efectuar algún trámite en la municipalidad.

El estudio permitió elaborar un perfil de las víctimas de la corrupción en El Salvador. Mediante el análisis de regresión múltiple los investigadores determinaron que los hombres tienen casi el doble de posibilidades de ser víctimas en comparación con el promedio nacional y las mujeres están significativamente por debajo del promedio. La corrupción es especialmente alta entre los jóvenes que pertenecen al grupo de 21-30 años. Mientras que los salvadoreños con niveles más altos de ingresos tienen más posibilidades de ser víctimas de la corrupción, al igual que aquellos que viven en áreas urbanas.

En lo que respecta al impacto que tiene la corrupción en la convivencia democrática. Los investigadores concluyen mostrando que la corrupción tiene un efecto negativo. En el estudio se determinó que aquellos salvadoreños que han sido víctimas de la corrupción

¹⁹ Citado por Seligson et al. 1999.

²⁰ Ibidem.

tienen un menor apoyo hacia el sistema político, el cual es un elemento vital de estabilidad democrática.

Por otra parte, la investigación sobre tipos delictivos en general, su frecuencia, cantidad, causas y costos, es un tema de reciente abordaje en El Salvador. En los últimos cinco años pueden identificarse esfuerzos más de orden estadístico que cualitativo.

La atención se ha centrado en los delitos que afectan en forma más directa a la población en general: los delitos contra la integridad y los bienes de las personas y el crimen organizado. Particular atención han recibido, respectivamente, el secuestro y el narcotráfico. El primero, por la posición económica social de sus principales víctimas, los empresarios, y por el desestímulo que supone a la inversión; el segundo, por las exigencias de cooperación internacional en ese tema en particular. Los fenómenos de las pandillas y las riñas entre estudiantes son los otros dos temas que han cobrado importancia.

6.1 El Índice de percepción de la corrupción y otros índices²¹

Desde 1995, la organización no gubernamental Transparencia Internacional, con sede en Alemania, ha publicado cada año el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). El IPC es construido en base a encuestas realizadas por firmas de consultoría u organismos internacionales, y están vinculadas principalmente al mundo de los negocios. No mide la cantidad de corrupción que existe en un país, sino únicamente la percepción que tienen sobre su existencia y dimensión los encuestados: líderes empresariales, consejeros para inversiones y consultores internacionales.

El IPC califica con un máximo de 10.0 a los países que son percibidos como los más transparentes y con un mínimo de 0.0 aquellos que son percibidos como altamente corruptos. El IPC presentado el 28 de agosto de 2002 clasificó a 102 países; de estos 70 obtuvieron un puntaje menor a 5.0. Entre ellos se encuentra El Salvador (3.4).

Aunque la crisis económica y la supervivencia diaria siempre mantienen posiciones superiores al problema de la corrupción en las encuestas locales sobre las principales preocupaciones de las sociedades latinoamericanas, en los últimos doce meses se ha venido incrementando el clamor público contra la existencia e impactos negativos de la corrupción y la impunidad²².

Según la organización social denominada Probidad, en El Salvador la corrupción se presenta en el uso de vehículos y bienes públicos para uso personal o partidista, en el tráfico de influencias para lograr favores ilegítimos, en la captura de instituciones gubernamentales para favorecer a grupos económicos o políticos, en la censura o manipulación de la información de utilidad pública, y especialmente, entre otras numerosas prácticas, en el encubrimiento institucionalizado de las irregularidades impuesto desde las

²¹ Sección tomada de www.probidad.org

²² Probidad. Cacerolazos Anticorrupción. <http://www.probidad.org/regional/reconocimientos/cacerolazos.html>

cúpulas de los tres poderes del Estado, instituciones como la Corte de Cuentas y por los partidos políticos.

En El Salvador, el IPC es apenas una alerta sobre un problema de una dimensión y extensión seguramente mayor, y que debido a su complejidad, sistemático ocultamiento y amplia tolerancia es difícil percibir adecuadamente y muchos menos cuantificar. Pero algunos de sus impactos si pueden ser apreciados a través de otros estudios en las problemáticas que enfrenta nuestra sociedad:

- ? El Índice de Democracia, calculado por la Corporación Latinobarómetro de Chile, representa las opiniones, actitudes, comportamientos y valores de los países de América Latina en los cuales se aplica. En el año 2001, El Salvador (23) obtuvo uno de los peores puntajes entre los países que han experimentado el menor apoyo y satisfacción de sus habitantes con la democracia en los últimos cuatro años.
- ? El Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas mide los progresos de un país en términos de la esperanza de vida, logros educacionales e ingreso real ajustado. El Índice para el año 2002 incluyó a 173 países. El Salvador (puesto 104) es uno de los países latinoamericanos con los valores más bajos.
- ? En el año 2001 el Índice de Pobreza (humano y de ingreso) incluyó a 90 países en desarrollo. En el 2002, el Índice de Pobreza incluyó a 88 países en desarrollo y refleja que El Salvador (32) es uno de los países latinoamericanos que sufren la mayor pobreza.
- ? El Índice Gini, que estima la desigualdad económica, señaló que en el año 2001, los países donde hubo mayor desigualdad fueron: Guatemala (108), Honduras (107), Nicaragua (106), Bolivia (104) y El Salvador (95).
- ? El estudio de la compañía estadounidense William W. Mercer, "Encuesta global sobre la calidad de vida" ("Worldwide Quality of Living Survey"), abarca a 215 ciudades del globo, y toma en cuenta 39 criterios, entre los que destacan factores como la criminalidad, medio ambiente, servicios públicos, transporte, clima y acceso a la educación. La única ciudad en América Latina, entre las encuestadas, con un rango peor que San Salvador (El Salvador) fue Managua (Nicaragua).

7. CUESTIONARIO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Poder Ejecutivo

¿Pueden las y los ciudadanos demandar al Estado por infringir sus derechos civiles?

Marco Legal

Los mecanismos para el establecimiento de un juicio contra el Estado se encuentran establecidos en la Carta Magna en el artículo 184 el cual cita textualmente: “Las Cámaras de Segunda Instancia de la capital, de acuerdo a la materia, conocerán en primera instancia de los juicios contra el Estado; y en segunda instancia conocerán la respectiva Sala de la Corte Suprema de Justicia.”²³ Es decir que al igual que una persona particular el Estado salvadoreño puede ser demandado pero la diferencia radica en que las demandas no son interpuestas en los juzgados de paz sino en las cámaras de segunda instancia.

Aún cuando la Constitución se rige por el principio de responsabilidad subsidiaria del Estado, diversos artículos de la misma contemplan de manera explícita o implícita su enjuiciamiento. La regla general se encuentra en el Art. 245: “Los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren a consecuencia de la violación a los derechos consagrados en esta Constitución.”

El Art. 2 que establece los derechos fundamentales de las persona, incluyendo el de ser protegida en la conservación y defensa de los mismo, en su inciso tercer establece “la indemnización conforme a la ley, por daños de carácter moral.”

El Art. 17 señala: “En caso de revisión en materia penal, el Estado indemnizará conforme a la ley a las víctimas de errores judiciales debidamente comprobados. Habrá lugar a la indemnización por retardación de justicia. La ley establecerá la responsabilidad directa del funcionario y subsidiariamente la del Estado.” El art. 20, que declara el principio de inviolabilidad de la morada, establece también que “La violación de este derecho dará lugar a reclamar indemnización por los daños y perjuicios ocasionados.”

El Art. 184 determina el juez natural en los juicios contra el Estado: “Las Cámaras de Segunda Instancia de la capital, de acuerdo a la materia, conocerán en primera instancia de los juicios contra el Estado; y en segunda instancia conocerá la respectiva Sala de la Corte Suprema de Justicia”. Nótese que la disposición indica que los juicios contra el Estado pueden serlo en las diversas materias en que se divide la jurisdicción.

El Art. 194 I, que establece las atribuciones del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, establece la 4ª así: “Promover recursos judiciales y administrativos para la protección de los Derechos Humanos”, abriendo múltiples posibilidades de enjuiciamiento del Estado y sus funcionarios.

²³ Art 184 Constitución de la República

El título VIII de la Constitución, Arts. 235 a 245, trata de la “Responsabilidad de los funcionarios públicos”. En él aparece la regla general de la responsabilidad subsidiaria, la garantía del antejuicio, y los procedimientos a seguir en caso de delitos cometidos por ciertos funcionarios públicos.

La Constitución en su Art. 182 establece además la jurisdicción contencioso administrativa, desarrollada por la Ley del mismo nombre, de fecha 24 de noviembre de 1978. En su Art. 2 esta Ley establece:

“Art. 2.- Corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública. Para los efectos de esta ley se entiende por Administración Pública:

- a) el Poder Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades descentralizadas del Estado;
- b) los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos independientes, en cuanto realizan excepcionalmente actos administrativos; y,
- c) el Gobierno Local.”

Finalmente debe mencionarse la “Ley de reclamaciones pecuniarias de nacionales y extranjeros contra la Nación”. Se trata de un Decreto Legislativo sin número que data de 1910.

Situación Real

Aún cuando el porcentaje de causas ingresadas en la Sala de lo Contencioso Administrativo es bajo (entre 5% y 13%), durante los últimos cuatro años la sala de lo Contencioso Administrativo ha mostrado un incremento en el número de causas ingresadas tanto en cifras absolutas como porcentuales.

En el período 1998-2001, la Sala de lo Contencioso Administrativo, declaró 76 Resoluciones Ilegales, 27 Legales y 2 Ineptas. Entre las ilegales más importantes se encuentran: 9, contra la Dirección General y Tribunal de Apelaciones ambos de los Impuestos Internos; 17 contra la Dirección General de Tránsito y 36 contra la Dirección General de la Renta de Aduanas, entre otras.

Cuadro 1
Distribución de causas ingresadas en la Sala de lo Contencioso Administrativo
1998-2001

Sala	1998	1999	2000	2001
Contencioso Administrativo	117	157	242	293
Total	2177	2539	2199	2174
Porcentaje	5.37%	6.18%	11.0%	13.48%

Fuente: Departamento de Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia.

Por otra parte, existen diversos juicios o recursos interpuestos por personas particulares contra instituciones estatales. Algunas demandas, como la presentada por FESPAD en defensa de los derechos de los cero positivos en lo que respecta a la atención que debería dar el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, trascienden las fronteras de la justicia nacional y han debido ser resueltos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En lo que respecta a las causas ingresadas en la Sala de lo Constitucional de 1998 al 2001, éstas constituyen cada año aproximadamente el 50% de las causas ingresadas a todas las salas de la Corte Suprema de Justicia del país, aunque han experimentado en el mismo período disminuciones en la cantidad de ingresos. Dentro de los recursos ingresados a esta sala, a excepción de 1998, los recursos de amparo constituyen el mayor porcentaje de ingresos (con un porcentaje promedio de 58%). Es importante aclarar que los ingresos registrados en las diferentes Salas de la Corte Suprema de Justicia incluyen causas que ingresan nuevamente para revisión.

Los tiempos de resolución de las demandas no son registrados, sin embargo dentro del ámbito laboral del personal de administración de justicia existe la opinión que una resolución de un recurso de amparo puede llevar alrededor de dieciocho meses y en el caso de una acción contencioso administrativa se puede hablar de un periodo de alrededor de dos años.

Cuadro 2
Causas ingresadas a las salas de la Corte Suprema de Justicia
1998-2001

Sala	1998	1999	2000	2001
Civil	383	434	336	329
Constitucional	1253	1439	1174	1080
Contencioso Administrativo	117	157	242	293
Penal	424	509	447	472
Total	2177	2539	2199	2174

Fuente: Departamento de Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia

Cuadro 3
Distribución de causas ingresadas en la Sala de lo Constitucional
1998-2001

Recursos	1998	1999	2000	2001
Inconstitucionalidad	24	27	-	34
Habeas Corpus	850	457	-	285
Amparo	596	960	-	698
Total	1470	1444	0	1017

Fuente: Departamento de Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia

Relacionado con la “Ley de reclamaciones pecuniarias de nacionales y extranjeros contra la Nación”, hace aproximadamente año y medio atrás, ha sido invocada para demandar al

Estado exigiendo la reparación de perjuicios económicos a particulares, porque su falta de supervisión de las instituciones financieras permitió que una de éstas defraudara a centenares de ahorristas.

¿Existen procedimientos para el monitoreo de activos, incluyendo provisiones de revelación, para el Presidente, los ministros y otros funcionarios públicos de alto nivel?

Marco Legal

En el Artículo 240 de la Constitución se establecen los procedimientos para el monitoreo patrimonial. Asimismo éstos procedimientos se desarrollan en la Ley Sobre Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios y Empleados Públicos, cuya aplicación corresponde a la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.

La Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos entró en vigencia en el mes de mayo de 1959 y en ella se determina la lista de funcionarios públicos a los cuales se les aplica la disposición constitucional, establece los requisitos de las declaraciones del estado de patrimonio y regula los procedimientos y sanciones aplicables como consecuencia de sus infracciones. Dicha Ley fue modificada en algunas de sus disposiciones, por reformas del mes de octubre del mismo año 1959, en abril de 1974 y más ampliamente en septiembre y diciembre de 1992.

Adicionalmente al establecimiento de la obligatoriedad de declaración patrimonial de los empleados públicos, la ley define explícitamente los funcionarios o empleados públicos específicos, que aunque no manejen directamente fondos del Estado o del Municipio, pero que, por la importancia de sus cargos y por la posibilidad de enriquecimiento indebido, están obligados a presentar declaración jurada del estado de patrimonio, siendo ellos:

- 1°.- Los Presidentes de los tres Órganos del Estado;
- 2°.- El Vice-Presidente de la República;
- 3°.- Los Diputados a la Asamblea Legislativa y del Parlamento Centroamericano, propietarios y suplentes;
- 4°.- Los Ministros y Viceministros de Estado;
- 5°.- Los Secretarios de la Presidencia de la República;
- 6°.- Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, propietarios y suplentes;
- 7°.- Los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura;
- 8°.- Los Jefes de las Misiones Diplomáticas, los funcionarios de las mismas y los Cónsules de la República, excepto los Ad-Honore;
- 9°.- El Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República;
- 10°.- El Fiscal General de la República y Fiscales Adjuntos;
- 11°.- El Procurador General de la República y Procuradores Adjuntos;
- 12°.- El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y Procuradores Adjuntos;
- 13°.- El Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, propietarios y suplentes;
- 14°.- Los Directores y Subdirectores Generales;
- 15°.- Delegados y Subdelegados;
- 16°.- Los Presidentes, Directores y Gerentes de las Instituciones Oficiales Autónomas;
- 17°.- El Rector y Vice-rector de la Universidad de El Salvador y Decanos de las facultades;
- 18°.- Los Miembros del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y los Peritos o Auditores Fiscales de la Dirección General de Impuestos Internos;
- 19°.- Los Administradores y Contadores Vista del Servicio de Aduanas;

20°.- Los Administradores de Rentas Departamentales;

21°.- Los miembros de los Concejos Municipales;

22°.- Los Comandantes de Unidades Militares Superiores, Jefes de las mismas y Oficiales que desempeñen Funciones Administrativas de los mismos niveles y que manejen fondos del Estado.

23°.- Todos los funcionarios y empleados públicos, incluidos municipales, de Instituciones Oficiales Autónomas, de la Universidad de El Salvador y del Servicio Exterior, que manejen o intervengan en el manejo de fondos públicos o municipales o fondos particulares encomendados o administrados por el Estado, con excepción de aquellos que manejen o intervengan en el manejo de fondos cuyo monto mensual no sea mayor de mil colones promedio y de aquellos que desempeñen cargos Ad-Honores en entidades oficiales autónomas de utilidad pública o asistencia social;

24°.- Los demás funcionarios o empleados públicos, que sin estar comprendidos en los anteriores ordinales, pero estando contemplados en los artículos uno y dos de esta Ley, fueren requeridos por la Corte Suprema de Justicia directamente o por medio de la Sección de Probidad.

Según la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, los funcionarios salientes y entrantes tienen un período de 60 días para presentar su declaración patrimonial con el fin de demostrar que durante su servicio no se han enriquecido en forma ilegal. El plazo corre a partir del último día de funciones para los cesantes y del primer día de funciones para los entrantes. La declaración es escrita y debe ser presentada ante la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de que los funcionarios o empleados públicos laboren en el interior del país, la declaración puede ser presentada en el Juzgado de Primera Instancia con jurisdicción en materia civil. Otra disposición legal señala que la Corte de Cuentas de la República, el organismo o institución donde fuere nombrado o cesado el funcionario o empleado público, debe informar de ello a la Corte Suprema de Justicia en un plazo no mayor de tres días, a partir del nombramiento o cesantía en los cargos.

Considerando los anteriores criterios legales, con una firme voluntad de combatir el enriquecimiento ilícito en El Salvador, prácticamente no existen funcionarios o empleados, inclusive particulares que administren o manejen bienes o fondos públicos o municipales, en todos los niveles jerárquicos y bajo cualquier modalidad que ejerzan su empleo o cargo público (Artículo 5 ordinal 24° en relación con el artículo 2 relacionado), que puedan exonerarse de la obligación de presentar su respectiva declaración de ingresos, activos y pasivos, con sus consecuencias, ante la Corte Suprema de Justicia.

Las declaraciones deben comprender lo siguiente:

- ? Los bienes y los créditos a su favor o en su contra.

- ? Los bienes y los créditos a favor o en contra de sus cónyuges y de sus hijos; pero cuando esto no le fuera posible por estar completamente fuera de su control dichos patrimonios, ya sea por encontrarse separado de su cónyuge o porque sus hijos estén fuera de su patria potestad o en otros casos semejantes, el funcionario o empleado público deberá manifestarlo en su declaración, indicando claramente cuál es el motivo que se lo impide.

- ? Los salarios devengados, rentas obtenidas particularmente y de su procedencia, acciones y participaciones sociales propias y de sus parientes a quienes se refiere la

fracción anterior, que perciban o posean dentro o fuera del territorio de la República.

- ? Adicionalmente, aunque la ley no lo exige, se solicita anotar en la declaración el valor total de los depósitos bancarios y detallar sus características e institución financiera en que se posean y un cuadro de ingresos y egresos anuales, y una declaración jurada de patrimonio.

En resumen, la declaración que se exige, contiene los requisitos mínimos posibles para prevenir el enriquecimiento ilícito, como son: datos que garanticen un adecuado conocimiento de la identidad y domicilio del declarante, de su cónyuge y de sus hijos; sus ingresos, activos y pasivos; acciones o participaciones sociales, con indicación de sus características e institución o sociedad en que las posean; y, pese a su extralegalidad, las cuentas y depósitos que se posean en entidades financieras o bancarias.

La verificación del contenido de la declaración y el control de los funcionarios que la han entregado le compete a la Corte Suprema de Justicia a través de la Sección de Probidad.²⁴

Situación real

Con respecto a plazos, ocasiones o sistemas utilizados para la verificación de las declaraciones patrimoniales, en la práctica, la Sección de Probidad clasifica las declaraciones de acuerdo al orden de importancia de los funcionarios obligados y con dicha clasificación, selecciona por muestreo los expedientes que de acuerdo a sus recursos esté en la posibilidad de verificar. También efectúa dichas verificaciones en caso de sospechas o conocimientos por cualquier medio, de indicios de enriquecimiento ilícito.²⁵

Para efectuar dichas verificaciones, así como cualquier información que requiera, la Corte Suprema de Justicia, puede recurrir:

- ? A la Corte de Cuentas de la República en cuanto a los salarios devengados y bienes administrados por el funcionario o empleado público;
- ? Al Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General de Impuestos Internos, para comparar el contenido de su declaración con el de la Declaración de Impuestos sobre la Renta que se presenta anualmente y que contiene todos los ingresos y gastos del funcionario o empleado;
- ? Al Centro Nacional de Registros, por medio del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, para tener acceso a los bienes inmuebles, derechos y garantías reales sobre inmuebles que el sujeto o su familia posea activa o pasivamente;

²⁴ Parte 2ª. del inciso 3º. del relacionado artículo 240 Cn. y desarrollado por el artículo 8 fracción 1 de la Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos.

²⁵ Véase: Proyecto Promoción de la incorporación en el derecho interno de las medidas preventivas que señala la convención interamericana contra la corrupción. Declaración de ingresos, pasivos y activos, por parte de quienes desempeñen funciones públicas. Universidad "Doctor José Matías Delgado" Lic. Ricardo Stalin Orellana Montenegro. agosto 2000.

- ? Al Centro Nacional de Registros, por medio del Registro de Comercio, para verificar las Matrículas de Comerciante, Empresas o establecimientos mercantiles, las Sociedades en que tenga participación y los balances y estados contables del obligado;
- ? Al Ministerio de Hacienda, por medio del Registro Fiscal de Vehículos Automotores y al Viceministerio de Transporte, por medio de la Dirección General de Tránsito, ambas para verificar los vehículos que el declarante o los miembros de su familia posea.
- ? A los bancos o cualesquiera instituciones financieras o crediticias, para verificar los estados actuales de depósitos o créditos activos o pasivos;
- ? En general a cualquier persona, natural o jurídica, autoridad, oficina, institución o dependencia, que pueda aportar información necesaria para dar cumplimiento al objeto de la Ley.

Para tal efecto, la misma Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, en sus artículos 24 y 25, ofrece las facilidades de acceso a esta información.

Asimismo, para facilitar el acceso por medio de los recursos técnicos y humanos con que dispone la Sección de Probidad, con el fin de obtener toda la información relativa al Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas y Registro de Comercio, la Corte Suprema de Justicia suscribió, en febrero del 2000, un Convenio de Cooperación en Materia Registral con el Centro Nacional de Registros.

La Sección de Probidad se limita a revisar los formularios de declaración inicial y final. No existe posibilidad de comprobar anomalías o falsedades en las declaraciones. Al identificar sospechas de enriquecimiento ilícito la Sección de Probidad envía una recomendación a la Corte Suprema de Justicia quien debe tomar una decisión (de investigación o sanción) en una reunión en pleno de sus magistrados. Este mecanismo de decisión en pleno (el cual para otros asuntos de mayor importancia no es requisito) es considerado por empleados de Probidad como un mecanismo entorpecedor pues en la realidad la reunión de Corte Plena es difícil.

En el 2001, la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sección de Probidad, y la Fundación "Guillermo Manuel Ungo", publicaron un estudio denominado "Probidad Pública Municipal. Compendio Estadístico 1991-2000", el cual revela información sobre el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios en cuanto a declarar el estado patrimonial de su grupo familiar al inicio y cese de sus funciones públicas.

Tal estudio revela, que el cumplimiento de la obligación formal de presentar declaración a nivel municipal es insatisfactorio. Que existe una desproporción entre las declaraciones de inicio y cese de funciones. Por ejemplo, durante el período 1997-2000, y de un universo de 2,890 concejales, sólo el 71.9% presentó la declaración. Sin embargo, al final del ejercicio, únicamente cumplió con la obligación de declarar al cese de funciones el 34.5%.

No obstante, indica el estudio, se percibe una tendencia creciente y una reacción positiva a la difusión de la legislación en la materia y a las prevenciones formuladas por la Sección de

Probidad de la Corte. Así, para 1991 el número porcentual de miembros del Concejo Municipal que presentaron su declaración fue del 12.3% frente a un 89.4% para el año 2000. Sin embargo, al cese de sus funciones existe un cumplimiento menor: un 7.4% en 1997 versus un 34.5% para el año 2000.

En febrero del 2000,²⁶ la Corte Suprema de Justicia (CSJ) multó a cuatro ejecutivos del gobierno del ex presidente Armando Calderón Sol que no presentaron a tiempo sus declaraciones de probidad. El funcionario a cargo de la sección de probidad, Eduardo Cáceres, mencionó que existen casos de funcionarios en los que se tuvo sospecha de enriquecimiento ilícito, pero luego de una valoración, se determinó que no existían los elementos suficientes para iniciar juicios contra ellos.

La información acerca de las investigaciones y procedencia de los bienes de los servidores del Estado no puede ser pública, porque la reserva impuesta por la Constitución al contenido de la declaración patrimonial de cualquier funcionario inhibe a esa sección de publicar datos.

La sección de Probidad trata de crear una cultura de declaración inicial a los funcionarios que llegan al gobierno. Lo primero que hay que hacer es contar con las declaraciones iniciales (en el 2002 se tiene el 90%), pero las finales son 67% del total. El universo de personas obligadas comprende todo funcionario público, es decir aproximadamente 10.000 personas.

Además de que la competencia constitucional muy limitada, no se dispone de un reglamento para la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos. Actualmente en la sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia se cuenta con 14 personas: 5 abogados, 1 administrador de empresas e informática.

Si bien la Sección de Probidad puede determinar anomalías en la adquisición de bienes de un funcionario, dicha conclusión es transferida a la Corte Suprema de Justicia²⁷ la cual decide si debe ordenar un juicio de enriquecimiento ilícito y/o, también las sanciones para imposición de multas por la no presentación de la declaración de bienes.

Las reformas a los códigos penales y procesal penal hicieron el proceso es más expedito, determinando el secuestro de bienes, la inhabilitación para participar en política y las penas de cárcel a los funcionarios a quienes se les determine que han violado la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.

¿Existen reglas para resolver los conflictos de interés?

Marco Legal

²⁶ Véase La Prensa Gráfica 16 de febrero del 2000.

²⁷ Le compete a la corte en pleno

Existen normas sobre incompatibilidades para el ejercicio de los cargos de Presidente, Vicepresidente, Designados a la Presidencia, Ministros y Vice Ministros de Estado: Arts. 152 y 153 y 161 Constitución, los cuales se basan principalmente en prohibición de lazos de parentesco para ejercer ciertos cargos, condicionamiento para el ejercicio de funciones públicas de manera simultánea y finiquito de cuentas de ejercicios públicos anteriores.

Situación real

No se dispone de información empírica relacionada con la materia de reglas de conflicto de intereses.

¿Existen reglas y registros acerca de la recepción de regalos y de hospitalidad?

Marco Legal

En la Ley de Servicio Civil, existe una disposición en el Artículo 31 inciso d), aplicable a todos los funcionarios y empleados públicos, que establece como obligación “Rechazar dádivas, promesas o recompensas que se les ofrezcan como retribución, aún cuando sea a título de pronto despacho”.

Situación real

Al respecto existe un estudio de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de las Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica de la OEA quien propone las siguientes reformas al Código Penal:

“NEGOCIACIONES ILICITAS.

Art. 328. El servidor público que directamente, por persona interpuesta o por acto simulado, se interesare en cualquier contrato u operación en que intervenga por razón de su cargo, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación especial para el cargo o empleo por el mismo tiempo.

Si se tratare de contratos u operaciones en que estuviere interesada la Hacienda Pública y el servidor público aceptara dinero, comisiones o cualquier clase de dádivas o los solicitare, la pena podrá aumentarse hasta en una tercera parte del máximo.

Quedan comprendidos en las disposiciones de este artículo los árbitros, peritos, contadores y demás profesionales respecto a actos en que intervinieren en razón de su oficio, así como los tutores, curadores o síndicos en cualquier actuación legal en que participaren en ese carácter.”

Art. 7. Modifícase el Art. 330 así:

COHECHO PASIVO PROPIO.

Art. 330. El servidor público que por sí o por persona interpuesta recibiere dinero, dádivas o cualquier otra ventaja económica o aceptare la promesa directa o indirecta de una retribución para hacer un acto contrario a sus deberes o para no hacer o retardar un acto debido propio de sus funciones, será sancionado con prisión de tres a seis años e inhabilitación especial del empleo o cargo por igual tiempo.

Art. 8. Modifícase el Art. 331 así:

COHECHO PASIVO IMPROPIO.

Art. 331. El servidor público que por sí o por persona interpuesta recibiere dinero, dádivas o cualquier otra ventaja económica o aceptare la promesa directa o indirecta de una retribución para realizar un acto propio

de sus funciones, será sancionado con prisión de dos a cuatro años e inhabilitación especial del cargo o empleo por igual tiempo.

Art. 9. Introdúcese entre los Artículos 331 y 332, el artículo 331-A así:

Art. 331-A. El servidor público que sin promesa anterior, aceptare dinero, dádivas o cualquier otro beneficio económico por un acto cumplido u omitido, en su calidad de tal, será sancionado con prisión de uno a tres años e inhabilitación especial del cargo o empleo por igual tiempo.

Art. 13. Modifícase el Art. 335, así:

COHECHO ACTIVO.

Art. 335. El que por sí o por persona interpuesta ofreciere o entregare a un servidor público dinero, dádivas o cualquier otra ventaja económica para hacer un acto contrario a sus deberes o para no hacer o retardar un acto debido propio a sus funciones, será sancionado con prisión de seis a diez años.

Si el hecho consistiera en que ejecutare un acto propio de sus funciones o se tratara de un acto ya realizado, propio de su cargo o empleo, la pena será de prisión de dos a cuatro años.

El que por sí mismo o por persona interpuesta o actuando como intermediario, procure la adopción, por parte de un servidor público, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para un tercero cualquier beneficio o provecho, haya o no perjuicio para el patrimonio del Estado, será sancionado con prisión de dos a cuatro años.

Art. 14. Introdúcese entre el Art. 335 y el 336, el artículo 335-A, así:

SOBORNO TRANSNACIONAL.

Art. 335-A. El que ofreciere u otorgare a un servidor público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio o empresas domiciliadas en él, dinero o cualquier objeto de valor pecuniario, incluyendo dádivas, favores, promesas o ventajas, para que dicho servidor público realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial que tenga efectos en El Salvador, será sancionado con prisión de dos a cuatro años.

Art. 15. Introdúcese entre los artículos 339 y 340, los Artículos 339-A y 339-B, así.

DECOMISO.

Art. 339-B. En todo caso el dinero, dádivas, prestaciones o retribuciones a que se refieren las disposiciones de este Título, serán decomisadas

Si existen ¿están actualizados estos registros?

No existen registros de obsequios y agasajos.

¿Tiene poderes legales para obligar a las autoridades públicas a revelar información?

No se tiene conocimiento de la existencia y de la revelación de registros de obsequios y agasajos.

¿Tienen el personal para investigar denuncias?

No se cuenta con personal para investigar alegatos en materia de obsequios y agasajos.

¿Qué poderes existen para sancionar a los funcionarios públicos ?

Marco Legal

Las sanciones sobre esta materia están tipificadas en el Código Penal, Título XV, Capítulo II “De la corrupción”, como Cohecho propio y Cohecho impropio en sus Artículos 330 y 331, los cuales establecen:

COHECHO PROPIO

Art. 330.- El funcionario o empleado público, agente de autoridad o autoridad pública, que por sí o por persona interpuesta, solicitare o recibiere una dádiva o cualquiera otra ventaja indebida o aceptare la promesa de una retribución de la misma naturaleza, para realizar un acto contrario a sus deberes o para no hacer o retardar un acto debido, propio de sus funciones, será sancionado con prisión de tres a seis años e inhabilitación especial del empleo o cargo por igual tiempo.

COHECHO IMPROPIO.

Art. 331.- El funcionario o empleado público, agente de autoridad o autoridad pública, que por sí o por persona interpuesta, solicitare o recibiere una dádiva o cualquiera otra ventaja indebida o aceptare la promesa de una retribución de la misma naturaleza, para realizar un acto propio de sus funciones o por un acto ya realizado propio de su cargo, será sancionado con prisión de dos a cuatro años e inhabilitación especial del cargo o empleo por igual tiempo.

¿Se han utilizado alguna vez?

De acuerdo a información proporcionada por la Unidad de Anticorrupción y Delitos Complejos, de la Fiscalía General de la República, en 1999 se investigó tres casos de cohecho propio; en 2000, cuatro; en 2001, tres y ninguno en 2002. No fue posible identificar los casos ni los autores. Y además, no se ha sancionado a nadie.

PODER LEGISLATIVO

¿Se requiere aprobación legislativa del presupuesto público?

Marco Legal

Según el Artículo 131 de la Constitución “Corresponde a la Asamblea Legislativa: ... 8º.- Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas.” Sus contenidos, procedimiento de elaboración, votación y demás, están establecidos en el Art. 227 de la Constitución.

La elaboración del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal, corresponde al Consejo de Ministros, según el Art. 167 N° 3 Constitución.

En la elaboración y aprobación del presupuesto se ven involucradas diferentes instituciones como son: la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, las instituciones del sector público, el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa.

El Ramo a quien corresponde la administración de las finanzas es al Ramo de Hacienda. El presupuesto de la República se realiza para cada año fiscal, el cual inicia el 1° de enero y finaliza el 31 de diciembre, y el ramo de hacienda debe presentarlo al congreso a más tardar tres meses antes de que finalice el año fiscal.

Aunque ninguna normativa lo regula, la Asamblea debe aprobar dicho presupuesto antes de finalizar el año fiscal para disponer de los recursos financieros el año fiscal siguiente. Sin embargo en los últimos cuatro años únicamente fue aprobado a tiempo el presupuesto del año fiscal 2000. Los años 1999 y 2001 iniciaron sin la aprobación de sus respectivos presupuestos debido a la fuerte disputa interpartidaria sobre el déficit y la forma de su financiamiento.

Situación real

La Dirección General del Presupuesto, del Ministerio de Hacienda, inicia el proceso con la propuesta (Art. 23 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y sus Reformas - Ley AFI-).

Los presupuestos del Órgano Legislativo, Judicial y de la Corte de Cuentas son preparados por ellos mismos siguiendo los lineamientos generales dictados anualmente por el Ministerio de Hacienda

La legislación que rige este proceso está contemplada dentro de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, la Ley Orgánica de Presupuestos y las Disposiciones Generales de Presupuesto. Las fases del proceso como programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto se regulan anualmente por la Ley de presupuesto General del Estado.

Los presupuestos de los gobiernos locales se manejan de manera diferente. Cada municipio tiene autonomía en la gestión financiera (Art. 203 inciso 1°). Sin embargo los municipios al igual que el resto de instituciones gubernamentales están sujetos al control y auditoría de la Corte de Cuentas.

No obstante los gobiernos locales están supeditados a las regulaciones de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado en casos de créditos públicos o que se requiera de la garantía del Estado, subvenciones o subsidios.

A juicio del investigador, en la última década la aprobación del presupuesto ha sido uno de los temas que han generado más discusión y retraso en su aprobación al interior del seno de la Asamblea Legislativa. Principalmente en los últimos tres años en los que el equilibrio de fuerzas políticas dentro del Congreso ha obligado a cada una de las partes principales a “negociar” proyectos convirtiéndose la aprobación del presupuesto en un intercambio de

votos a cambio de los intereses partidaristas, llegándose a convertir dichas negociaciones en noticias públicas.

*¿Hay rubros importantes de gasto público que no requieren aprobación legislativa?
¿Cuáles?*

Los Gastos discrecionales (partida secreta) de la Presidencia de la República constituyen montos de gasto público sin aprobación legislativa. Sobre este tema, no se dispone de información para precisar el monto de las partidas por gastos discrecionales.

¿Existen reglas para la recepción de regalos y disfrute de hospitalidad que cubran a los congresistas?

Marco Legal

Como se mencionó anteriormente, existe una disposición en la Ley de Servicio Civil, Art. 31 literal d), aplicable a todos los funcionarios y empleados públicos, que establece como obligación “Rechazar dádivas, promesas o recompensas que se les ofrezcan como retribución, aún cuando sea a título de pronto despacho”.

Situación real

Varias denuncias se han hecho públicas por parte de diputados sobre dádivas otorgadas por el partido oficial para la obtención de votos. Estos hechos se han hecho públicos a través de los medios noticiosos, pero ninguna investigación de oficio se ha iniciado al respecto y las denuncias tampoco han ingresado al Sistema de Justicia.

Existe un propuesta de desarrollar un “Código de Ética Parlamentario” en el cual se incluiría de manera más específica el aspecto de las dádivas las cuales son ampliamente cuestionadas en el órgano Legislativo.

Si existen ¿están actualizados estos registros?

No se cuenta con registros de obsequios y agasajos.

¿Tiene poderes legales para obligar a las autoridades públicas a revelar información?

No se cuenta con registros de obsequios y agasajos.

¿Tienen el personal para investigar denuncias?

No se tiene personal para investigar alegatos relacionados con obsequios y agasajos.

¿Qué poderes existen para sancionar a congresistas?

Marco Legal

Las sanciones están tipificadas en el Código Penal, Título XV, Capítulo II “De la corrupción”, como Cohecho propio y Cohecho impropio. Arts. 330 y 331. (Ver pregunta No. 8).

¿Se ha sancionado a alguien?

No se conoce de la sanción a algún representante legislativo.

FINANCIACIÓN PARTIDOS POLÍTICOS

¿Existen normas que regulen el financiamiento a partidos políticos?

Marco Legal

El derecho a asociarse para constituir partidos políticos se reconoce por primera vez en la Carta Magna de 1950. En 1983 los partidos políticos, se reconocen como “el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”. Como un mecanismo encaminado a promover la libertad y la democracia partidista el artículo 210 de la Constitución establece la “Deuda Política” la cual se regula mediante el Código Electoral.

El TSE como Órgano colegiado en esta materia, se encarga de la distribución del financiamiento público de los partidos políticos para las elecciones conocido como Deuda Política. El procedimiento de cálculo del monto de los subsidios directos en el país es fijado por la autoridad electoral ajustando el monto distribuido en la elección anterior por la inflación.²⁸

En el caso de El Salvador, no se establece una barrera para acceder al financiamiento, además se distribuyen anticipadamente porciones sustanciales de la subvención estatal.²⁹ Esta deuda se encuentra normada por varios artículos del Código Electoral que establecen los mecanismos de cálculo del financiamiento para las campañas políticas con la ventaja que los partidos pueden recibir un anticipo de hasta un 75% del monto total del financiamiento. En el caso de los partidos nuevos reciben una cantidad de \$57,142.86.

Como se apuntó anteriormente, la norma jurídica establece que los partidos políticos tienen obligación de reintegrar al fisco la diferencia que resultare entre el anticipo recibido y la suma que les corresponda como consecuencia de la liquidación post electoral. (Art. 192 del Código Electoral). La ley permite además un plazo de hasta siete años para cancelar al fisco la deuda política. Dos años de gracia y cinco años de pago sin intereses.

Situación real

²⁸ Casas, Kevin. 2002.

²⁹ Ibidem.

Actualmente la deuda política asciende a casi un millón de dólares. Gran parte de esta deuda es incobrable debido a que los institutos políticos desaparecen y la Ley establece la Deuda Política a nombre de la persona jurídica.

**Cuadro 4
Deuda Política de Partidos Políticos desaparecidos**

Nombre del partido		Año electoral	Monto adeudado	Nueva figura política
MPSC	Movimiento Popular Social Cristiano	1994	8,374.37	Centro Democrático Unido
CD	Convergencia Democrática	1997	19,886.98	
PUNTO	Partido Pueblo Unido Nuevo Trato	1999	43,115.43	Unión del Pueblo Salvadoreño
PPL	Partido Popular Laborista	2000	43,372.34	Partido Solidaridad
PLD	Partido Liberal Democrático	2000	35,120.57	
LIDER			63,568.23	FUERZA
USC	Unión Social Cristiana		4,828.16	
MAC	Movimiento Auténtico Cristiano		21,325.02	
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario		43,020.51	
PPS	Partido Popular Salvadoreño		13,327.04	
MSN	Movimiento de Solidaridad Nacional		8,647.88	
AD	Acción Democrática		28,452.22	
PD	Partido Demócrata		18,655.08	

Fuente: Tomado del informe del consultor.

Entre 1998 y el 2002 han desaparecido 12 partidos políticos adeudando más de dos millones quinientos mil colones (más de \$285,714.29 dólares). Pero también los partidos estables y mayoritarios adeudan al Estado los financiamientos de sus campañas electorales.

Cuadro 5
Deuda Política de Partidos Políticos vigentes

Partido	Monto adeudado
PDC – Partido Demócrata Cristiano.	\$ 261,370.18
ARENA – Alianza Republicana Nacionalista	\$122,646.06
FMLN – Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	\$ 0.00
PCN – Partido Conciliación Nacional	\$ 22,794.51

Fuente: Tomado del informe del consultor.

¿Son hechas públicas las donaciones privadas y se identifican los donantes?

Marco Legal

Actualmente la Ley no establece la fiscalización de los ingresos de los partidos políticos sea cual fuere la fuente de ingresos, y por ende no obliga a ningún instituto político a declarar las contribuciones privadas de las que han sido sujeto.

Diversas propuestas han surgido en torno al financiamiento de partidos políticos. Tanto el TSE, como algunos magistrados y legisladores han expuesto la necesidad de reformar el Código Electoral. Algunas reformas incluyen aspectos como la auditoría a los partidos políticos, la fiscalización del patrimonio, el control de las contribuciones de terceros, la fiscalización del origen de las donaciones monetarias privadas, fianzas que aseguren el pago de la deuda pública e incluso la restricción de inscripción de candidatos que hayan sido directivos de algún instituto político que tenga deuda política.

Situación real

No se obtuvo información relacionada con el tema de la divulgación de las donaciones a los partidos políticos.

¿Existen normas que regulen los gastos de los partidos políticos?

Marco Legal

En El Salvador, en materia de reglas sobre gastos de partidos políticos, no existen disposiciones jurídicas.

Situación real

Debido a este vacío legal, los magistrados del TSE redactaron una propuesta de normativa, a la que han llamado Ley de Partidos Políticos. Con ella esperan evitar la obtención de

recursos provenientes del narcotráfico o de secuestros. Este anteproyecto de Ley aún no se encuentra en discusión en la Asamblea así como tampoco las reformas al Código Electoral. El partido FMLN también incluyó en la reforma, la disposición de que los partidos políticos y las coaliciones deben llevar una contabilidad de los ingresos y gastos de las campañas. Asimismo, solicitan que los donativos en especie o dinero de sociedades anónimas o personas jurídicas a los partidos políticos deberán registrarse y deberán ser de carácter público, para su fiscalización. La iniciativa incluye que los montos de los donativos deben ser limitados.³⁰

La única limitación que pesan sobre el gasto electoral en El Salvador concierne a la delimitación temporal de las campañas electorales.

¿Se publican la contabilidad de los partidos políticos?

Marco Legal

En materia de transparencia financiera partidaria, en El Salvador no existen disposiciones que exijan informes ni auditorías de ninguna clase para los partidos políticos.

Situación real

No se tiene conocimiento de la publicación de cuentas de los partidos políticos en el país.

¿Son auditadas estas cuentas por una institución independiente?

Marco Legal

Como se apuntó anteriormente, la norma jurídica establece que los partidos políticos tienen obligación de reintegrar al fisco la diferencia que resultare entre el anticipo recibido y la suma que les corresponda como consecuencia de la liquidación post electoral. (Art. 192 Código Electoral).

Situación real

En la práctica las disposiciones legales en materia de financiamiento, no se han aplicado debido a su misma flexibilidad y a consecuencia de la desaparición y creación de partidos en cada contienda electoral. A fin de evitar esta situación, actualmente se discute la posibilidad de establecer una fianza de fiel cumplimiento.

¿Inicia esa institución investigaciones de oficio?

No se tiene conocimiento de iniciativa pública o privada alguna, relacionada con la investigación y verificación del financiamiento partidario en el país.

³⁰ El Diario de Hoy, 18 diciembre 2002

CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA

¿Está el nombramiento del contralor general basado en criterios profesionales y de mérito?

Marco Legal

La Corte de Cuentas de la República (CCR) es el máximo organismo de control gubernamental. La Constitución de la República de El Salvador, en su Artículo 195 señala: "La fiscalización de la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto en particular estará a cargo de un organismo independiente del órgano ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República". La Corte de Cuentas fue instituida por la Constitución Política, del 20 de enero de 1939.

La Corte es independiente del Órgano Ejecutivo, en lo funcional, administrativo y presupuestario. La independencia de la Corte se fundamenta en su carácter técnico, y sus actuaciones son totalmente independientes de cualquier interés particular (Artículo 2 del a Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República).

De acuerdo con el Art. 198 de la Constitución, el Presidente y los Magistrados de la Corte de Cuentas deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de treinta años, de honradez y competencia notorias; estar en el ejercicio de los derechos como ciudadano y haberlo estado en los tres años anteriores a su elección.

Situación real

Según el investigador en los últimos veinte años la designación de los presidentes de la CCR en El Salvador ha obedecido más a criterios políticos que a la capacidad, idoneidad y profesionalidad de los mismos. De hecho, durante ese tiempo, todos han sido miembros de un mismo partido político.

Cuadro 6
Presidentes de la Corte de Cuentas de 1991 a 2002

Nombre	Afiliación	Períodos ejercidos
Dr. José Francisco Guerrero	Afiliación: Primero PCN, luego ARENA	13 mayo 1982 al 5 junio 1984
C.P.C. Benjamín Wilfredo Navarrete	PCN	1 julio 1984 al 16 octubre 1985
Lic. Ciro Cruz Zepeda Peña	PCN	1 octubre 1985 al 16 marzo 1989
Dr. Rafael Flores y Flores	PCN	20 marzo 1989 al 30 junio 1990
Dr. Rafael Hernán Contreras	PCN	1 julio 1990 al 16 agosto 1998
Lic. José Francisco Merino López	PCN; antes de 1996, ARENA	19 agosto 1998 al 20 de mayo 1999 20 de mayo de 1999 al 7 julio de 1999

Ing. José Rutilio Aguilera	PCN	8 de julio/2000 al 29 de junio/2002
Dr. Rafael Hernán Contreras	PCN	29 de junio/2002 hasta la fecha

Fuente: www.probidad.org

¿Puede el contralor general ser removido de su cargo sin causa substantiva?

Marco Legal

Existe protección contra remoción indebida para los magistrados y presidente de la Corte de Cuentas la cual se expresa de manera explícita en el Art. 196 inciso 3° Constitución: “Estos funcionarios (Presidente y Magistrados) serán elegidos para un período de tres años, podrán ser reelegidos, y no podrán ser separados de sus cargos sino por causa justa, mediante resolución de la Asamblea Legislativa.”. Para el resto de empleados (técnicos y administrativos) de dicha institución la remoción debe seguir un proceso que se encuentra definido en la Ley del Servicio Civil el cual inicia con un llamado verbal de atención, un llamado escrito de atención, una amonestación, suspensión y finalmente la remoción del cargo. Esta Ley es aplicable a las plazas que se rigen bajo la “Ley de Salarios” no así para las plazas por contrato las cuales pueden establecerse para tres meses o más y ante las cuales las remociones toman la figura de la no renovación de contrato

Situación real

No se obtuvo información que permitiera precisar la efectividad de las normas jurídicas relacionadas con la protección contra la remoción indebida del titular de la Corte de Cuentas.

¿Son auditados cada año todos los gastos públicos?

Marco Legal

La auditoría gubernamental es una herramienta para el control de la hacienda pública; además de las auditorías financieras y operacional o de gestión enfocadas a las entidades y organismos que administren recursos del Estado. Así mismo se dictan las políticas, normas técnicas y demás disposiciones para la práctica del control interno y la auditoría gubernamental, interna o externa, financiera, y operacional o de gestión. A la vez de tener la potestad para la determinación de responsabilidades.

La Corte de Cuentas de la República, para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, se divide en una Cámara de Segunda Instancia y en las Cámaras de Primera Instancia. La Cámara de Segunda Instancia esta formada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados.

Durante el año 2000, fueron procesados un total de 885 Informes, de los cuales el 55.3% (489) procedieron de la Corte de Cuentas, 43.9% (389) de las Unidades de Auditoría Interna y el 0.8% (7) de Firmas Privadas de Auditoría.

De los 885 Informes Procesados, en el 45.8% (405) se emitió Resolución Definitiva, en 39.7% (351) se elaboraron Proyectos de Resolución y 14.5% (129) fueron Informes Rechazados por incumplimiento de diversos requisitos técnico-legales. Así mismo en las Resoluciones Definitivas, se determinó Responsabilidad Administrativa en 45 Informes, Patrimonial en 13, Indicios de Responsabilidad Penal en 12, Administrativa Patrimonial en 28, Administrativa - Patrimonial e Indicio de Responsabilidad Penal en 5 y 302 se determinaron como Exentos.

Cuadro 7
Acciones de auditoría realizadas por la Corte de Cuentas en el 2000

Acciones de Auditoría	Concluidas	Con Informes Pendientes de Discusión	Sub - Total	En Ejecución	Total
1 Auditorías Financieras	79	8	87	47	134
2 Auditorías Operativas	109	13	122	24	146
3 Auditorías Integrales	7	1	8	-	8
4 Exámenes Especiales	428	40	468	77	545
Totales	623	62	685	148	833

Fuente: memorias de labores del 2000 de la Corte de Cuentas de la República

Cuadro 8
Acciones de Control Realizadas por la Corte de Cuentas de la República durante el 2001

1. ACCIONES DE CONTROL	C	CIPD	EP	TOTAL
1.1 Auditorías	134	25	42	201
1.2 Auditorías Preliminares	9	0	0	9
1.3 Exámenes Especiales	439	89	54	582
Total	582	114	96	792

Siglas: C= Concluidas CIPD = Con Informe Pendiente de Discusión EP = En Proceso.

Fuente: Información disponible en www.cortedecuentas.gob.sv

Cuadro 9
Número de Casos ingresados en la Corte de Cuentas de la República

Tipo de caso	Hallazgos por auditoría	Hallazgos por denuncias	Monto total de irregularidades
1998	**	**	**
1999	**	**	**
2000	4503	604	\$141,637,413.04
2001	3974	64	\$ 1,151,786.77

** : No se encontraron datos

Fuente: memorias de labores del 2000 y 2001 de la Corte de Cuentas de la República
Disponibles en www.cortedecuentas.gob.sv

¿Están los informes de gasto actualizados?

Marco Legal

El Presidente de la Corte de Cuentas tiene la obligación de rendir anualmente a la Asamblea Legislativa un informe detallado y documentado de las labores de la Corte. Esta obligación debe cumplirse dentro de los tres meses siguientes a la terminación del año fiscal (Artículo 199 de la Constitución de la República).

Situación real

No se obtuvo información que permitiera señalar el nivel de actualización de los informes de la Corte de Cuentas.

PODER JUDICIAL

¿Tienen las cortes y tribunales una función jurisdiccional sobre las acciones del Ejecutivo?

Marco Legal

Tal y como se apuntó anteriormente, existe la jurisdicción contencioso administrativa que permite el control judicial de toda actuación de la administración pública, si bien a la fecha está concentrada únicamente en una Sala a nivel de la Corte Suprema de Justicia. La Ley de lo Contencioso Administrativo data de 1978, con reformas en 1996.

Existe también, como recurso supremo, el amparo constitucional, abierto a “toda persona” por “violación de los derechos que otorga la Constitución, Art. 247 inciso 1, Constitución.

Situación real

Si bien es cierto, el porcentaje de causas ingresadas en la sala de lo contencioso administrativo es bajo (entre 2% y 7%), durante los últimos cuatro años la sala ha mostrado un incremento en el número de causas ingresadas tanto en cifras absolutas como relativas.

Cuadro 10
Distribución de causas ingresadas en la Sala de lo Contencioso Administrativo
de 1998 a 2001

Sala	1998	1999	2000	2001
Contencioso Administrativo	117	157	242	293
Total en todas las salas	4175	4538	4199	4175
Porcentaje	2.80%	3.46%	5.76%	7.01%

Fuente: Departamento de Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia. Elaboración propia.

¿Están basados los nombramientos judiciales en criterios técnicos y de mérito?

Marco Legal

El Órgano Judicial se encuentra integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás tribunales (Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Paz). La Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano de justicia en El Salvador. La Corte Suprema de Justicia está compuesta por quince Magistrados, siendo uno de éstos el presidente, quienes son electos por la Asamblea Legislativa.

Antes de los Acuerdos de Paz el partido en el gobierno tenía la mayoría legislativa con lo cual obtenían la mayoría simple necesaria para la elección de Magistrados de la Corte, y éstos, a su vez, elegían, sin participación de otros sectores, a los magistrados de Cámaras y a los jueces. Actualmente el proceso de selección de jueces y magistrados ha mejorado notablemente al establecer mecanismos más rigurosos y transparentes de selección de funcionarios, pasando de ser una elección determinada por el partido en el poder, a una elección en la cual intervienen otras instancias como el Consejo Nacional de la Judicatura y el gremio de abogados.

Los candidatos para Magistrados de Corte son seleccionados en un 50% directamente por el Pleno del Consejo, sin más trámite, y propuestos a la Asamblea Legislativa. El otro 50% es electo por el voto directo, igualitario y secreto de los abogados hábiles para el ejercicio profesional, e igualmente propuestos a la Asamblea Legislativa a través del Consejo. Los Magistrados de Cámaras y los demás jueces son seleccionados por el mismo Pleno, mediante el seguimiento, revisión y comparación de sus méritos y tiempo dentro de la carrera judicial, procedimiento que se realiza por medio de una unidad dedicada exclusivamente a ello. En todos los casos el Consejo propone ternas.

En lo relativo a la selección de jueces, el Consejo Nacional de la Judicatura, a través de la Unidad Técnica de Selección es quien actualmente tiene a su cargo la propuesta de candidatos a la Corte Suprema de Justicia. Es decir, el Consejo Nacional de la Judicatura se convierte en el primer filtro de selección de candidatos. Una vez presentada la terna, una comisión de cuatro magistrados analiza los propuestos, selecciona el candidato y le presenta a la Corte plena su propuesta de nombramiento.

La elección de magistrados involucra, además del Consejo Nacional de la Judicatura, al gremio de abogados quienes mediante el voto eligen la mitad de la lista de candidatos a magistrados propuestos por el Consejo Nacional de la Judicatura.

Regulan este asunto la Constitución, la Ley Orgánica Judicial, la Ley de la Carrera Judicial y la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.

Los magistrados de Corte Suprema requieren “ser de moralidad y competencia notorias; haber servido una judicatura de Primera Instancia durante seis años o haber obtenido la autorización para ejercer la profesión de abogado por lo menos ocho años antes de su elección; estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo”, y son electos por la Asamblea Legislativa por la mayoría calificada de los dos tercios de los diputados electos, de una lista formada en un cincuenta por ciento por el voto directo de los abogados hábiles para ejercer y en otro cincuenta por el Consejo Nacional de la Judicatura.

Los magistrados de Cámaras de Segunda Instancia y los jueces de todo nivel, son electos por la Corte Suprema de Justicia a partir de ternas propuestas por el Consejo Nacional de la Judicatura, a partir del Registro de Abogados Elegibles, Art. 61 LCNJ, en el cual “deberá incorporarse, entre otros, los siguientes datos que orientarán las postulaciones: a) Experiencia en las materias jurídicas y méritos profesionales; b) Capacitación recibida y notas de evaluación, en su caso; c) Cargos desempeñados en las instituciones de Estado, época y duración de los mismos; d) Obras de investigación científica publicadas y experiencia docente; y, e) Estado o resultado de quejas o denuncias, presentadas y resueltas ante las instancias competentes en los cinco años anteriores”.

Situación real

No se dispone de información para valorar la eficacia de las disposiciones legales relacionados con el nombramiento de los jueces. Como valoración personal el investigador apunta que la experiencia ha demostrado una mejoría notable en los procesos de selección de Jueces y Magistrados de Cámara realizados por el CNJ. Sin embargo, ni las ternas que remite a la Corte incluyen razones de mérito de sus integrantes, ni la Corte tiene más criterio que su discrecionalidad para elegir. La elección de Magistrados de Corte ha combinado los vicios y las virtudes de una elección pública, repetidos a escala gremial, y la combinación de criterios políticos y técnicos en el pleno de Diputados.

¿Han sido enjuiciados por corrupción algún alto funcionario público en los últimos tres años? ¿Han sido condenados?

No se tiene conocimiento de procesamientos de esta índole. El procesamiento de un funcionario que llegó a la etapa más avanzada fue el caso del Lic. Peñate Polanco, ex procurador de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, quien renunció en momentos en que una comisión especial de la Asamblea Legislativa, investigaba su actuación debido a múltiples denuncias por abuso de los recursos de la institución, abusos de autoridad, presión de organismos externos por desconfianza en su persona, entre otros. La renuncia se dio ante el inicio del proceso de destitución en la Asamblea Legislativa. Pese a que dicho funcionario tenía denuncias acumuladas por violentar los derechos humanos y por incumplimiento de justicia pronta (cuando había ejercido como juez) y que dichas denuncias fueron del conocimiento público por medio de

los matutinos locales, no se procedió a continuar con el proceso judicial quedando prácticamente archivada.

SERVICIO PÚBLICO

¿Existen leyes que establezcan sanciones penales y administrativas por soborno?

Marco Legal

En El Salvador, la tipificación del soborno está restringida a acciones cometidas dentro de una actuación judicial, dentro del Título XV “Delitos relativos a la administración de justicia”, Capítulo I “De los delitos relativos a la actividad judicial”, la cual estipula en su artículo 307 “El que diere, ofreciere o prometiére dinero o cualquier otra ventaja a testigo, jurado, abogado, asesor, perito, intérprete o traductor, con el objeto de lograr una afirmación falsa, o una negación u ocultación de la verdad, en todo o en parte, en una actuación judicial que hubiere de servir en diligencia o proceso, aunque la oferta o promesa no hubiere sido aceptada, será sancionado con prisión de dos a cinco años.

¿Existen normas requiriendo la independencia política a los funcionarios bajo el régimen de servicio civil?

Marco Legal

Las regulaciones sobre contratación de empleos en las instituciones públicas y sobre el servicio civil se encuentran distribuidas en diferentes normativas como las Normas Técnicas de Control Interno y la Ley del Servicio Civil.

Dentro de las Normas Técnicas de Control Interno se establecen Normas de Recursos Humanos. Éstas recogen principios, métodos y técnicas que regulan su administración, para lograr eficiencia y responsabilidad en los servidores públicos que realizan las acciones de las entidades, contribuyendo así al logro de sus metas y objetivos. (Capítulo 2, Art. 8 de las Normas Técnicas de Control Interno).

Se establecen, además, los criterios de reclutamiento y selección de los empleados públicos instruyendo a las entidades públicas a realizar el reclutamiento, mediante un proceso que permita identificar e interesar a candidatos capacitados para llenar las vacantes. Para ello las instituciones pueden utilizar las figuras siguientes: solicitudes espontáneas, anuncios, agencias de empleo, instituciones educativas, asociaciones profesionales y otras. La solicitud de empleo por lo menos deberá contener lo siguiente: datos personales, preparación académica, antecedentes laborales y referencias.

Con respecto a la selección del personal, las Normas Técnicas establecen que la persona que ocupará una vacante, se deberá realizar entrevistas, pruebas de idoneidad, verificación de datos y referencias, examen médico y otros; a efecto de determinar la capacidad técnica

y profesional, experiencia, honestidad y que no exista impedimento legal o ético para el desempeño del cargo.

Por otra parte la Ley del Servicio Civil, decretada en noviembre de 1962 y con más de diez reformas, determina de manera precisa el ámbito de la carrera administrativa en la función pública, asimismo, tiene por finalidad especial regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus funcionarios y empleados; garantizar la protección de éstos y la eficiencia de la administración pública y municipal, y organizar la carrera administrativa mediante la selección y promoción del personal sobre la base del mérito y la aptitud (Art. 1 de la Ley del Servicio Civil).

Para el cumplimiento efectivo de la Ley, la misma establece la formación de Comisiones de Servicio Civil (Art. 12 de la Ley del Servicio Civil) en cada una de las dependencias gubernamentales las cuales tienen varias funciones entre las cuales se encuentran:

- a) Formar el escalafón de los funcionarios y empleados dependientes del organismo o institución en que funcionen;
- b) Seleccionar los candidatos que sean elegibles para ingresar al personal comprendido en la carrera administrativa;
- c) Rendir informe al Tribunal del Servicio Civil, semestralmente, en el que consten las especificaciones necesarias respecto de cada uno de los empleados, a saber: tiempo de servicio, merecimientos, calificación periódica del empleado llevada por sus jefes, faltas, suspensiones, comportamiento y demás datos que el Tribunal estime necesario;
- d) Efectuar y calificar las pruebas de idoneidad a que se refiere el Art. 20;
- e) Dispensar el requisito del concurso en el caso del Art. 35;
- f) Conocer en única instancia de los casos de amonestación de los funcionarios o empleados en el ejercicio del cargo o empleo;
- g) Conocer en primera instancia en los demás casos de sanciones establecidas; y
- h) Las demás atribuciones que esta ley les señale.

De igual manera a las Normas Técnicas de Control Interno la Ley del Servicio Civil contempla la selección de personal que ingrese a la carrera administrativa por medio de pruebas de idoneidad, a las que se admitirán únicamente los solicitantes que reúnan los requisitos establecidos en el Art. 18. exceptuando los cargos expresamente determinados por la ley (Art. 20 de la Ley del Servicio Civil).

Situación real

No se dispone de información que permita corroborar la eficiencia de las disposiciones legales en este tema. Sin embargo a criterio del investigador, en las contrataciones de las instituciones públicas priva la práctica del padrinazgo, compadrazgo, amiguismo, tráfico de influencias o incluso nepotismo.

¿Existen reglas específicas para prevenir el nepotismo? ¿Y para el amiguismo?

Marco Legal

En cuanto al nepotismo existen numerosas disposiciones constitucionales que lo limitan. En el Órgano Legislativo se contempla que no podrán ser candidatos a diputados los parientes del Presidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad (Art. 127, inciso 4 constitucional).

De igual manera, no podrán ser candidatos a Presidente de la República, el cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de cualquiera de las personas que hayan ejercido la Presidencia en los casos del ordinal anterior (art. 152, inciso 2 constitucional).

En el caso de la Corte Suprema de Justicia, no podrán ser elegidos Magistrados de la Corte ni de una misma Cámara de Segunda Instancia, los cónyuges ni los parientes entre sí, comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Situación real

No se obtuvo información empírica relacionada con la vigencia de disposiciones que limiten el nepotismo y el partidismo.

POLICÍAS Y FISCALES

¿Existen garantías de independencia para el jefe de la policía?

Marco Legal

La Policía Nacional Civil (PNC) es una de las instituciones surgidas como parte de los Acuerdos de Paz, firmados en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992. La PNC nace con un nuevo concepto de seguridad ciudadana, enfocada en el estricto respeto de los principios democráticos, derechos humanos y libertades individuales de la población.

La Ley Orgánica de la PNC original establecía la clara separación jerárquica del Inspector General de la PNC con respecto al Director de ésta. Actualmente se tiene una figura sumamente ambigua, en la cual la Inspectoría está bajo la autoridad del Director, aun cuando aquella tiene su propio presupuesto y el nombramiento del titular se verifica previa aprobación de la Fiscalía General de la República y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Artículo 26). Según la ley, el Inspector General es nombrado por el Director General.

Situación real

El número de efectivos de la PNC se ha incrementado desde su creación llegando en la actualidad a contar con un poco más de 17 mil oficiales.

Cuadro 11
Número de agentes policiales de la PNC a octubre del 2002

	MUJERES	HOMBRES
Activos/as	1,148	15,076
Inactivos/as	121	1,453
Totales	1,269	16,529

Fuente: Secretaría General de la Policía Nacional Civil.

¿Existen garantías de independencia para los fiscales públicos?

Marco Legal

Los fiscales son nombrados y removidos por el Fiscal General condicionando de este modo una labor independiente. La independencia de los Fiscales no se encuentra establecida ni tácita ni explícitamente.

Situación real

La Fiscalía General de la República reporta para el período 1999-2002 (Cuadro 12) que de la cantidad de delitos relacionados con corrupción en el país, los tres más significativos son peculado (115 casos), negociaciones ilícitas (29) y enriquecimiento ilícito (15).

¿Existe un mecanismo independiente a cargo de procesar las denuncias de corrupción en contra de la policía?

Marco Legal

En el año 2001, por Acuerdo del Fiscal General de la República, en uso de sus atribuciones legales, creó la “Unidad Anticorrupción y Delitos Complejos”. Se trata de una unidad de élite compuesta por cinco fiscales, uno de los cuales opera como Jefe.

Situación real

En la Fiscalía General de la República dentro de la División de Defensa de los Intereses de la Sociedad se encuentra la Unidad Anticorrupción y de Delitos Complejos la cual existe desde 1991. Dicha unidad está a cargo de la investigación sistemática de delitos de corrupción en la administración pública y municipal y de los delitos complejos por las personas involucradas.³¹

Así mismo existen otras unidades como son la Unidad Penal y el Departamento de Gestión de Cobros, ambos de la División de Defensa de los Intereses del Estado que también por sus funciones tienen relación con delitos de corrupción. Estas unidades registran un total de 400 delitos relativos a actos de corrupción en el período 1999-2002. No se tiene conocimiento de los resultados o procesamientos relacionados con estos delitos.

³¹ Fuente: Plan Anual 2003 de la Unidad anticorrupción y de delitos complejos.

Cuadro 12.
Delitos relativos a actos de corrupción registrados en la
Fiscalía General de la República
de 1999 a 2002

DELITO	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Peculado	40	22	31	22	115
Negociaciones ilícitas	18	4	6	1	29
Enriquecimiento ilícito	1	1	1	12	15
Malversación	1	6	2	2	11
Infidelidad en la custodia de Documentos Públicos		8	3		11
Cohecho propio	3	4	3		10
Peculado por Culpa			3		3
Encubrimiento	2	1			3
Exacción		1	1		2
Tráfico de Influencias	1				1
Concusión					0
Cohecho Impropio					0
Cohecho Activo					0
Prevaricato					0
Omisión de Investigación					0
Omisión de Aviso					0
Omisión del Deber de poner en Conocimiento Determinados Delitos					0
Soborno					0
Total	66	47	50	37	200

Fuente: Fiscalía General de la República.

¿Han sido enjuiciados en los últimos cinco años policías sobre los que recaen sospechas de corrupción (o han sido amonestados o sancionados)?

Situación real

Se tiene conocimiento de varios casos que han sido llevados ante los tribunales penales. Es frecuente la noticia sobre investigaciones, sanciones e incluso expulsiones de miembros de distintos rangos de la PNC, incluyendo comisionados, mediante procedimientos administrativos. En mayo del año 2000 se inició un proceso general de depuración del cuerpo a raíz del cual, aproximadamente 1800 agentes fueron “depurados”.

Según la Memoria de Labores Tercera Fase junio 2001- mayo 2002 de la PNC, en la Unidad de Asuntos Internos que se ocupa del esclarecimiento de hechos constitutivos de delitos trascendentes y de interés público en los que se vea involucrado el personal operativo y administrativo de la institución, 173 casos fueron judicializados; se realizaron 14 detenciones mediante órdenes administrativas giradas por la FGR y 3 detenciones por orden judicial.

Como resultado del proceso de depuración en el 2000 fueron separados 963 policías y en 2001, 124 más. Así mismo las estadísticas de la PNC indican que desde junio de 1999 al 20 de mayo del 2000, 325 policías han sido detenidos por cometer diversos delitos. Los archivos policiales detallan que dos han sido arrestados por secuestros; tres, por extorsiones; cinco, por violadores; seis, por daños; seis, por hurtos; once, por soborno; doce, por resistirse al arresto; 17, por evasión; 31, por amenazas; 34, por robos; 66, por homicidios; 76, por lesiones y 56, por otros delitos.

¿Cuáles instrumentos legales poseen la policía y los fiscales públicos para la investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción y soborno?

Enseguida se detalla el marco jurídico existente en el país para combatir la corrupción:

- ? Constitución de la República
- ? Código Penal (1997)
- ? Código Procesal Penal (1996)
- ? Ley de la Corte de Cuentas de la República (1995)
- ? Normas Técnicas de Control Interno
- ? Ley contra el Lavado de Dinero y Activos (1998)
- ? Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (1995)
- ? Ley Orgánica del Ministerio Público (1952)
- ? Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
- ? Ley de Servicio Civil (1961)
- ? Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (2000)
- ? Reglamento para Controlar el Uso de los Vehículos Nacionales
- ? Reglamento para Controlar la Distribución de Combustible en las Entidades y Organismos del Sector Público
- ? Ordenanza de transparencia y participación ciudadana de San Salvador
- ? Ordenanza de Transparencia para el acceso a la información pública de la Municipalidad de El Carmen
- ? Ley de Bancos (1999)
- ? Reglamento contra el Lavado de Dinero y Activos (2000)
- ? Ley sobre el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos (1959)
- ? Ley reguladora del contrabando de mercaderías de la defraudación de renta y aduanas (1961)
- ? Ley reguladora de las actividades relativas a las drogas (1991)
- ? Ley orgánica de la superintendencia del sistema financiero (1990)
- ? Ley especial para facilitar la cancelación de las deudas: agraria y agropecuaria (1998)
- ? Ley orgánica de la policía nacional civil (1992)
- ? Ley de zonas francas (1998)
- ? Ley Reguladora del Ejercicio de la Contaduría (2000).

¿Cuántos casos han sido enjuiciados en los últimos años? ¿Cuántos de ellos han culminado con una sentencia de culpabilidad?

Ver respuesta a pregunta No. 38.

ADQUISICIÓN PÚBLICA

¿Exigen las normas que regulan las adquisiciones públicas la competencia entre los principales proveedores con excepciones muy limitadas?

Marco Legal

En abril de 2000 fue promulgada la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), que en su Art. 22 somete a regulación los contratos de Obra Pública; Suministro; Consultoría; Concesión; y Arrendamiento de bienes muebles realizados por la Administración Pública y en el Art. 31 establece las formas de contratación posibles: Licitación o concurso; público; Licitación o concurso público por invitación; Libre Gestión; Contratación Directa; y Mercado Bursátil.

Esta ley establece la creación de Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales al interior de cada institución de administración pública las cuales son “responsables de la descentralización operativa y de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios” (Art. 9 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública).

Con la nueva Ley se pretende garantizar que las compras de bienes y la contratación de servicios y obras públicas se lleven a cabo con agilidad, eficiencia y transparencia y reducir de manera sustancial las dudas y las posibilidades de que se puedan realizar licitaciones amañadas, prácticas perversas, tráfico de influencias o que pudieran establecerse privilegios, discrecionalidades o trámites burocráticos engorrosos. Así mismo se pretende hacer uso racional de los recursos en el esquema de la centralización normativa y descentralización operativa.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública busca además el logro de los siguientes objetivos: Contar con una gestión pública ágil, eficiente, eficaz y transparente; alcanzar flexibilidad administrativa, y crear las condiciones para facilitar la inversión nacional y extranjera, haciendo prevalecer los principios de libre competencia, desburocratización y publicidad, informando amplia y públicamente del proceso de la contratación, incluyendo las convocatorias, el retiro de las bases, períodos de vigencia, los diferentes plazos, apertura de ofertas, notificaciones de resultados y la organización de un banco de información que contenga datos básicos de los oferentes, así como los detalles del proceso y los antecedentes en el cumplimiento de contratos.

El nuevo marco legal define la política anual de compras y obras públicas, y la regulación de la materia de las adquisiciones y contrataciones de la administración pública, donde resalta que los contratos de supervisión de una obra pública no pueden concertarse con la misma empresa encargada de la ejecución ni con la que hubiese realizado el diseño, pena de nulidad, y la existencia de impedimentos para que las instituciones de la administración pública no puedan recibir ofertas o celebrar contratos con titulares, funcionarios públicos y sus familiares.

Situación real

A criterio del investigador, en la práctica, pese a las buenas intenciones de esta nueva ley, no ha estado exenta de los señalamientos de las debilidades que adolece. Como son el hecho que en la nueva Ley “no se trata la concesión de servicios públicos, que establece normas referentes a las bases para licitaciones o concursos, con sus requisitos, estructura y contenidos mínimos pero en la práctica, la existencia de dichas regulaciones no es capaz de impedir la oscura forma de redacción de las bases de licitación”.³² Entre otros problemas, hay una preocupación que la ley permite que "los funcionarios del orden político y no técnico se involucren en aspectos muy específicos que no son del área de su competencia."³³

Otro columnista de La Prensa Gráfica, Ernesto Valiente Durán considera que "Es claro y obvio el despilfarro que se hace en todo lo que compra o contrata el Gobierno, y más obvio es entre más grandote es el paquete licitado."

¿Son ampliamente publicitadas las adjudicaciones de las adquisiciones públicas?

Marco Legal

Las decisiones de adquisición (adjudicaciones en el caso de las licitaciones) se encuentran reguladas en los artículos 47, y 57 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP, los cuales citan:

Art. 47.- En las licitaciones y concursos nacionales, la convocatoria se efectuará en forma notoria y destacada, en los medios de prensa escrita de circulación de la República, en los que se indicarán las obras, bienes o servicios a contratar, el lugar donde los interesados pueden retirar los documentos de información pertinentes y los derechos a pagar por las bases, el plazo para recibir ofertas y para la apertura de las mismas. Además, podrá utilizarse cualquier medio tecnológico que garantice la certeza de la recepción y el contenido del mensaje.

Art. 57.- Antes del vencimiento de las garantías de mantenimiento de ofertas, la institución por medio del Jefe de la UACI, notificará a todos los participantes, del resultado de la adjudicación de conformidad a lo establecido en esta Ley. La UACI además, deberá publicar por medios de prensa escrita de circulación de la República, los resultados de la adjudicación, pudiendo además utilizar cualquier medio tecnológico que garantice la certeza de la recepción del contenido del mensaje.

Situación real

En agosto del 2001 el Ministerio de Hacienda emitió un circular al respecto en donde claramente se expone la forma de la publicación de las adjudicaciones. Para ello se logró un acuerdo entre el gobierno y los principales medio noticiosos escritos para destinar ciertas páginas específicas para tal publicación. Así mismo se expone el formato del aviso (letra, tamaño etc.) y los contenidos mínimos del mismo.

³² Editorial de abril del 2000, Centro de Estudios Jurídicos.

³³ Idem.

Las adjudicaciones o declaraciones desiertas de las licitaciones gubernamentales son publicadas en los principales medio noticiosos escritos.

¿Existe un procedimiento para apelar las adjudicaciones?

Marco Legal

La Ley de Contrataciones de la Administración Pública establece un recurso para las resoluciones emitidas en las adquisiciones y/o contrataciones en los artículos 76, 77 y 78 que establecen la posibilidad de revisión, y la manera en que dicho recurso debe interponerse, sus términos, contenido entre otros, los cuales establecen:

Recurso para Resoluciones Emitidas

Art. 76.- De toda resolución pronunciada en los procedimientos de contratación regulados por esta Ley, que afectaren los derechos de los particulares, procederá el recurso de revisión, interpuesto en tiempo y forma.

Interposición del Recurso

Art. 77.- El recurso de revisión deberá interponerse por escrito ante el funcionario que dictó el acto del que se recurre, dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación; si transcurrido dicho plazo no se interpusiere recurso alguno, la resolución por medio de la cual se dictó el acto quedará firme.

El recurso será resuelto por el mismo funcionario dentro del plazo máximo de quince días hábiles posteriores a la admisión del recurso, dicho funcionario resolverá con base a la recomendación que emita una comisión especial de alto nivel nombrada por él mismo, para tal efecto. Contra lo resuelto no habrá más recurso.

Para que se entienda agotada la vía administrativa deberá quedar firme la resolución del recurso pertinente. Si de la resolución al recurso de revisión resulta que el acto quedare firme, la institución contratante podrá reclamar daños y perjuicios en que se incurra por el retraso en el proceso de adquisiciones y contrataciones.

Transcurridos los quince días hábiles después de la admisión del recurso y no se hubiere emitido resolución alguna, se entenderá que ha sido resuelto favorablemente.

El proceso de contratación quedará suspendido en el lapso comprendido entre la interposición del recurso de revisión y la resolución del mismo.

Contenido del Recurso

Art. 78.- El recurso se interpondrá con indicación precisa de las razones de hecho y de derecho que lo motivaron y de los extremos que deben resolverse. Si el recurso no fuere presentado en tiempo y forma, será inadmisibles mediante resolución razonada, contra la que no habrá recurso.

¿Puede ser revisada por un tribunal una decisión desfavorable?

Marco Legal

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece en su Artículo No. 2, que "corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de las

controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública”, y entre los actos excluidos de esta jurisdicción en su Art. 4, no aparecen los relativos a adquisiciones y contrataciones.

¿Existen provisiones para una lista de empresas que probadamente hayan sobornado funcionarios con el fin de influir sobre las adquisiciones públicas?

No se tiene conocimiento de la existencia de una lista negra en materia de oferentes para adquisición pública.

¿Existen reglas y procedimientos para prevenir el nepotismo y el conflicto de intereses en las adquisiciones públicas?

Marco Legal

Las regulaciones de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública se centran en evitar el conflicto de intereses: Art. 8 g), 10, 20, 106 y 125 en los cuales se establece como requisito para ser jefe de una Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI) no tener conflicto de intereses (Art. 10).; se prohíbe la participación en las Comisiones de Investigación de cónyuges o convivientes, o personas que tuvieren vínculo de parentesco hasta el segundo grado de afinidad y cuarto de consanguinidad con algunos de los ofertantes (Art. 20); se prohíbe también que los contratos de supervisión de una obra pública se concerten con la misma empresa encargada de la ejecución, o con la que hubiese realizado el diseño, so pena de nulidad y estableciendo los contratos de supervisión quedan sujetos a lo establecido en esta Ley para los de consultorías (art. 106).

Adicionalmente el artículo 26 de la misma Ley establece la prohibición a los miembros del Consejo de Ministros, a los funcionarios y empleados públicos y municipales, en su misma institución, cuando en ellos concurre la calidad de Propietarios, Socios o Accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del ofertante de las obras, bienes o servicios - esta disposición también es aplicable a los miembros de las Juntas o Consejos Directivos - ; y a los cónyuges o convivientes , y las personas que tuvieren vínculo de parentesco hasta el segundo grado de afinidad y cuarto de consanguinidad, con los funcionarios públicos antes mencionados. Las contrataciones en que se infrinja lo dispuesto en este artículo son **nulas** y la prohibición se extenderá de igual forma a las subcontrataciones.

Situación real

No se dispone de información para evaluar la eficacia en la práctica de las normas que limitan el nepotismo y el conflicto de intereses en materia de licitaciones públicas.

OMBUDSMAN

¿Existen garantías de independencia para el ombudsman?

Marco Legal

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador nace a raíz de las reformas constitucionales que se dieron producto de los Acuerdos de Paz firmados en 1992 en Chapultepec. Su mandato esencial es la protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas.

El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos es electo directamente en el pleno legislativo por mayoría calificada de dos tercios de los diputados, sin que exista ningún procedimiento establecido para la presentación y análisis de candidaturas. Esto ha convertido tal elección en una fuerte y con frecuencia pugna partidaria, como ocurrió especialmente con la elección de la segunda y del tercer titular. La duración del ejercicio de sus funciones es de tres años y puede ser reelecto. Los requisitos para ser Procurador de Derechos Humanos están establecidos por la Ley (Art. 192 de la Constitución de la República).

Situación real

Las atribuciones constitucionales y legales dadas al Procurador van encaminadas a dotarlo de suficiente poder para tutelar efectivamente el respeto a los derechos humanos, comprendiendo los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, al medio ambiente, y derechos particulares de acuerdo al grupo demográfico al cual se pertenezca como son los derechos del niño y la niña, de la mujer y de la tercera edad. Es decir, todos aquellos derechos que se encuentren comprendidos en la Constitución, leyes y tratados vigentes así como declaraciones y principios aprobados por la ONU o la OEA (Art. 2 inciso 2° de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos). Incluye, en el caso salvadoreño, además del control de la legalidad de los actos de la administración pública, el control de la legalidad de los procedimientos judiciales.

El volumen de denuncias recibidas en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, es considerablemente superior al de otras instituciones del Sistema de Transparencia Institucional.

Cuadro 13
Denuncias por violaciones a los Derechos Humanos admitidas
de 1998 al 2001 por año, según tipología

Tipo	1998	1999	2000	2001
1. Derechos Civiles	2,457	2,125	1,499	689
2. Derechos Políticos	0	4	1	0
3. Derechos Económicos y Sociales	713	463	417	204

4. Derechos del Niño y de la Niña	38	41	49	19
5. Derechos de la Mujer	65	25	37	15
6. Derechos de la Tercera Edad	4	7	5	2
7. Derechos al Medio Ambiente	59	73	68	12
8. Control de la legalidad de los actos de la administración Pública	522	505	496	277
Total	3,858	3,243	2,572	1,218

Fuente: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

* Datos hasta el 31 de julio de 2001

¿Puede una persona efectuar una denuncia anónima cuando tienen temor a represalias?

La Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos determina que ni el Procurador ni la Procuraduría reconocerán denuncia cuando esta fuere de carácter anónimo (Art. 26 y 43 respectivamente).

¿Son publicitados los informes de los Ombudsman?

Marco Legal

Los informes de labores de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos se presentan anualmente. Constitucionalmente es una de sus atribuciones (Art. 194 I).

Situación real

No se dispone de información empírica relacionada con la publicación de informes de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

¿Responde el gobierno a las recomendaciones de los Ombudsman?

Situación real

Durante la gestión de la Dra. Victoria Marina de Avilés varias de las recomendaciones de la PDDH fueron acatadas, mediante iniciativas de funcionarios de nivel medio o superior pero no como un acatamiento de las recomendaciones decidido por el Poder Ejecutivo. Posteriormente a este mandato ninguna recomendación ha sido acatada.

AGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

¿Existen garantías de independencia de estas agencias?

No existe en el país agencias de investigación sobre corrupción. A quien le competen esas atribuciones (de investigación) es a la Fiscalía General de la República a través de la

Unidad Anticorrupción y de Delitos Complejos la cual no goza de independencia debido a la falta e independencia de los fiscales (ver respuesta pregunta 36)

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

¿Existen leyes que garanticen la libertad de expresión y de prensa?

Marco Legal

La Constitución de la República en el Art. 6. establece que toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometan.

En ningún caso podrá secuestrarse, como instrumentos de delito, la imprenta, sus accesorios o cualquier otro medio destinado a la difusión del pensamiento.

No podrán ser objeto de estatización o nacionalización, ya sea por expropiación o cualquier otro procedimiento, las empresas que se dediquen a la comunicación escrita, radiada o televisada, y demás empresas de publicaciones. Esta prohibición es aplicable a las acciones o cuotas sociales de sus propietarios.

Las empresas mencionadas no podrán establecer tarifas distintas o hacer cualquier otro tipo de discriminación por el carácter político o religioso de lo que se publique. Se reconoce el derecho de respuesta como una protección a los derechos y garantías fundamentales de la persona.

Situación real

Recientemente la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) pidió, a la Asamblea Legislativa, la derogación del artículo 324 del Código Penal, el cual atenta contra la libertad de prensa. Este Artículo tipifica como delito y castiga con prisión de seis a tres años a los funcionarios y empleados públicos que revelen o divulguen hechos actuaciones o documentos que debieran permanecer secretos.

¿Existe censura a los medios de comunicación colectiva?

Marco Legal

Recientemente la Comisión de Cultura y Educación de la Asamblea Legislativa expresó que “está evaluando la posibilidad de dictar una "Ley Reguladora de los Contenidos de los Mensajes", que busca regular a los medios de comunicación social. En la que ciertos funcionarios públicos discrecionalmente calificarían la conveniencia o no de determinados mensajes o programas. Esta propuesta tuvo fuerte oposición de la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) y de diversos sectores por lo que finalmente no prosperó.

Situación real

En la práctica los medios de comunicación en el país están expuestos a determinadas modalidades de censura. Una de ellas es la asfixia económica contra un canal de televisión. TV Doce ha mantenido una línea informativa y de opinión independiente de las posiciones gubernamentales y, en ocasión de los terremotos que azotaron al país en enero/2001, abrió espacios para difundir denuncias por la responsabilidad del gobierno y los constructores en los daños y sobre las irregularidades en el manejo de la ayuda humanitaria.

En represalia ha recibido cortes de publicidad por parte del gobierno e importantes grupos empresariales y una campaña de desprestigio emprendida por otros medios vinculados al partido gobernante. Por esos cortes, y sus consecuentes pérdidas económicas, los espacios noticiosos y de opinión del canal están en peligro de ser cerrados.

La discriminación contra los medios de comunicación tiene lugar cuando a algunos se les restringe el acceso a determinadas fuentes informativas mientras que a otros no, o se bloquea su funcionamiento a través de la asignación arbitraria de la publicidad oficial o de las frecuencias radio-eléctricas. La discriminación contra los medios, además de afectar a estos como tal, violenta los derechos de las personas que se informan a través de ellos.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión ha señalado que "la utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley."

En abril del 2002, Canal 12 acusó al presidente salvadoreño Francisco Flores de favorecer a la cadena de televisión privada Telecorporación Salvadoreña (TCS), otorgándole privilegios en la cobertura de la visita del presidente de los Estados Unidos, George W. Bush. Según la denuncia de Canal 12, TCS tuvo la señal de la llegada de Bush al aeropuerto antes que Canal 10, que sería -mediante acuerdo entre el gobierno, la embajada estadounidense y los medios de comunicación- la señal piloto para todas las demás televisoras, y que durante la reunión de presidentes centroamericanos, TCS tenía montado un equipo de transmisión en el hotel donde se realizaba el evento.

En agosto de 2002 La Prensa Gráfica canceló la columna de opinión del periodista Juan José Dalton, que se publicaba semanalmente, por diferir con la línea editorial de dicho medio, según declaraciones de éste. En su columna del 28 de julio titulada "Torturadores chillan", el periodista criticó la posición editorial asumida por La Prensa Gráfica en relación a una condena dictada en el estado de Florida (Estados Unidos) contra ex-militares de alto rango implicados en torturas y violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado que sufrió este país en la década de los ochenta. La Prensa Gráfica es de la posición que los crímenes del pasado deben ser olvidados.

¿Existe cierta pluralidad en la propiedad de los medios de comunicación colectiva?

Según la ponencia de Chamorro (2002), "en El Salvador, se presenta una fuerte competencia entre las emisoras tradicionales YSU, Sonora y YSKL. El cierre de RCS

significó la liquidación de una ambiciosa iniciativa empresarial y editorial, que durante los noventa revolucionó la radio salvadoreña. Otras opciones como YSUCA, o las emisoras comunitarias adscritas a ARPAS, cumplen con una importante misión social, pero su cuota de participación del mercado publicitario es mínima".³⁴

En lo que respecta a prensa escrita el mercado se caracteriza por ser "un mercado de dos periódicos", es decir con una fuerte competencia de dos diarios. El elemento común es el enraizamiento de diarios con fuertes identidades entre sus lectores, y su capacidad de desplegar estrategias de adaptación ante los retos planteados por la competencia.

En El Salvador, La Prensa Gráfica (110,000) y el Diario de Hoy (95,000), representan el polo dominante del mercado de periódicos, en una agresiva competencia por influencia y mercado. Otros tres diarios --Más, propiedad de El Diario de Hoy (40,000) El Mundo (20,000), CoLatino (15,000)- completan el espectro del mercado, sin representar una verdadera competencia a los dos diarios que se disputan el liderazgo. La fuerte competencia entre La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy, ha sido sumamente positiva en términos de la modernización periodística de ambos diarios, y su papel fiscalizador de los poderes públicos. Sin embargo, a pesar de la apertura experimentada en relación a los años 80's, sus políticas editoriales, apenas diferentes en matices, reflejan un pluralismo limitado.³⁵

En materia de oferta de canales de televisión, Telecorporación Salvadoreña (TCS), controla los canales 2,4, y 6. El propietario de TCS también es dueño de agencias de publicidad, agencias de relaciones públicas y estaciones de cable. Su única fuente de competencia en la televisión abierta es Canal 12, una sociedad de capital salvadoreño con inversión accionaria mayoritaria del consorcio mexicano TV Azteca. Canal 12 goza de amplio reconocimiento por la calidad de sus programas de entrevistas, noticias y opinión, pero según las agencias publicitarias, aproximadamente el 90% de la audiencia y facturación publicitaria está concentrada en TCS. En UHF, existen siete estaciones, principalmente Canal 33 que ofrece otra alternativa informativa de producción nacional, pero se trata de canales bastante pequeños en comparación con TCS.³⁶

¿Se han presentado amenazas a periodistas?

Marco Legal

A pesar de que el Art. 6 de la Constitución establece que "toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás", lo cierto es que en El Salvador hay poca tolerancia al libre ejercicio de este derecho.

Situación real

A pesar de que no se obtuvo información empírica para responder a esta pregunta, a juicio

³⁴ Chamorro, Carlos. Estudio sobre El poder de la prensa: entre el Mercado y el Estado. Ponencia preparada para el II Informe sobre el Estado de la Región. Proyecto Estado de la Nación. 2002. Pp. 25

³⁵ Idem. Pp. 22

³⁶ Idem. Pp. 18

del investigador, los periodistas y medios que exponen hechos de corrupción o que critican la conducta de los funcionarios públicos, de los dirigentes políticos o de los líderes empresariales, entre otros, son acusados de conspiradores o de mentirosos por los señalados, y durante el año en varias ocasiones estos incidentes terminaron en agresiones físicas.

¿Tratan los medios de comunicación el tema de la corrupción?

El tema de la corrupción es abordado tanto por medios noticiosos (escritos, radiales y televisivos) como por instituciones académicas, y ONG's. Dentro de los medios escritos los matutinos de mayor circulación exponen investigaciones o expresan sus opiniones a través tanto del matutino como de suplementos de periodismo investigativo que aparecen en La Prensa Gráfica "Enfoques", y El Diario de Hoy Vértice. Dentro de las principales publicaciones académicas se encuentran la Revista ECA (Estudios Centroamericanos) de la Universidad Centroamericana de El Salvador y el semanario Proceso de la misma institución.

La principal organización existente en la actualidad en lucha contra la corrupción es "Probidad", una ONG de denuncia y monitoreo la cual ha utilizado el ciberespacio como medio de difusión y en la cual se encuentra una amplia gama de artículos sobre el tema.

De una revisión exhaustiva de los diarios La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy para el año 2002, se contabilizan un total de 87 casos en los cuales la prensa denuncia algún tipo de práctica corrupta. Esto significa un total de 443 noticias (puede haber más de una noticia por aspecto señalado) lo cual representa una cantidad importante. Entre los casos con mayor cantidad de noticias se tienen: Títulos fraudulentos de abogados (84 noticias), Caso BFA- Ingenio El Carmen (62 noticias), Caso FEDEFUT: malversación de fondos (33 noticias) y el caso del Diputado Arévalo tildado como ejemplar de la corrupción (con 24 noticias).

¿Restringen las leyes de difamación u otras sanciones la cobertura sobre la corrupción?

Situación real

En su Asamblea General, realizada en octubre 2001, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) recomendó la derogación del art. 324 del Código Penal, por considerarlo violatorio a la libertad de prensa. Dicha disposición tipifica como delito y castiga con prisión de seis meses a tres años a los funcionarios y empleados públicos que revelen o divulguen "hechos, actuaciones o documentos que debieran permanecer secretos".

El jefe de la fracción legislativa de ARENA, René Figueroa, anunció que su fracción estudiará la petición hecha por la SIP. También el Fiscal General, Belisario Artiga, se pronunció en favor de revisar el mencionado artículo "porque ningún funcionario debe ampararse (a él) para no dar información", dijo. Asimismo, Probidad y la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES), dirigieron cartas a la Asamblea Legislativa respaldando

la petición de la SIP.

SOCIEDAD CIVIL

¿Tienen las personas acceso a la información y documentos de carácter público?

Marco Legal

No existe legislación específica acerca del tema. Sin embargo en el Art. 18 de la Constitución se establece el derecho a todo ciudadano de realizar sus peticiones por medio escrito a los funcionarios respectivos y de manera respetuosa.

¿Existen grupos ciudadanos que den seguimiento al desempeño del gobierno en áreas como los servicios públicos, etc?

Situación real

Existen actualmente diversas organizaciones que han denunciado públicamente actos de corrupción. A pesar de que se naturaleza es otra, estos movimientos civiles han considerado la corrupción como un serio problema del país. Tales organizaciones son: Alianza contra la Privatización, Movimiento Independiente pro Reforma Electoral (MIRE), Comisión Tripartita del Sector Salud y diversas agrupaciones sindicales.

Adicionalmente existe otra organización cuya naturaleza si es de monitoreo y denuncia de actos de corrupción la cual mantiene una campaña permanente de lucha anti corrupción denominada Probidad.

GOBIERNO LOCAL

¿Existen requerimientos legales para que las audiencias públicas o las reuniones de los órganos de gobierno local estén abiertos a los medios de comunicación y a la población?

Marco Legal

No existen disposiciones jurídicas relacionadas con la posibilidad o exigencia de realizar reuniones abiertas en los municipios. Sin embargo, constitucionalmente las personas tienen derecho de libre de asociación y reuniones pacíficas. (Art. 7 de la Constitución).

PROGRESO CON LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO

¿Ha anunciado el gobierno una estrategia anticorrupción y un calendario para su puesta en marcha?

En la última década si bien se han realizado los diferentes esfuerzos anticorrupción como el

caso de las depuraciones de diferentes instituciones, el gobierno no ha formulado ni desarrollado ninguna estrategia y bajo presión internacional, el ex-presidente Alfredo Cristiani (1989-1994), del partido ARENA, creó una comisión presidencial anticorrupción en noviembre 1992. Esta se denominó Comisión de Seguimiento y Fiscalización de los Programas de Inversión y Gastos del Sector Público, que investigó más de 100 casos de corrupción. Pero cuando el informe de la CONSEFIP le fue entregado en octubre 1993, él anunció que lo mantendría confidencial y que el gobierno no tomaría acciones en base a sus resultados. No se conoció el contenido ni paradero del informe.

En octubre de 1995, el entonces presidente Cristiani dijo que el informe no contuvo evidencia ni nombres de involucrados. Manifestó que las copias del informe de CONSEFIP fue enviado a cuatro instituciones del Estado donde se encontraron anomalías, pero que no sabía qué acción tomaron con respecto a los hallazgos. Esta declaración se generó una controversia entre la Fiscalía General y la Corte de Cuentas, en la que se acusaban mutuamente de tener en su poder el documento de la CONSEFIP.

En 1998, debido a los reclamos públicos que se hacían por el destino del informe, la Fiscalía General manifestó que había recibido una copia y que retomaría algunos de los casos y solicitaría a la Corte de Cuentas una verificación de las denuncias.

BIBLIOGRAFÍA

Casas, Kevin. 2002. Financiamiento de Partidos Políticos en Centroamérica y Panamá. Ponencia preparada para el II Informe sobre el Estado de la Región. Proyecto Estado de la Nación.

Chamorro, Carlos. 2002. Estudio sobre El poder de la prensa: entre el Mercado y el Estado. Ponencia preparada para el II Informe sobre el Estado de la Región. Proyecto Estado de la Nación.

Constitución de la República

El Diario de Hoy 8 de junio 2000. Editorial : Elección de magistrados Salvador Samayoa. <http://www.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/2000/JUNIO/junio8/EDITORIALES/edito5.html>. Diciembre 2001.

Fundamentos de la labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Diciembre 2002. PDDH.

La Voz del Consejo. Consejo Nacional de la Judicatura. Abril-Junio 2001. No 3

Legislación Administrativa. Separata de la Revista Judicial. Sección de Publicaciones, Corte Suprema de Justicia. 2001

Ley de la Corte de Cuentas y Control de la Corrupción en El Salvador. Fundación Konrad Adenauer. 1995

Ley Orgánica del Ministerio Público

Memoria de Labores 2001. Consejo Nacional de la Judicatura

Recopilación de tratados internacionales en materia penal. Rafael Marcos Aranda. Corte Suprema de Justicia.

Seligson, Mitchell A et al. 2000. Auditoría de la democracia: El Salvador, 1999. San Salvador: FUNDAUNGO: University Pittsburgh: IUDOP-UCA.

Direcciones electrónicas

www.asamblea.gob.sv

www.cnj.gob.sv

www.csj.gob.sv

www.csj.gob.sv

www.elsalvador.com.sv

www.fundaungo.org.sv/fgr/inicio.html

www.laprensa.com.sv

www.mh.gob.sv

www.probidad.org

www.probid.org.sv