

TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: BALANCE 2018

19 de diciembre de 2018



1. INTRODUCCIÓN

Este balance tiene por objetivos: (a) identificar los hechos más relevantes ocurridos durante el año 2018 en materia de transparencia y lucha contra la corrupción en El Salvador; (b) destacar las tendencias que pueden marcar los hechos en esta materia para el siguiente año. Lo que se ofrece es una interpretación y con ella se invita a la crítica y al debate.

2. PROCESOS PENALES

Sin duda, 2018 ha sido el año con mayor persecución penal en casos de corrupción, destacando los casos contra el ex presidente Elías Antonio Saca, el ex presidente Mauricio Funes y el ex fiscal Luis Martínez. Los casos de los ex presidentes están asociados al desvío de fondos públicos por medio de la partida de gastos reservados de la Presidencia de la República, mientras que el del ex fiscal está relacionado con el manejo arbitrario de casos en la FGR.

El proceso contra el ex presidente Saca y colaboradores cercanos inició en 2016 por la vía civil a raíz de un informe de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia en el que se estableció la presunción de enriquecimiento ilícito contra Saca y su grupo familiar. Ese mismo año, la Fiscalía realizó la captura del ex presidente, tres de sus ex funcionarios y tres empleados administrativos de la Presidencia, por haber desviado alrededor de USD 300 millones por medio de una partida de gastos reservados. El proceso penal concluyó en 2018 con una negociación de juicio abreviado. A cambio de declararse culpable, Saca recibió una condena de 10 años, la cual puede ser reducida a la mitad como beneficio penitenciario. Aun cuando se mantuvo la responsabilidad civil por el total de la suma desviada, sólo alrededor del 10% ha podido ser por el momento ubicado en bienes propiedad del ex presidente.

El caso de Mauricio Funes es similar al del ex presidente Saca. Inició en 2016 con una causa civil basada en un informe de enriquecimiento ilícito emitido por la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia contra Funes y su grupo familiar. Por temor a una persecución penal en su contra y por sugerencia del partido en el Gobierno, desde ese año Funes se trasladó a Nicaragua donde obtuvo asilo político. En 2017 la Sala de lo Civil ordenó que Funes y uno de sus hijos devolvieran alrededor de USD 400 mil dólares. Posteriormente, este año la Fiscalía anunció la causa penal contra Funes junto a varios integrantes de su familia y colaboradores. Lo acusa de haber desviado alrededor de USD 350 millones por medio de la partida de gastos reservados de la Presidencia de la República. El proceso penal está en marcha, siendo parte del mismo una solicitud de extradición que se espera sea presentada ante el gobierno de Nicaragua.

El ex fiscal Martínez ha sido acusado de operar una red para omitir investigaciones, realizar escuchas telefónicas ilegales y desviar fondos de la Fiscalía. Martínez fue capturado en 2016 en forma simultánea con el empresario Enrique Rais y otros imputados en la misma causa. Luego, Martínez fue vinculado con la red de corrupción del ex presidente Mauricio Funes, quien le habría hecho pagos con fondos de la Presidencia de la República a cambio de protección. Cabe mencionar que existe un video donde se observa a Martínez recibiendo un soborno de uno de los operadores de Funes¹, el empresario Miguel Menéndez, quien también guarda prisión desde el mes de agosto del presente año.

¹ El video está publicado en <https://www.youtube.com/watch?v=NlkKWAYr6Q>

En diciembre de 2018, Martínez recibió la primera condena, mientras otros procesos penales contra él siguen su curso. Se le impusieron cinco años de prisión por la divulgación ilegal de grabaciones telefónicas.

Como contraste, en la historia reciente y hasta antes de 2018, solamente se habían registrado la conclusión de tres procesos penales en contra de altos funcionarios: Carlos Perla, ex presidente de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, que fue condenado en 2007 a 15 años de prisión por los delitos de peculado y negociaciones ilícitas; Juan Miguel Bolaños, ex ministro de Gobernación, que fue condenado en 2014 a tres años de servicios de utilidad pública por el delito de actos arbitrarios; y Guillermo Maza, ex ministro de Salud, condenado en 2014 a 144 jornadas de utilidad pública por el delito de actos arbitrarios.

3. PROCESOS CIVILES

Contrario a los avances en materia penal, en 2018 se observó un estancamiento en los procesos civiles por enriquecimiento ilícito. En 2016 la Corte Suprema de Justicia pasó a juicio los ocho casos que le presentó la Sección de Probidad, mientras que en 2017 solo pasaron a juicio tres de los cinco casos revisados; en 2018 de los doce casos revisados, once fueron exonerados (Segura, 2018). Hay que recordar que para evitar que pueda haber revisiones independientes de los casos y que el público pueda opinar sobre los mismos, la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia decidió en 2017 establecer la clasificación de reserva por siete años para los casos exonerados. Por otra parte, la Sala de lo Civil, responsable de darle trámite a los juicios por enriquecimiento ilícito, estableció que solo puede haber responsabilidad cuando los demandados hayan tenido a su cargo el manejo directo de fondos públicos. Mediante la aplicación de ese criterio, dicha Sala exoneró al diputado R. Cardoza y a su esposa, a pesar de que estos no pudieron justificar que el incremento de su patrimonio se debe a ingresos obtenidos legalmente (Calderón, 2018).

Siempre en relación con los procesos civiles, pero en materia de extinción de dominio, destacan las acciones vinculadas con los casos penales contra los ex presidentes Saca y Funes. Contra el primero la extinción incluye 35 bienes inmuebles y la administración del grupo radial SAMIX, mientras que de Funes son 14 bienes inmuebles (registrados a nombre de supuestos testaferros). Sin embargo, en estos casos así como en el del ex presidente Flores, cuyo proceso penal se interrumpió por el fallecimiento de éste, la extinción de dominio, los procesos de enriquecimiento ilícito u otras acciones civiles, no han alcanzado a destinatarios más allá de integrantes del grupo familiar y colaboradores cercanos de los ex mandatarios. Esta ausencia de investigaciones y procesos judiciales incluye por ejemplo ex funcionarios que habrían recibido sobresueldos por medio de la partida de gastos reservados sin que dichos emolumentos hayan sido asignados por la Asamblea Legislativa. Esta dinámica también involucró a empresas de publicidad, así como a partidos políticos que recibieron fondos públicos desviados y que fueron utilizados para financiar campañas electorales.

4. MANEJO DE LOS GASTOS RESERVADOS

Las causas judiciales contra los ex presidentes Saca y Funes han servido para comprender la forma en que han sido manejados los fondos reservados de la Presidencia de la República. Dicho manejo ha sido una de las principales fuentes de corrupción en El Salvador a través de mecanismos coordinados directamente por los presidentes de la República, con el encubrimiento (activo o pasivo) de instituciones como el Ministerio de Hacienda, la Corte de Cuentas y la Superintendencia del Sistema Financiero. Como se mencionó, en los períodos de Saca y Funes (2004-2009 y 2009-2014, respectivamente) alrededor de USD 650 millones de dólares fueron desviados.

López, Rodríguez y Estrada (2018), a partir del análisis de casos, proponen un esquema explicativo de capas de secretividad. En la capa más profunda se ubica el uso ilegal de la clasificación de gastos reservados, al aplicarla a erogaciones que no corresponden a actividades de inteligencia. A la anterior capa le sigue la opacidad en el manejo

presupuestario, que se expresa por medio de la ausencia de un crédito presupuestario propio de gastos reservados y la triangulación de transferencias para ocultar el destino de las asignaciones para este tipo de erogaciones. La siguiente capa está constituida por controles viciados de la Corte de Cuentas que simulon exámenes sobre los gastos reservados y llegaron a conclusiones negligentes sobre su buen uso. La última capa la conforma el silencio de instituciones financieras que permitieron el uso de cuentas bancarias y la movilización de dinero en efectivo para extraer fondos de la Presidencia.

Aunque en sumas menores, hasta la fecha se sigue haciendo uso de los mismos mecanismos para el manejo de los gastos reservados. Por ejemplo, la Corte de Cuentas admitió que no tuvo en sus planes del presente año auditar dichos fondos² e inclusive, en declaraciones de sus titulares, se reveló que funcionarios de la Presidencia se oponen a revelar el manejo de la referida partida (García, 2018) y hasta se adujo que esa entidad contralora no cuenta con facultades legales para forzar la realización del examen (Magaña, 2018). Por otra parte, un paso en positivo es la inclusión en el proyecto del presupuesto 2019 de una partida explícita para el Organismo de Inteligencia del Estado. La importancia de esta partida radica en que será aprobada formalmente y podrá estar sujeta al seguimiento de la Asamblea Legislativa³.

5. ELECCIONES DE SEGUNDO GRADO

Este año han sido centro de controversia los procesos de elección de segundo grado que realiza la Asamblea Legislativa, en particular el que se realizó para elegir a cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional y uno de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia. Se señala a la Asamblea Legislativa por no definir criterios específicos para la evaluación de candidatos y relacionado con esto, por no fundamentar las preferencias de los diputados hacia uno u otro candidato. Tal falta de explicitación da lugar a que los criterios determinantes sean los intereses particulares de los diputados o de las cúpulas de los partidos políticos. En la coyuntura actual, entre esos intereses se encuentra el poder detener o atenuar las investigaciones por corrupción y revertir jurisprudencia que limita la discrecionalidad de los diputados⁴.

El proceso de elección de magistrados se entrampó en la etapa deliberativa, provocando una demora de más de cuatro meses sin que los legisladores pudieran alcanzar un acuerdo. Algunas variantes interesante de este proceso de selección fueron: (a) la apertura del proceso a la participación de la sociedad civil, principalmente durante las entrevistas efectuadas a los candidatos; (b) la publicación de baremos por parte del diputado independiente Leonardo Bonilla, de Iniciativa Social para la Democracia y de Acción Ciudadana. Estas mediciones dejaron en evidencia la falta de justificación de unos partidos en el interés de nombrar a personas que objetivamente tuvieron una evaluación inferior en relación con otros candidatos que participaron en el proceso; y (c) el trabajo de un panel de expertos internacionales que hicieron una evaluación independiente de los candidatos (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2018). Este panel se pronunció en general sobre el proceso de elección de magistrados, incluyendo las etapas de selección de candidatos a cargo del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) y de la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador, a la vez que reconstruyó una evaluación cuantitativa de los candidatos usando los criterios del CNJ, y llegó, inclusive, a recomendar la no consideración de ciertos candidatos por no cumplir con el requisito de moralidad notoria.

² Expediente del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción: [Orden de trabajo de la auditoría a realizar a la Presidencia en el 2018](#).

³ Ver [proyecto de presupuesto de la Presidencia de la República](#) y [propuesta del artículo 14](#) del proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado.

⁴ Ver [comunicado del Consorcio por la Transparencia](#), Nov. 15, 2018.

Al final del proceso el resultado fue mixto. Entre los elegidos hubo candidatos bien evaluados y también los hubo mal evaluados. Para la Sala de lo Constitucional fueron nombrados Aldo Enrique Cáder Camilot, Carlos Sergio Avilés, Carlos Ernesto Sánchez y Marina Marengo de Torrento, con los suplentes José Cristóbal Reyes, Jorge Quinteros Hernández, José Luis Lovo Castelar y Sonia Cortez de Madriz. Para la Sala de lo Civil se nombró Roberto Carlos Calderón y como suplente a Alex David Marroquín.

La conclusión del proceso de elección de magistrados para la Corte Suprema de Justicia, dio paso al de la elección del nuevo Fiscal General de la República. El período del actual fiscal general concluye el 5 de enero de 2019. La convocatoria de candidatos se realizó el 11 de octubre de 2018. Al cerrarse la inscripción, 33 abogados presentaron su aplicación, incluyendo al actual fiscal general quien busca la reelección. En este proceso tampoco se han definido criterios específicos de evaluación.

Por otra parte, en este proceso existen conflictos de interés por parte de diputados que podrían eventualmente ser procesados a partir de informes sobre enriquecimiento ilícito. También está presente el interés de funcionarios del actual Gobierno que buscan protección una vez que dejen los cargos en junio de 2019, ante una posible investigación por manejo indebido de la partida de gastos reservados, similar a los casos de los ex presidentes Saca y Funes. Otro factor interviniente en el proceso es el interés de intermediarios y destinatarios de los casos de los ex presidentes Flores, Saca y Funes para que no sean alcanzados por las investigaciones de la Fiscalía.

En una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, varias organizaciones de sociedad civil, entre ellas FUNDE, denunciaron que el proceso de elección se está realizando sin que se haya acordado por parte de la Asamblea Legislativa una metodología de evaluación y selección (Guevara, 2018). Dicho proceso aún no ha finalizado y, a la fecha, los diputados de cada partido cuentan con una lista corta de candidatos, entre los cuales se espera se elija al nuevo Fiscal General que tomará posesión del cargo el 5 de enero de 2019.

6. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La Ley de Acceso a la Información Pública continúa siendo una de las reformas en materia de transparencia más efectivas. Ha habido un crecimiento importante en el número de usuarios de la ley, a pesar de las adversidades que enfrentan los ciudadanos para obtener información. Por ejemplo, a través del portal de Gobierno Abierto, en 2014 se registraron 4,122 solicitudes, 6,188 en 2015, 7,674 en 2016 y 10,020 en 2017. Por otra parte, la participación de las mujeres en el ejercicio del derecho de acceso a la información ha experimentado un crecimiento sostenido y equilibrado y los peticionarios de información en El Salvador en su mayoría son jóvenes (Fuentes, 2018).

Sin embargo, los tiempos de respuesta del Instituto de Acceso a la Información Pública no son ágiles. En 2017 el promedio de días para el trámite de un caso fue de 109 días. Si bien ese promedio es mejor al registrado en años anteriores (121 en 2016 y 157 en 2015), sigue siendo largo. Entre los factores que pueden explicar la falta de agilidad está el aumento de usuarios de la ley y los limitados recursos con los que cuenta el Instituto (Fuentes, 2018). Por otra parte, es necesario llamar la atención sobre decisiones controversiales adoptadas por el Instituto. López y Fuentes citan tres casos: (a) el registro en audio de las sesiones del Consejo Superior Universitario de la Universidad de El Salvador, en el que no se resolvió expeditamente un asunto de mero derecho, se restringió el campo de obligación de las entidades públicas y se permitió la destrucción de información a pesar de haberse ordenado la entrega de la misma; (b) el registro en formato procesable de las votaciones legislativas, que mostró que aunque el Instituto se haya pronunciado sobre un caso, las instituciones pueden volver a obstaculizar el acceso a la información obligando a los

solicitantes a iniciar un nuevo proceso de apelación, es decir que el Instituto no decide en forma expedita y como un asunto ya resuelto cuando existen precedentes establecidos; y (c) el acceso a copias simples de los balances depositados en el Registro de Comercio del Centro Nacional de Registros, en el que el Instituto restringe el ámbito de aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública dejando de considerar los principios de disponibilidad y gratuidad, y establece nuevos principios interpretativos sin argumentar ni hacer referencia a criterios en oposición dictados por el mismo Instituto con anterioridad.

7. DISCUSIÓN

En el año 2018 se dieron acciones sin precedentes en la lucha contra la corrupción, pero a la vez comenzaron a mostrarse señales de estancamiento y retroceso. Entre las acciones sin precedentes se encuentra la condena contra la ex presidente Saca y sus colaboradores, la apertura del proceso penal contra el ex presidente Funes, miembros de su grupo familiar y colaboradores, los procesos penales y la primera condena contra el ex fiscal Martínez, los procesos de extinción de dominio relacionados con dichos casos, así como la apertura de procesos judiciales contra el empresario Enrique Rais y su red de colaboradores judiciales, del empresario conocido como Chepe Diablo, y el ex alcalde de Metapán, entre los más relevantes. Las señales de estancamiento y retroceso se manifiestan principalmente con las investigaciones sobre enriquecimiento ilícito que realiza la Sección de Probidad, que están siendo bloqueadas en el pleno de la Corte Suprema de Justicia. Hay que mencionar también la continua ausencia de otras entidades, como la Corte de Cuentas, el Tribunal de Ética Gubernamental, la Sección de Investigación Judicial y la Sección de Investigación Profesional de la Corte Suprema de Justicia. El caso de la Corte de Cuentas causa preocupación, porque ha quedado en evidencia que se continúa encubriendo el uso indebido de los gastos reservados de la Presidencia de la República.

Por las debilidades institucionales que caracterizan a El Salvador, la efectividad de las entidades relacionadas con la transparencia y la lucha contra la corrupción depende en gran medida del comportamiento de los funcionarios de turno. En 2019 se comenzarán a conocer las resoluciones de los nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se nombrará al Fiscal General de la República para un nuevo período, se elegirán comisionados para el Instituto de Acceso a la Información Pública, además de los titulares para la Procuraduría General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y los nuevos magistrados del Tribunal Supremo Electoral. Para sostener los avances que se han logrado hasta la fecha es importante que las personas electas para desempeñar los cargos antes mencionados, se elijan con base al mérito y cuenten con la independencia e integridad necesarias para estar al frente de estas instituciones.

Como se ha advertido, buena parte de los procesos de elección de funcionarios de segundo grado están afectados por los intereses de: (a) diputados que pueden resultar imputados en las investigaciones sobre enriquecimiento ilícito; (b) funcionarios del Órgano Ejecutivo que buscarían protección al dejar los cargos en junio de 2018, ante las investigaciones sobre el uso de los gastos reservados; y (c) intermediarios y destinatarios en los casos de los ex presidentes Flores, Saca y Funes, para evitar que las investigaciones los alcancen. Entonces, de sobreponerse dichos intereses, se puede anticipar un retroceso en la actuación de las instituciones. Aún en el caso del actual Fiscal General de la República, Douglas Meléndez, quien cuenta con el respaldo de diferentes sectores nacionales e internacionales, el hecho de ser reelecto en base a un proceso no competitivo ni transparente lo colocaría en una situación de fragilidad y dependencia hacia los partidos políticos que le den los votos. Podría registrarse entonces una situación de cierre en las instituciones, que se manifestaría en cambios a criterios interpretativos más cerrados, limitación y manejo arbitrario de las líneas de investigación, no atención de las denuncias formuladas por el público, trato preferencial a los señalados o acusados de corrupción y bloqueos sistemáticos en el acceso a la información pública.

No se prevé que las elecciones presidenciales de 2019 pueden alterar la tendencia descrita anteriormente. Aunque en las propuestas de campaña de todos los candidatos se han incluido acciones en favor de la transparencia y la lucha contra la corrupción, ninguna de éstas ha sido desarrollada en términos de su contenido, implicaciones y respaldos. Tal es el caso de las medidas referidas al manejo de los gastos reservados de la Presidencia, en la que los candidatos coinciden en su eliminación pero sin aclarar qué ocurriría con la protección del secreto que es necesario para las operaciones legítimas de seguridad del Estado. En forma similar, al menos dos candidatos presidenciales se han pronunciado en favor de una comisión internacional contra la corrupción, que estarían inspiradas en las experiencias de Guatemala y Honduras, pero sin especificar cuál sería el mandato y las facultades de dicha instancia. Desde luego, ninguno de los candidatos se refiere a qué debe ocurrir con los correligionarios que sean señalados o acusados de corrupción, ni a las acciones de recuperación de fondos públicos que han ido a parar a las cuentas de sus partidos políticos.

Si bien las tendencias anteriores pueden no ser halagadoras, existe el contrapeso de las organizaciones de sociedad civil, los medios de comunicación y de la comunidad internacional, que constantemente están demandando de las autoridades mayor transparencia y acciones efectivas contra la corrupción. Como se destacó anteriormente, durante el 2018 ha habido una mayor vigilancia sobre los procesos de elección de segundo grado por parte de organizaciones sociales y de la prensa, lo que permite prever que tales acciones se mantendrán o intensificarán en 2019. De forma similar, representantes de la comunidad internacional de manera recurrente se han venido pronunciando para que las instituciones de control y de justicia sean más efectivas. Al final, la tendencia definitiva la marcará la población salvadoreña en la medida en que sea menos tolerante hacia las prácticas de corrupción. Por tanto, los funcionarios públicos y los demás actores políticos tienen que valorar el costo que les conlleva actuar con opacidad y de forma arbitraria. Los tiempos han cambiado.

8. REFERENCIAS

- Calderón, B. (2018, Jul. 12). [Sala admite demanda para enjuiciar por enriquecimiento ilícito a todos los funcionarios](#) (nota de prensa). San Salvador: La Prensa Gráfica.
- Fuentes, J. (2018). [Estado del derecho de acceso a la información pública en El Salvador](#). San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo, Centro de Asesoría Legal Anticorrupción.
- Correa, M., Simon, J.M., y Maldonado, A. (2018). [Resumen ejecutivo del informe final del Panel Independiente para la selección de magistradas/os de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador 2018](#). San Salvador: Due Process of Law Foundation, Washington Office on Latin America y Centro para la Justicia y el Derecho Internacional.
- García, G. (2018, Jun. 21). [Gobierno sigue sin dar cuentas por gastos reservados](#) (nota de prensa). San Salvador: La Prensa Gráfica.
- Guevara, T. (2018, Dic. 6). [Organizaciones de la sociedad civil piden a la CIDH, en Washington, vigilar elección del Fiscal General salvadoreño](#) (nota de prensa). San Salvador: El Diario de Hoy.
- López, J., Rodríguez, R. y Estrada J. (2018). [Manejo de gastos reservados de la Presidencia: hallazgos y propuestas](#). San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.
- López, J. y Fuentes, J. (2018). [Obstáculos en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública : decisiones controversiales del IAIP y restricciones para acceder a información pública generada por particulares](#). San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo, Centro de Asesoría Legal Anticorrupción.
- Magaña, Y. (2018, Ago. 30). [CCR dice ley impide auditar el mal uso de gastos reservados](#) (nota de prensa). San Salvador: El Mundo.
- Segura, E. (2018, Nov. 15). [El 2018 ha sido buen año para los investigados por enriquecimiento ilícito](#) (nota de prensa). San Salvador: La Prensa Gráfica.