



# **MECANISMO DE SEGUIMIENTO A LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (*MESICIC*)**

## **INFORME INDEPENDIENTE DE SOCIEDAD CIVIL DE EL SALVADOR**

### **PARA SER PRESENTADO A LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (*OEA*)**

**SAN SALVADOR, JUNIO DEL 2016**

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN.....                         | 1         |
| ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL.....     | 2         |
| OBJETIVO .....                            | 3         |
| ANTECEDENTES.....                         | 4         |
| CONTEXTO .....                            | 7         |
| DELIMITACIÓN.....                         | 10        |
| METODOLOGÍA .....                         | 10        |
| RESPUESTAS AL CUESTIONARIO .....          | 11        |
| <b>MEDIDAS DE PREVENCIÓN.....</b>         | <b>13</b> |
| <b>ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS .....</b> | <b>14</b> |
| BUENAS PRÁCTICAS.....                     | 16        |
| RECOMENDACIONES .....                     | 20        |

## INTRODUCCIÓN

En el marco de la Quinta Ronda de Análisis del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), teniendo en consideración que la referida Convención fue firmada por el estado salvadoreño en el año de 1996 y ratificada posteriormente en el año de 1998, constituye una de las principales herramientas para tomar acciones que ayude a prevenir, detectar, sancionar y erradicar aquellas prácticas de corrupción que no solo contravienen la legalidad sino que constituyen uno de los más grandes problemas en nuestros países.

Con la firma de la Convención, también se adoptó la puesta en marcha del Mecanismo de Seguimiento como un instrumento de carácter intergubernamental para apoyar a los Estados en la implementación de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances.

Este Mecanismo lleva a cabo una serie de actividades tendientes a evaluar de manera recíproca entre los Estados que lo adoptaron, la implementación de las disposiciones de la Convención bajo la metodología de rondas de seguimiento, en las cuales se analiza como los Estados están implementando dichas disposiciones, siguiendo un orden determinado de evaluación según lo establece el Comité de Expertos.

El Comité de Expertos del Mecanismo, realizó durante su 25ª Reunión, la integración de los Subgrupos de Análisis para la Quinta Ronda, quedando el Estado salvadoreño dentro del 3er subgrupo de análisis junto a otros países como Venezuela, Argentina, Panamá y Chile. Así mismo, se estableció la metodología para el seguimiento de la implementación de las recomendaciones formuladas, las disposiciones analizadas en la segunda ronda y las disposiciones seleccionadas para análisis en esta Quinta ronda.

Para profundizar en los análisis que se realizan, el Mecanismo también considera importante la participación de organizaciones de la sociedad civil, fundamentalmente basada en los principios de participación ciudadana, pues los aportes que éstas pueden efectuar a la labor de la Organización, permiten ahondar en los conocimientos y la información adicional que para el seguimiento se pueda brindar.

Es precisamente con ese fin, que para el desarrollo la Quinta Ronda de Análisis del Mecanismo en El Salvador, representantes de sociedad civil y la academia han unido esfuerzos para elaborar el presente *Informe Independiente*.

## ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL

Habiendo sido reconocida por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>1</sup> en la primera sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 1999, la función cada vez más importante que cumplen las organizaciones de la sociedad civil en la vida pública en los Estados Miembros, la significativa contribución que realizan en el marco del seguimiento y denuncia de actos de corrupción, y la contraloría que efectúan de cara a la implementación de la Convención; el Mecanismo ha establecido oportunidades de participación ciudadana para las organizaciones de sociedad civil.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34, b) del Reglamento, permite a las Organizaciones presentar, a través de la Secretaría Técnica, documentos con información específica y directamente relacionada con las preguntas a que se refiere el cuestionario aprobado para cada una de las Rondas de Análisis en relación con la implementación de la Convención en su país.

En esta oportunidad y con el propósito de elaborar un informe independiente de la sociedad civil, que permita sumar esfuerzos al análisis que el Comité llevará a cabo en El Salvador, se conformó un equipo de trabajo integrado por las siguientes organizaciones de sociedad civil y academia: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) Capítulo de Transparencia Internacional (TI), Iniciativa Social para la Democracia (ISD), la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) y la Universidad de El Salvador (UES).

- *Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)*

Es una institución de investigación, formulación de políticas socioeconómicas, cabildeo y promoción del desarrollo, teniendo como principal destinatario los sectores más desfavorecidos de la población. Dispone de una marcada presencia e influencia nacional, y es considerada como uno de los principales referentes del debate nacional en torno a las problemáticas del desarrollo. Ha ganado una importante presencia y reconocimiento internacional, principalmente al ser el capítulo de Transparencia Internacional en El Salvador. [www.funde.org](http://www.funde.org)

- *Iniciativa Social para la Democracia (ISD)*

Es una organización no gubernamental de educación cívica, que promueve procesos de transparencia, participación ciudadana e incidencia al sistema electoral. Contribuye a elevar las capacidades de actuación de la sociedad civil y los gobiernos locales en la vida pública local y nacional. Tiene como objetivo institucional fortalecer la democracia y el

---

<sup>1</sup> AG/RES. 1661 (XXIX-O/99)

establecimiento de la gobernabilidad del país, a través de la búsqueda e instauración de una verdadera cultura política democrática. [www.isd.org.sv](http://www.isd.org.sv)

- *Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)*

Es una institución sostenible de alto nivel académico y político, que propicia liderazgo social y empoderamiento de las personas como titulares de derechos humanos, le equidad de género, el análisis y el aporte jurídico-político social para contribuir a la construcción de los cursos democráticos y constitucionales por los cuales debe orientarse el país. Tiene como objetivo promover participativamente la construcción del Estado constitucional y democrático de derecho, así como defender los derechos humanos con fundamento en la dignidad, la libertad e igualdad de la persona humana. [www.fespad.org.sv](http://www.fespad.org.sv)

- *Universidad de El Salvador (UES)*

Fundada en 1841, es una institución eminentemente académica, rectora de la educación superior, formadora de profesionales con valores éticos firmes, garante del desarrollo, de la ciencia, el arte, la cultura y el deporte. Crítica de la realidad, con capacidad de proponer soluciones a los problemas nacionales a través de la investigación filosófica, científica artística y tecnológica; de carácter universal. [www.ues.edu.sv](http://www.ues.edu.sv)

La investigación para la elaboración del presente informe se realizó a través de un consultor coordinado por un equipo de profesionales de las organizaciones antes mencionadas, siendo parte del mismo el Giovanni Fuentes (FUNDE), Óscar Campos (ISD), Loyda Robles (FESPAD) y Manuel Zometa (UES).

## **OBJETIVO**

Evaluar el cumplimiento del estado salvadoreño en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), a través de la elaboración de un Informe Independiente de Sociedad Civil, según la metodología adoptada por el Comité de Expertos de MESICIC para la Quinta Ronda de Análisis.

## ANTECEDENTES

En el año del 2009, en El Salvador se produce por primera vez una alternancia política en el manejo presidencia del gobierno, la llegada del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional abre un nuevo capítulo para la joven democracia salvadoreña y trae consigo en primer lugar nuevas perspectivas para quienes asumieron las riendas del control de las instituciones públicas como grandes expectativas en la ciudadanía.

Durante ese Quinquenio se establecieron algunas estrategias gubernamentales que merecen ser mencionadas, siendo una de ellas la que conformaba la política nacional de transparencia, la cual fue institucionalizada a través de la Subsecretaria de Transparencia y Anticorrupción (SSTA), que se encontraba adscrita a la Secretaria para Asuntos Estratégicos de la Presidencia (SAE).

En cumplimiento a esa Política de Transparencia, fueron creadas las Oficinas de Información y Respuesta (OIR) como los canales institucionales en el Órgano Ejecutivo garantes de brindar información de la gestión pública a la ciudadanía. Posteriormente con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) en el año 2011 por la Asamblea Legislativa, se dio un paso fundamental para reconocer un derecho ciudadano que permite abrir un nuevo abanico de posibilidades en la lucha contra la corrupción en El Salvador.

Con la entrada en plena vigencia de la LAIP en 2012 los procedimientos en el Estado fueron estandarizados y se sentaron las bases para que se comenzara a hablar de una cultura de transparencia y lucha contra la corrupción desde el sector público. Sin embargo, no todo se llevó dentro de los plazos establecidos por la Ley, los nombramientos de los Comisionados del Ente garante del derecho de acceso a la información pública no habían sido nombrados, según los plazos legales establecidos dicho ente debió haber entrado en funcionamiento en noviembre de 2011.

Es importante mencionar que la posibilidad de acudir a la Sala de lo Constitucional ya se encontraba abierta antes de la entrada en vigencia de la LAIP, por lo que uno de los objetivos de esta ley es precisamente que el IAIP sea una instancia aún no jurisdiccional, sino administrativa, de más fácil acceso para la ciudadanía, en la que no requiriera las complejas formalidades ni los altos niveles de formación académica que se requieren para acudir a una instancia jurisdiccional.

En el mes de febrero del 2013 el presidente de la República designó al primer Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), no sin antes haber sido demandado ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por el retraso en el nombramiento. Para junio de ese año, según datos de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia, 77

instituciones del Órgano Ejecutivo y 14 gobernaciones departamentales contaban con OIR, a partir de esto fue posible atender a más de 16 mil consultas ciudadanas y alrededor de 11 mil requerimientos de información, facilitando con ello a la ciudadanía los espacios para la solicitud de la misma y el ejercicio de su derecho de Acceso a la Información Pública, asimismo 5,216 centros escolares habían rendido cuentas y 890 personas habían sido capacitadas a través de cursos y diplomados sobre el Derecho de Acceso a Información Pública.

Sin embargo estos importantes avances encontraron resistencias que aún en la actualidad constituyen aún una amenaza latente para el pleno goce del derecho ciudadano de acceso a información; entre estas resistencias, aún se mantienen algunos casos que merecen ser mencionados, como lo son las reservas de información pública relativas a los viajes del ahora expresidente Funes, los gastos de publicidad en esa administración, las reservas en los Ministerios de Defensa Nacional y de Economía, entre otros.

En cuanto a medidas concretas relacionadas con el ejercicio de la función pública, durante ese quinquenio, la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, elaboró un borrador de Anteproyecto de Ley de la Función Pública en donde se reconocía que la Ley del Servicio Civil aún vigente, era el marco normativo que regula en términos generales el estatuto público, sin embargo esta Ley no corresponde a las exigencias sociales actuales que requieren de una Administración Pública moderna, eficaz y eficiente, ni está en armonía con la aspiración constitucional de integrar en un solo cuerpo normativo al régimen especial del servidor público.

Asimismo, señala que debe garantizarse en la Administración Pública una carrera administrativa que permita satisfacer las demandas de los ciudadanos y que el servidor público se desarrolle personal, técnica y éticamente. En ese sentido se menciona, además, la necesidad de creación de un órgano descentralizado como institución encargada de garantizar, velar y ordenar por la correcta y efectiva función pública.

Pese a la importancia que el tema de la profesionalización del ejercicio de la función pública reviste para la prevención de la corrupción, ese anteproyecto tan prometedor no logró los apoyos políticos suficientes para convertirse en Ley de la República, quedándose simplemente en eso, un anteproyecto.

Durante el año 2014 se celebraron elecciones presidenciales, resultando vencedor el candidato del partido en el Gobierno, Profesor Salvador Sánchez Cerén; quien con la toma de posesión en el cargo de la Presidencia de la República, procedió a hacer algunas modificaciones reformas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo con el fin de modificar la hasta en ese entonces denominada Secretaría Técnica de la Presidencia, renombrándola como Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia; además como parte de esta

readecuación la Secretaría de Comunicaciones y algunas atribuciones de la Secretaría para Asuntos Estratégicos se fusionaron en la Secretaría de Gobernabilidad y Comunicaciones. (Ahora Secretaría de Gobernabilidad y Secretaría de Comunicaciones).

En este mismo acto ejecutivo, se creó la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, teniendo como misión *“fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de la ciudadanía e instituir instancias, mecanismos y procedimientos de transparencia en la gestión del gobierno central, coordinando la deliberación pública, con las diferentes Instituciones autónomas del gobierno y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios y sentar las bases para una democracia con más participación ciudadana”*.

Uno de los principales focos de atención para la entonces recién nombrada Secretaría, se centró en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) u OGP por sus siglas en inglés, la cual es una iniciativa internacional voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los gobiernos respecto a sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La AGA ofrece un foro internacional para el diálogo y para el intercambio sobre innovaciones entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado, siendo todos ellos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

El Salvador es uno de los 39 países de la segunda generación de países que ingresaron a la AGA. En septiembre de 2011 El Salvador suscribió la AGA con una carta de intención, y luego presentó su primer plan de acción (2012-2014) en abril de 2012 en la primera Conferencia Internacional de AGA celebrada en Brasilia, Brasil.

El Salvador lanzó entonces su tercer plan de acción nacional, oficialmente denominado *“Plan de Acción 2014-2016”*, para el período comprendido entre julio de 2014 y junio de 2016, aunque este no fue presentado oficialmente sino hasta el día 29 de noviembre de 2014. El gobierno salvadoreño justificó el retraso en la elaboración del plan de acción en la incertidumbre de los resultados de la elección presidencial de marzo de 2014 y los eventuales cambios en las prioridades gubernamentales que podrían motivar.

Para el año 2015, el Presidente Salvador Sánchez Cerén presentó su Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019, el cual es un documento que traza el rumbo que bajo su administración seguiría para superar históricos problemas sociales, como la falta de crecimiento económico, la inseguridad, fomentar la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Entre sus objetivos de trabajo están el enumerado como *Objetivo 11: Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado en resultados,*



el cual tiene entre sus ejes de acción el de Fortalecimiento de la transparencia, la lucha contra la corrupción y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Durante ese mismo año, el Capítulo de Transparencia Internacional en El Salvador dio a conocer los resultados del “*Índice de Percepción de la Corrupción*” (IPC), el cual constituye una de las herramientas más usadas para medir la percepción de corrupción en la mayoría de países del mundo.

El IPC tuvo como sujetos de evaluación a 168 países, siete menos que en el 2014, El Salvador ocupó en ese año la posición número 72, volviéndose a ubicar en la media inferior de los países en los que se analizó la percepción generalizada sobre el problema de la corrupción. La calificación de país según el IPC fue 39 puntos de un total de 100 posibles, en una escala donde 0 es la percepción de altos niveles de corrupción mientras que 100 es la percepción de bajos niveles de corrupción.

Esta calificación según el IPC, repite la alcanzada en los últimos tres años, reflejando un grado de estancamiento en la percepción de la lucha contra la corrupción. A nivel general, el IPC detalló que el 68% de los 168 países incluidos en el índice de 2015 obtuvieron una puntuación inferior a 50 puntos, demostrando que este fenómeno es un problema global que debe ser tratado por todos los países con extrema prioridad.

En este 2016, uno de los hechos más sobresalientes en cuanto a prevención contra la corrupción, el nepotismo y la integridad pública es el de la presentación de un esfuerzo conjunto entre la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP) en coordinación con la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (SPTA), consistente en un *web site* denominado “*empleos públicos*”, con el que se pretende que el proceso de selección de recurso humano en la administración pública sea visible para la población.

## CONTEXTO

En cuanto a la prevención de cualquier forma de corrupción cometida por funcionarios y empleados públicos en el ejercicio de sus cargos, y la relación que esta función guarda con la probidad y el enriquecimiento ilícito, cabe señalar que en El Salvador se han suscitado algunos hechos que merecen la mención en este apartado.

Y es que, en relación al tema del enriquecimiento ilícito, el país cuenta con una ley que data desde 57 años, conocida como la Ley sobre Enriquecimiento Ilícito que entró en vigencia en mayo de 1959, y como dato curioso, en todo este tiempo esta ley solamente se ha utilizado

para enjuiciar a cuatro funcionarios (ex funcionarios) públicos en casi 6 décadas de vigencia. Los incrementos injustificados o desproporcionados en los patrimonios de algunos funcionarios públicos; y en uno de estos casos se ha dado inicio al debido proceso de investigación para determinar responsabilidades son parte de las investigaciones que se realizan en torno a medidas de prevención de delitos relacionados con la función pública, sus remuneraciones y la probidad en el cargo.

Desde la entrada en vigencia de esta Ley hasta la fecha, la República de El Salvador se ha adherido a diversos instrumentos internacionales que le obligan a adoptar estándares y reglas internacionales para prevenir y combatir la corrupción, tales como la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por la República de El Salvador el 29 de marzo de 1996, y la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita el 4 de junio de 2001. Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada el 25 de junio de 2004.

Se presume que existe enriquecimiento ilícito cuando el aumento del patrimonio o el nivel de gastos del funcionario desde la fecha en que tomó posesión de su cargo, hasta la fecha en que finalice funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener en virtud de sus sueldos y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa legal.

Entre los funcionarios y ex funcionarios que figuran procesados civilmente por enriquecimiento ilícito están el expresidente de la República, Mauricio Funes Cartagena, el ex presidente Elías Antonio Saca, el ex director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Leonel Flores y un actual Diputado de la Asamblea Legislativa, Reynaldo Cardoza.

Producto de estos casos anteriormente señalados, el interés de la ciudadanía por conocer las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales y sus respectivos exámenes de auditoría ha aumentado, al punto que la Sección de Probidad ha visto incrementado su trabajo, teniendo hasta el mes de febrero de 2016, 29 casos en investigación y una gran cantidad de solicitudes por responder.

El juicio civil por enriquecimiento ilícito es un proceso especial establecido en el ordenamiento jurídico salvadoreño, mediante el cual se busca indagar sobre los indicios de enriquecimiento ilícito de cualquier funcionario/a obligado/a a presentar su declaración jurada de patrimonio ante la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), según lo dispuesto en la Ley Sobre Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.

Este juicio por enriquecimiento ilícito no determina responsabilidad penal ni destruye la presunción de inocencia, pues solo determina la responsabilidad civil del funcionario enjuiciado, y en caso de ser encontrado responsable, ello constituye suficiente indicio para que la Fiscalía General de la República (FGR) incoe la acción penal contra el funcionario cuyo enriquecimiento ilícito ha sido declarado por la Cámara de lo Civil correspondiente. Este juicio, a pesar de poder ejercerse acción civil aparejada a la acción penal por la FGR en un proceso penal, constituye una herramienta eficaz para ejercer un mayor control sobre la persecución penal de esta clase de delito oficial que, por su naturaleza, tiene mayores implicaciones políticas en su investigación y sanción.

En diciembre del año 2015, la Asamblea Legislativa aprobó una Ley de Probidad que inmediatamente sancionada por el Presidente de la República, fue sometida a control de constitucionalidad ante la Sala de lo Constitucional de la CSJ mediante el proceso de inconstitucionalidad con Ref. 6-2016. Este proceso mandó a dictar medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos de la Ley recientemente aprobada.

Para la sociedad civil en El Salvador, además de contar con una Ley de Probidad equipada para el ejercicio de la acción civil en un juicio por enriquecimiento ilícito, es necesario discutir la necesidad de una reforma a la legislación penal, que mejore la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito, así como otras medidas legales e institucionales que faciliten su persecución por parte de la FGR, ello en virtud a los compromisos internacionales del Estado salvadoreño para prevenir los actos de corrupción emanados de instrumentos jurídicos internacionales, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y la misma CICC.

La lucha contra la impunidad aún es tarea pendiente del estado salvadoreño, pues en relación a casos sonados como la captura de los militares implicados en la masacre de 6 sacerdotes jesuitas y 2 colaboradoras en las instalaciones de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” en 1989; la investigación formal de la “Tregua entre Pandillas” iniciada recientemente por la FGR; el proceso judicial contra el exministro de Obras Públicas Jorge Nieto por el caso del Bulevar Diego de Holguín; el proceso judicial contra el expresidente Francisco Flores –ya fallecido- por el presunto desvío de donativos provenientes de China-Taiwán a una cuenta en Costa Rica; la posible investigación de destinatarios y demás implicados en el caso Flores-Taiwán; el proceso penal contra los 12 implicados en el caso CEL-Enel; los 29 casos de exfuncionarios y funcionarios investigados por la Sección de Probidad; los viajes del ex presidente Funes, entre muchos otros; aún hay medidas que tomar.

## DELIMITACIÓN

Para la elaboración del presente informe, el Equipo coordinador con base en la metodología aprobada para el seguimiento de la implementación de las recomendaciones formuladas, disposiciones analizadas en la Segunda ronda y para el análisis de las disposiciones de la convención seleccionadas para la Quinta ronda, delimitó que el alcance exclusivamente a la disposición del Artículo iii, párrafo 12 de la Convención, siendo el siguiente:

*“El estudio de medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.”*

Asimismo, se indagó acerca de posibles buenas prácticas que el estado salvadoreño haya implementado en relación a la disposición seleccionada.

## METODOLOGÍA

Es importante señalar que durante el proceso de elaboración de este informe, se procedió metodológicamente con la revisión documental sobre marcos legales relacionados al tema seleccionado, seguimiento de notas e investigaciones periodísticas, revisión de informes y memorias de labores institucionales de las principales instituciones públicas relacionadas, solicitudes de información a la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Presidencia de la República, consulta de páginas web y entrevistas a funcionarios públicos vinculados con la implementación de la Convención.

Entrevistas realizadas a funcionarios y servidores públicos durante el proceso de investigación y levantamiento de información:

- **Aurora Cubías**, Directora de Transparencia Institucional de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República.
- **Orlando Rivas**, Jurídico de la Oficina de Fortalecimiento al Control Interno y Auditoría de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República.
- **Ernesto Zúniga**, Director de Profesionalización de la Función Pública de la Dirección General de Transformación del Estado. Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

- **Miriam Chávez**, Especialista en Acceso a la Información de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República<sup>2</sup>. Encargada del portal web “Empleos Públicos”

También se giraron solicitudes de entrevistas a *Marcos Rodríguez*, Secretario de Participación, Transparencia y Anticorrupción; *Alberto Henríquez*, Director General de Transformación del Estado de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia; y *Manuel Cruz*, Director de la Oficina de Fortalecimiento al Control Interno y Auditoría de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción; quienes por compromisos previamente adquiridos manifestaron no poder atender la entrevista, por lo que delegaron a otros funcionarios.

## RESPUESTAS AL CUESTIONARIO

Los temas abordados en el presente informe, tienen como objetivo el de profundizar y aportar recomendaciones que coadyuven al actual proceso de construcción de la política pública de transparencia y anti-corrupción, así como la apuesta por la profesionalización de la función pública.

Dado que el nuevo gobierno ha decidido crear la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción (SPCTA) y la Secretaría de Gobernabilidad, adscrita a la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y en la actualidad, encargada de diseñar la política anticorrupción para los próximos cinco años, las organizaciones ciudadanas consideramos que es el momento preciso para posicionar el tema propuesto para la Quinta Ronda.

Por tanto, y también en coherencia con el gran objetivo, se desprenden algunos objetivos específicos: primero, el de reposicionar los temas de las anteriores rondas en la agenda del gobierno; segundo, constituirnos como referentes ciudadanos en términos de consulta y apoyo técnico; tercero, acompañar los esfuerzos gubernamentales de manera continua y sistemática a través de los diferentes espacios de trabajo en la que cada uno participa; cuarto, participar directamente en la elaboración de las políticas y buscar las alianzas legitimadoras y de respaldo; y quinto, vigilar porque se cumplan las principales recomendaciones del presente Informe y de las Resoluciones del Comité de Expertos.

### 1. PROBIDAD Y FUNCIÓN PÚBLICA.

En El Salvador hay una tipificación del delito de enriquecimiento ilícito, y existe una Ley que data de los años cincuenta (Ley de Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios y

---

<sup>2</sup> En entrevista a Aurora Cubías se presentó a Miriam Chávez como la Encargada del portal web “Empleos Públicos”

Empleados Públicos). Esto constituye un importante marco jurídico legal para la persecución de este acto de corrupción.

Sin embargo, la Ley tiene una desactualización respecto a las orientaciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción, además de que la institución encargada de su aplicación ha adolecido de fuertes intromisiones políticas que se han expresado en claros recortes a sus facultades y alcances para la investigación de casos en donde han resultado implicados funcionarios de alto rango (véase Informe Independiente de sociedad civil, II Ronda, mayo del 2007).

Desde mediados del 2013, se conformó el Equipo Gestor de la Ley de Probidad<sup>3</sup>, como un colectivo de organizaciones de sociedad civil que presentó ante la Asamblea Legislativa un Anteproyecto de Ley que buscaba actualizar la Ley de Enriquecimiento Ilícito e incorporaba elementos nuevos como el conflicto de interés, aumentaba los montos de las multas, proponía convertir la Sección de Probidad en una Dirección, entre otros.

A finales de 2015 la Asamblea Legislativa aprobó una Ley de Probidad que fue sancionada por el Presidente de la República de manera expedita. Algunos miembros del Equipo Gestor, a título personal, presentaron una demanda de inconstitucionalidad para impedir que la ley aprobada entrara en vigor. A pesar del desfase de la Ley y de las dificultades institucionales de la Sección de Probidad, es en 2015 y 2016 que se conocen y procesan varios casos de funcionarios públicos, en su mayoría de alto rango, señalados de enriquecimiento ilícito, entre los que se mencionan a diputados, el exdirector del ISSS y dos ex presidentes de la República.

Por otra parte, existe una Ley del Servicio Civil que data de 1961 y que presenta ciertos desfases y vacíos que no han permitido a la administración pública contar con una función pública profesionalizada, ha dejado abierta la posibilidad a contrataciones discrecionales y a una disparidad entre los diferentes cargos, ya sea por las funciones a desempeñar o por los salarios devengados.

En noviembre 2013, la administración Funes presentó un Anteproyecto de Ley de la Función Pública que toma como base los estudios realizados en administraciones anteriores y la Carta Iberoamericana de la Función Pública. A la fecha no ha sido aprobado dicha ley ya que ha encontrado resistencia de algunos sindicatos del sector público y partidos políticos.

En cuanto a las remuneraciones para las carteras de Estado, solamente en algunas instituciones como la Policía Nacional Civil, el Ministerio de Salud, de Educación y la

---

<sup>3</sup> El Equipo Gestor se constituyó como un Colectivo de Organizaciones Sociales, Académicas y Empresariales para impulsar una Ley de Probidad Pública en sustitución de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito.

Universidad de El Salvador, cuentan con la figura del escalafón, como mecanismo para establecer las remuneraciones de sus empleados. Sin embargo, pese a ser reconocidos como tal, este escalafón en ocasiones no se ha incluido en el presupuesto general de la nación por lo cual no se ha logrado una plena aplicación del mismo.

## **MEDIDAS DE PREVENCIÓN**

*a) Indique si su país ha estudiado medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público. En caso afirmativo, por favor, describa el estudio o los estudios realizados y adjunte copia de los mismos o señale los enlaces con las páginas en Internet en que ellos pueden ser consultados.*

En relación a estudios sobre medidas de prevención, el Consultor y el Equipo de Coordinación del Informe, no pudo constatar la existencia de los mismos, sin embargo, mediante entrevista realizada a Ernesto Zúniga, manifestó que “sí se han realizado estudios en ese sentido”<sup>4</sup>; según éste, dichos estudios elaborados en gobiernos anteriores arrojaron que en todas las instituciones “se encontró un desorden en los puestos de trabajo, caracterizado por la discrecionalidad en el manejo”.

Desde la administración Funes se trabajó un modelo conceptual para avanzar en la profesionalización de la función pública que incorporara los diferentes subsistemas: de planificación del talento humano, de información, de clasificación de puestos, de dotación y selección de personal, etc.

Zúniga de igual forma manifestó que “en la presente administración se han tomado medidas para avanzar en la profesionalización de la función pública que no requerían de la aprobación de la ley, y así se ha realizado un reordenamiento de puestos en los 13 ministerios y en la presidencia de la República. En la actualidad se están incorporando a las entidades autónomas, las cuales ya alcanzan un número de 55 que han iniciado este proceso”.

De acuerdo a Zúniga, “la STPP ha desarrollado una herramienta interna de trabajo con la que las instituciones públicas gestionan los subsistemas de dotación de personal y de capacitación. El Sistema de Administración de Puestos de Trabajo (SAPT), contemplado en la actual Ley de Servicio Civil, fue apoyado por la cooperación española y el CLAD.” Sin embargo, no se logró determinar desde que fecha se inició con este proceso.

---

<sup>4</sup> Entrevista realizada en fecha 22 de junio de 2016 en las instalaciones de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República.

Asimismo, expresó que “con este sistema se ha obligado a las instituciones a hacer públicos los procesos y a seguir procedimientos ya establecidos que reducen drásticamente la discrecionalidad, aunque no logra eliminarla totalmente”. El SAPT no es de acceso público, pues es considerado como una herramienta de trabajo interno.

En el área de contratación del recurso humano, la SPCTA ha lanzado la plataforma “Empleo Público” (<http://www.empleospublicos.gob.sv/>), con el fin de transparentar los procesos de selección de personal y facilitar al público su acceso a los mismos (*véase apartado de Buenas Prácticas*). No obstante, su propósito, esta herramienta, hasta el momento, no brinda seguridad respecto a los indicadores y criterios utilizados en los procesos de contratación, teniendo además como limitante la falta de recursos y los conocimientos tecnológicos por gran parte de la población.

Según Aurora Cubías, “otra de las medidas de contratación implementadas ha sido la modalidad de ‘Currículos Ciegos’, con el fin de fomentar un tratamiento equitativo entre hombres y mujeres mediante el establecimiento de criterios no subjetivos, que procuran el análisis de las candidaturas ocultando determinadas características como el sexo, el domicilio, entre otros, evitando con ello la ‘exclusión’ o el ‘favoritismo’ al momento de selección”. Sin embargo, el equipo de consultores no tiene conocimiento sobre las contrataciones reales efectuadas bajo esta modalidad.

A pesar de todos los avances en esta y en la pasada administración, se considera que aún hay vacíos importantes y que el proceso impulsado por la profesionalización de la función pública aún no se consolida, y sigue existiendo discrecionalidad en la contratación de personal, así como opacidad en la contratación de “asesores” o “cargos de confianza”.

Por otra parte, toda la administración pública local está regulada por la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, cuerpo legal de difícil implementación y que ha sufrido varias reformas, sobre todo en el sentido de convertir la mayor cantidad de plazas a cargos de confianza para que no se les pueda aplicar dicha ley. Aunado a ello, la transición entre las gestiones municipales, y en especial cuando hay alternancia de partidos políticos, posibilita la afectación a la estabilidad laboral de empleados municipales.

## **ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS**

b) *Indique si su país ha establecido criterios objetivos y transparentes para determinar la remuneración de los servidores públicos. En caso afirmativo, por favor describa dichos criterios y adjunte copia de los documentos, disposiciones y/o medidas que contengan tales criterios o señale los enlaces con las páginas en Internet en las que pueden consultarse.*



No. Aún no se cuenta con una política salarial que establezca criterios objetivos y transparentes para determinar las remuneraciones de los servidores públicos. Existen rangos salariales para determinados puestos, sin embargo, persiste la discrecionalidad para asignar las remuneraciones en algunas instituciones, en particular en las Autónomas<sup>5</sup>.

De acuerdo con Zúniga, “con la implementación y consolidación de los diferentes subsistemas, el uso del SAPT, y el ordenamiento de puestos dentro del Estado ayudaría a establecer una política salarial que corrija parte de las disparidades salariales y de prestaciones encontradas en los estudios que el Gobierno ha realizado”.

Se conocen de casos en los que plazas de ordenanzas o choferes de algunas instituciones gozan de mejores remuneraciones y prestaciones que cargos técnicos<sup>6</sup>. Dicha disparidad es un factor de riesgo para la migración de servidores públicos desde sus instituciones en busca de mejores ingresos.

A nivel local la disparidad es mucho más evidente entre las remuneraciones y las prestaciones de los servidores públicos. Esto en buena medida responde a las dimensiones y complejidad de la administración de municipios con centros urbanos más grandes, pero otra parte responde también a prácticas de discrecionalidad que se han ejercido durante años.

---

<sup>5</sup> Comparativo entre disparidades salariales entre algunas instituciones públicas: Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) [http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/organismo-promotor-de-exportaciones-e-inversiones-de-el-salvador/information\\_standards/remuneraciones](http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/organismo-promotor-de-exportaciones-e-inversiones-de-el-salvador/information_standards/remuneraciones); Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) [http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/comision-ejecutiva-hidroelectrica-del-rio-lempa/information\\_standards/remuneraciones](http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/comision-ejecutiva-hidroelectrica-del-rio-lempa/information_standards/remuneraciones); Centro Nacional de Tecnología Agrícola y Forestal, Enrique Álvarez Córdova (CENTA) [http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/centro-nacional-de-tecnologia-agricola-y-forestal-enrique-alvarez-cordova/information\\_standards/remuneraciones](http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/centro-nacional-de-tecnologia-agricola-y-forestal-enrique-alvarez-cordova/information_standards/remuneraciones)

<sup>6</sup> Comparativo entre Ordenanzas de diferentes instituciones: Corte Suprema de Justicia (CSJ) <http://www.transparencia.oj.gob.sv/Filemaster/InformacionGeneral/documentacion/c-16/6800/DETALLE%20DE%20PLAZAS%20POR%20CONTRATO%20APROBADAS%20PRESUPUESTO%202016.pdf> y Procuraduría General de la República (PGR) <http://www.informacionpublicapgr.gob.sv/descargables/marcopresupuestario/remuneraciones/2016/Detalle%20Plazas%20por%20Contrato%202016.pdf>

## **BUENAS PRÁCTICAS**

Para este apartado, se remitió al punto de contacto de Gobierno, Miriam Chávez, el formulario del anexo II, sus respuestas a las preguntas del mismo, se trasladan íntegramente al presente informe.

### **1. INSTITUCIÓN**

Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (SPTA) y Secretaría Técnica y de Planificación (STPP) de la Presidencia de la República.

### **2. TÍTULO**

Sitio web [www.empleospublicos.gob.sv](http://www.empleospublicos.gob.sv)

*“Transparencia en la selección y dotación de personal en instituciones públicas.”*

### **3. DESCRIPCIÓN DE LA BUENA PRÁCTICA**

El sitio web de Empleos Públicos cuenta con información sobre los concursos para optar a plazas disponibles en instituciones del Órgano Ejecutivo y Autónomas. Permite ver los criterios con los cuales se evaluarán a las personas candidatas. A su vez, establece, la aplicación al concurso, por medio de la creación de un CV a través del sistema en línea y muestra, por medio de códigos de cada participante, los resultados de las etapas del proceso de selección, los cuales están a la vista de cualquier persona. Y finaliza publicando el nombre de la persona ganadora. Este sitio se considera una buena práctica porque no está contemplado en ninguna normativa.

Es fruto de la política que se impulsa desde el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019, con el fin mejorar y modernizar la función pública y transparentar estos procesos, de tal manera que estén al escrutinio de la población.

Es, además, un compromiso del plan de El Salvador 2014-2016 de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), el cual se ha cumplido al 100 %.

### **4. RAZONES E IMPORTANCIA**

En El Salvador existe el “secreto a voces” que para ingresar a la administración pública se requiere de “cuello” (favor de algún conocido) o “sudar la camiseta” de algún partido político. Poco se conocen los resultados de los procesos de selección de personal y definitivamente no están a la vista pública (hubo casos en los que, además, se consideraban reservados).

En ese sentido, en pro de la transparencia y la meritocracia, fuertemente promovida por el gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén, se consideró importante disponer la mayor cantidad de información relacionada con los procesos de contratación de personal. Con esto se busca ganar legitimidad como instituciones públicas, porque cualquier persona puede hacer contraloría del proceso y, además, demostrar que las personas elegidas cumplen con los perfiles dispuestos para dichas plazas (meritocracia).

## **5. ENFOQUE**

El sitio web surge de la coordinación entre la SPTA y la STPP con el fin de cumplir con lo estipulado en el PQD y AGA. El primer paso fue la creación de los lineamientos para la dotación y selección de personal, liderada por la STPP, acompañada por la SPTA y validada por las personas de Recursos Humanos de las instituciones del Órgano Ejecutivo. Se realizaron cuatro talleres en los cuales se validó el proceso. A su vez, la SPTA creó el plan de trabajo del compromiso para AGA, en donde se estipuló el plazo de cumplimiento y los indicadores para verificar sus avances.

Dentro de estos indicadores se contempló la creación de un instructivo para publicar la información en la web, el cual forma parte, como anexo, de los lineamientos trabajados con las instituciones. Luego, la STPP creó el Sistema de Dotación y Selección, del cual se alimenta el sitio [www.empleospublicos.gob.sv](http://www.empleospublicos.gob.sv), creado por la SPTA. Este último fue lanzado en dos momentos.

El primero el 15 de diciembre de 2015 con información de las plazas y, el segundo, el 27 de abril de 2016 con la opción de, además ver las plazas, aplicar a ellas y ver los resultados de cada etapa del proceso. Se ha tomado como referencia sitios web similares de países suramericanos, de Chile y Paraguay.

## **6. IMPLEMENTACIÓN**

Para implementar la plataforma, se parte de una convocatoria oficial a las instituciones, por parte del Secretario de Participación, Transparencia y Anticorrupción, para que las personas titulares de las instituciones (tanto del Órgano Ejecutivo como Autónomas) designaran a las personas que darían seguimiento al proceso y empezara un proceso de capacitación sobre el uso del sistema.

Se realizaron al menos cuatro talleres con las personas delegadas previo al lanzamiento del portal y a la fecha (junio 2016), se han hecho, al menos, tres más para afinar detalles y resolver consultas.

Por parte de la SPTA, se cuenta con seguimiento a las instituciones para verificar que publiquen las plazas. Es básico porque solo revisa periódicos y espacios de empleos, así como redes sociales institucionales.

## **7. DESAFÍOS**

Dos desafíos son los que más se destacan. A nivel institucional, el cambio de cultura y gestión administrativa por parte tanto de las áreas de RRHH como de titulares de las entidades. Es difícil exponerse a la vista pública y, a través de este proceso, quedan expuestos y se ven obligados a mejorar lo que se detecta con deficiencias. Por ejemplo, si se hace bien cada etapa, no es posible asignar una plaza de manera antojadiza.

A nivel de público general, el desafío más grande es lograr que la gente conozca el portal, participe tanto aplicando a las plazas como haciendo contraloría de las mismas.

Quizá un tercer es la brecha tecnológica para plazas en las que este tema no es fundamental: motoristas, personas de limpieza o servicios generales, etc.

## **8. RESULTADO**

Según palabras de la funcionaria enlace para esta herramienta, el resultado que se espera de la aplicación de la misma es *“Que todas las instituciones del Órgano Ejecutivo y Autónomas publiquen sus plazas en el portal, sin importar cuál sea. Esto permitirá que las instituciones ganen legitimidad y confianza por parte de la población y, a su vez, garantiza que las personas que ingresan a la administración pública cumplan con el perfil del puesto y sean las idóneas para el cargo”*.

Se hacen procesos de sensibilización con las personas de RRHH y titulares para que vean los beneficios de esta práctica. Esto ayuda a que las dificultades u obstáculos enfrentados disminuyan.

## **9. SEGUIMIENTO**

El Portal ha publicado desde la fecha de su lanzamiento hasta hoy, un total de 279 empleos públicos, alcanzando un total de 1 millón 382, 083 visitas al portal, y un total de \$265,344.53 dólares en conceptos de salarios ofertados para esas plazas.

Hemos elaborado una pequeña metodología de seguimiento para verificar que las instituciones publiquen sus plazas. Esta será una base para una consultoría que comenzamos el martes, en donde se planteará una metodología más completa.

## 10. LECCIONES APRENDIDAS

a) Si bien es cierto que debemos de capacitar a las instituciones en el uso de la herramienta, es necesario identificar cuál es el mejor momento. Capacitamos a la mayoría de ellas y casi todas se han abocado de nuevo a nosotras porque se les olvidó cómo era el proceso. O quizá los grupos deben de ser bien reducidos. (Nuestros talleres eran con todas las instituciones, pero en mesas de trabajo).

b) Debemos de estar mejor preparados en temas comunicacionales. Comenzamos sin una campaña de comunicación y casi de inmediato nos dimos cuenta que es necesario hacer una, de manera masiva, para que todas las personas conozcan el sitio y el nuevo proceso para aplicar a los concursos allí dispuestos.

## 11. DOCUMENTOS (Los documentos enlistados se remiten como anexos por separado al presente informe)

a) Instructivo para Publicación de información sobre la dotación y selección de personal en el sitio “Empleos Públicos”. Órgano Ejecutivo e Instituciones Oficiales Autónomas.

b) Metodología de seguimiento. Etapa 1 Sistemas de dotación y selección de personal.

## 12. CONTACTO

### **Miriam Chávez**

Especialista en Acceso a la Información de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República

Email: [mmchavez@presidencia.gob.sv](mailto:mmchavez@presidencia.gob.sv)

Calle y Colonia Roma Número 156, San Salvador

Teléfono: +503 2133-7500

## RECOMENDACIONES

1. Se debe retomar e impulsar la Ley de la Función Pública desde diferentes espacios ciudadanos y académicos, abriéndola a discusión con los actores involucrados o afectados por la misma, para lograr una mayor legitimidad de su contenido. Si bien se han identificado iniciativas encaminadas a mejorar la función pública, la aprobación de la Ley de la Función Pública podría impulsar su profesionalización y la estabilidad laboral de los servidores públicos. Consideramos además que este nuevo marco legal podría ofrecer un adecuado equilibrio entre las normas constitucionales y las convenciones internacionales para garantizar la eficacia en el control y sanción de la corrupción en la administración pública.
2. El Estado debe dotarse de una política salarial que pueda garantizar el principio “*a igual trabajo, igual salario*”. Esto ofrecería un mayor incentivo para los servidores públicos y contribuye a eliminar las prácticas discrecionales y clientelares que aún persisten dentro del Estado, de conformidad al Convenio número 100 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la igualdad de remuneración.
3. Los gobiernos locales y el resto de instituciones del Estado deben entrar en un futuro en el proceso de ordenamiento de puestos, en el establecimiento de una política salarial y, a largo plazo, en una única normativa referida a la función pública.
4. La aprobación de una Ley de Probidad efectiva, que reduzca los riesgos de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, que dé mayores facultades a la Sección de Probidad, que endurezca las sanciones, que incluya el juicio civil y que ayude a determinar los potenciales conflictos de interés, entre otros aspectos, a diferencia de la Ley de Probidad aprobada en diciembre de 2015. Para garantizarlo, la sociedad civil ha jugado un papel protagónico, y debe seguir haciéndolo, contando con la apertura y participación de las instituciones intervinientes en la mejora de la ley ya aprobada o en la creación de un nuevo cuerpo normativo.
5. La plataforma “Empleo Público” ha demostrado ser una herramienta útil que, complementada con otras herramientas y mecanismos para el acceso a los procesos de selección, debería expandirse y aplicarse para todas las instituciones del Estado, incluyendo los gobiernos locales; y que se abra paulatinamente al escrutinio ciudadano disminuyendo con esto posibles riesgos de discrecionalidad en los mismos.
6. Al Gobierno de El Salvador, se recomienda la mayor difusión de los mecanismos de selección y contratación, promoción y dotación de personal, capacitación y desarrollo. Asimismo, para lograr un mayor alcance en la difusión, se debe considerar

a futuro el uso de las instituciones existentes (Gobernaciones Departamentales, Casas de la Cultura y Convivencia, y alguna otra oficina pública descentralizada) acercando las posibilidades de acceso a más ciudadanos.

7. A la sociedad civil, que demande del Gobierno de El Salvador la discusión con los diferentes actores involucrados para la aprobación de la Ley de la Función Pública, como herramienta para la profesionalización y estabilidad laboral de los servidores públicos y la prevención de la corrupción en la administración pública. Y que también exija el cumplimiento de los diversos convenios y tratados internacionales firmados por El Salvador en esta materia.