



El Salvador, C.A.

# **Propuesta de la Comisión Legislativa de Transparencia y Especial contra la Corrupción**

Septiembre de 2008

# I. Exposición de motivos

## A. La falta de transparencia y la corrupción

El control de la corrupción no ha sido un punto relevante en la agenda de los últimos gobiernos y quizá tampoco de la opinión pública en los últimos años. Aunque han habido varias denuncias de corrupción, especialmente contra funcionarias y funcionarios públicos, con contadas excepciones estas trascienden hasta la imposición de sanciones, la recuperación de activos y la reparación de los derechos vulnerados.

Hechos documentados y percepciones dan cuenta de la debilidad o del contubernio de las instituciones encargadas de controlar la corrupción, particularmente el Ministerio de Hacienda, la Corte de Cuentas, la Fiscalía y el Sistema Judicial. A otras instituciones o mecanismos, como por ejemplo el Tribunal del Servicio Civil, el Tribunal de Ética, las superintendencias y las unidades de auditoría interna de cada dependencia gubernamental, se les dificulta cobrar un papel relevante.

Además, a pesar de que El Salvador es signatario de compromisos internacionales relacionados con el control de la corrupción, como las convenciones auspiciadas por la Organización de Estados Americanos y la de las Naciones Unidas, los avances son pobres. Cuenta de ello se tiene en las limitaciones de acceso a información, la ausencia de un política nacional de transparencia y rendición de cuentas, falta de medidas eficaces para frenar delitos transnacionales y significativas restricciones para la contraloría ciudadana, entre otras.

Aunque con particularidades, El Salvador no es diferente al resto de países latinoamericanos. Comparte condiciones que propician la corrupción pública y privada. En el estudio “La corrupción en América Latina: un estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas”<sup>1</sup> se citan entre otras características, las siguientes:

- a) Una función pública en transición entre el patronazgo y el servicio de profesional de carrera
- b) Leyes engorrosas, superposición de responsabilidades y confusión sobre las mismas
- c) Procedimientos burocráticos y reglamentaciones complejas
- d) Debilidad de las instituciones de control y fiscalización
- e) Legislaturas inefectivas, en particular en su función de fiscalización sobre el Ejecutivo

---

1 Berthin, Michelle y Mizrahi. 2004

- f) Sistemas judiciales disfuncionales que no son eficientes ni independientes
- g) Controles sociales débiles, escasa articulación y falta de voz
- h) Más conciencia de parte de la población, pero con actitudes mixtas hacia la corrupción
- i) Ausencia de voluntad política

## **B. Casos recientes**

Los casos de falta de transparencia o corrupción dan cuenta de la magnitud e impactos negativos del problema. Solo para ilustrar el punto se citan algunos de los casos que se han revelado o han tenido resonancia durante este año<sup>2</sup>:

- a) *Perdón al pago de impuestos por parte de los bancos.* Se ha conocido que el Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos y de Aduanas, con la imposición de tres de sus cinco integrantes, quienes hicieron una interpretación abusiva de la ley, le perdonaron a los bancos Cuscatlán, Agrícola y Credomatic el pago de 14.6 millones de dólares correspondientes al ejercicio fiscal 2002. El hecho está asociado a la renuncia de un Ministro de Hacienda y del director y subdirector de impuestos internos, quienes se habrían negado a favorecer de forma irregular a los bancos.
- b) *Aumento ilegal de salarios a diputadas y diputados.* En enero las y los diputados de la Asamblea Legislativa, con excepción de algunas fracciones, se otorgaron aumentos de salarios de hasta un 51%, sin reformar la Ley de Salarios. Gracias a la presión de la población y la apertura de los medios de comunicación para expresar rechazo por la medida, las y los diputados dieron marcha atrás en la decisión. Sin embargo no permitieron que se esclareciera quienes habían ordenado tal aumento y cómo lo habían hecho. La Corte de Cuentas realizó una auditoría, pero hasta la fecha no ha revelado los resultados.
- c) *Desvanecimiento de irregularidades en la Corte de Cuentas.* Entre 2001 y 2007, en las auditorías que realiza la Corte de Cuentas se detectaron irregularidades por un monto de 526 millones 28 mil 611.86 dólares. Sin embargo, los reparos por los que finalmente se dictaron condenas en primera instancia fueron de 85 millones 66 mil 857.85 dólares. Es decir que, haciendo una estimación razonable, al menos un 83.8% de irregularidades quedaron desvanecidas. La Corte de Cuentas no justifica por qué razones procedió a hacer tales desvanecimientos.

---

2 Varios de estos casos han sido investigados y reportados por el periódico digital El Faro, que es de los pocos medios que mantienen su independencia con respecto a la influencia del gobierno y de los grandes intereses empresariales.

- d) *Falta de auditoría a la Corte de Cuentas.* Por 12 años la Asamblea Legislativa ha incumplido su obligación de auditar a la Corte de Cuentas. En el último de los intentos, la Asamblea suspendió un contrato que ya había suscrito con una firma privada de auditoría para realizar el examen de las operaciones del ente contralor. El caso pasó a arbitraje. Fue ganado en primera instancia por la empresa, pero en segunda una Cámara rápidamente le dió la razón a la Asamblea. Estos hechos se suman a una lista extensa de formas en que se ha obstaculizado la auditoría a la Corte de Cuentas.
- e) *Uso arbitrario de la publicidad oficial.* De un presupuesto aprobado durante la presidencia de Francisco Flores de 1.2 millones de dólares en promedio, la Secretaría de Comunicaciones pasó a ejecutar en 2007 más de 23 millones de dólares. Tales fondos se han usado de forma arbitraria, se presume que como un mecanismo para recompensar a los medios que son afines al gobierno. Esto afecta de manera sensible la libertad de expresión.
- f) *Encubrimiento en el fraude en OBC.* La Fiscalía General de la República mantiene en archivo una denuncia contra tres ex superintendentes de valores, así como contra el actual, por haber favorecido por incumplimiento de sus deberes el fraude en la corredora de valores OBC, que el dinero de los inversionistas fuera sacado del país de forma ilegal o que hasta la fecha los fondos no se hayan podido recuperar.
- g) *Compras en la Secretaría de la Juventud.* Se compraron materiales promocionales con precios varias veces arriba de los de mercado, habiendo dudas de que las empresas a nombre de las cuales se giraron cheques efectivamente los hayan recibido. El Secretario de la Juventud se ha negado a aclarar el caso, ante la vista complicada del mismo presidente de la República y de los organismos de control.

### **C. Impacto de la falta de transparencia y la corrupción**

La falta de transparencia y la corrupción tienen múltiples efectos negativos en la democracia, el mercado y las condiciones de vida de las personas. En particular nos interesa llamar la atención sobre los impactos en las personas más pobres, entre los cuales se encuentran:

- a) No se orientan recursos y bienes en la medida posible para los pobres o bien, los fondos son usados de forma ineficiente o desviados hacia otros fines.
- b) Las autoridades cometen o permiten abusos con mayores efectos negativos sobre las personas más pobres.
- c) El Estado no garantiza el adecuado ejercicio de los derechos u obstruye la posibilidad de que las personas más pobres se defiendan.

- d) Se establece un sistema de discriminación en el acceso a las oportunidad en razón de la condición social de las personas.
- e) Para tener acceso a servicios u obtener ayuda la gente es obligada a depender de relaciones clientelares, lo que afecta su autonomía, estima y dignidad.

#### **D. La contribución de una comisión legislativa**

Para superar el atraso institucional del país, una comisión legislativa sobre transparencia y control de la corrupción puede resultar útil. Esta comisión puede sentar las bases para una política nacional en la materia. Aspectos que dicha comisión puede abordar son:

- a) La constante revisión y adecuación del marco legal pertinente.
- b) El fomento de un mecanismo de coordinación interinstitucional para la aplicación de la política.
- c) La redistribución o el refuerzo de los presupuestos dedicados a acciones de prevención o represión de la corrupción.
- d) El seguimiento y evaluación al desempeño de las instituciones con responsabilidad en el control de la corrupción.
- e) La investigación de casos relevantes de corrupción, en especial sobre la respuesta dada por las instituciones de control
- f) Formular criterios y procedimientos para realizar las elecciones de funcionarias y funcionarios por parte de la Asamblea Legislativa
- g) Promover la adecuada canalización de asistencia técnica y financiera proveniente de la cooperación internacional
- h) La promoción de la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas y en ejercicios de contraloría ciudadana

#### **E. Agenda inicial recomendada**

##### Objetivo de desarrollo:

A través de la aprobación de reformas legales y de su labor fiscalizadora, la Asamblea Legislativa trabajando en forma coordinada con organizaciones de sociedad civil ha contribuido a reducir los riesgos y a resolver problemas de corrupción en las instituciones del Estado.

Objetivo específico:

Una agenda de acciones legislativas, impulsadas por la Comisión de Transparencia y Especial contra la Corrupción, muestra avances importantes.

Resultados posibles:

- a) La Comisión está conformada por diputadas y diputados que tengan vocación en la materia, para coordinar reformas, acciones institucionales e investigaciones en materia de transparencia y control de la corrupción.
- b) Reformas en la materia a la Constitución y legislación secundaria son aprobadas contando con condiciones adecuadas para su vigencia.
- c) La Asamblea Legislativa mejora los criterios y procedimientos para la convocatoria y selección de las y los candidatos en las elecciones de segundo grado, asegurando que las y los funcionarios electos sean capaces, transparentes y libres de intereses que corrompan su función
- d) Las funciones fiscalizadoras de la Asamblea Legislativa, como la aprobación de los informes que presentan los titulares de las instituciones, el uso de comisiones especiales de investigación, el llamado a brindar testimonio o para interpelar funcionarias y funcionarios, entre otras, son fortalecidas.
- e) La Asamblea Legislativa adopta políticas y procedimientos de rendición de cuentas, acceso a la información y control social que mejoran su nivel de transparencia.

Acciones

A continuación por cada uno de los resultados esperados se han identificado acciones que contribuirían a su realización.

Instancias legislativas:

- a) Selección y designación de las y los diputados que integrarán la Comisión de Transparencia y Especial contra la Corrupción.
- b) Revisión del funcionamiento de la Comisión de Ética de la Asamblea Legislativa, adoptando los cambios que sean necesarios.
- c) Revisión del Programa de Participación Pública de la Asamblea Legislativa

## Reformas a la Constitución

- a) Creación de la Contraloría General de la República, en sustitución de la actual Corte de Cuentas.
- b) Mejoras al sistema de control del enriquecimiento ilícito de funcionarias y funcionarios.
- c) Cambios en los requisitos y procedimientos para las elecciones de segundo grado.
- d) Cambios en el servicio civil y la ética gubernamental.

## Reformas de leyes secundarias

- a) Aprobación de la una ley de acceso a la información pública.
- b) Reformas a la ley contra el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos.
- c) Aprobación de una ley de procedimientos administrativos, que incluya requerimientos de eficiencia, transparencia y calidad.
- d) Aprobación de una ley de participación y contraloría ciudadana.
- e) Reformas a las leyes del servicio civil y de ética gubernamental.
- f) Reformas a la ley de administración financiera del Estado.
- g) Reformas a la ley de adquisiciones y contrataciones públicas.

## Elecciones de segundo grado

- a) Puesta en práctica de criterios transparentes para la convocatoria y selección de candidatos.
- b) Constitución de colegios electorales en los que participen organizaciones de sociedad civil, gremios profesionales y universidades para la nominación de candidatos.

## Fortalecimiento del papel fiscalizador

- a) Establecimiento de un sistema de planificación de la gestión de las instituciones con indicadores de transparencia, desempeño y resultados, con vinculación al presupuesto, que contemple mecanismos de participación y contraloría ciudadana.

- b) Adopción de un sistema de evaluación y rendición de cuentas, que entre otros aspectos, incluya requisitos que deben cumplir los informes que presentan a la Asamblea los titulares de las instituciones públicas, sanciones por incumplimiento y garantías para el ejercicio de la auditoría social.
- c) Desarrollo de un marco de cooperación inter-institucional permanente o que se active de inmediato cuando surjan asuntos de interés nacional a ser abordados por la Comisión, con el fin de brindar apoyo en el proceso investigativo y en la aplicación de medidas cautelares.

#### Transparencia legislativa

- a) Publicación de oficio de información clave sobre la gestión legislativa.
- b) Adopción de un procedimiento para acceder a información legislativa, como los expedientes de las comisiones de trabajo o la documentación de soporte de las contrataciones.
- c) Eliminación de restricciones a la presentación de peticiones y denuncias por parte de la ciudadanía, como por ejemplo, el requisito de que las piezas de correspondencia para ser aceptadas lleven la firma de una o un diputado.
- d) Disposición de facilidades para que organizaciones sociales y la ciudadanía puedan hacer contraloría ciudadana a la gestión de la Asamblea y sus diputadas y diputados.
- e) Llenado de vacíos que permiten la aprobación inconsulta de leyes, como por ejemplo, el que no sea necesario leer los presupuestos antes de ser votados.

## **II. Borrador de decreto**

DECRETO No.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

I. Que la transparencia es una garantía esencial para la vigencia del artículo 85 de la Constitución, que consagra que el Gobierno es republicano, democrático y representativo, y del 86 que establece en uno de sus párrafos que los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.

II. Que la Asamblea Legislativa, en cumplimiento de sus atribuciones de decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias, debe establecer y mantener disposiciones que garanticen a las y los ciudadanos que tendrán libre acceso a la información en poder de las instituciones del Estado, que podrán evaluar la gestión de las mismas y que recibirán rendiciones de cuentas de las y los funcionarios públicos, entre otros aspectos de la transparencia.

III. Que El Salvador es suscriptor de convenios internacionales, como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en los cuales los Estados se han comprometido a adecuar su legislación interna para aplicar las disposiciones ahí establecidas.

IV. Que a la Asamblea Legislativa le corresponde elegir a las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a las y los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, Presidenta o Presidente y Magistradas o Magistrados de la Corte de Cuentas, y titulares del Ministerio Público, y que en consecuencia debe garantizar que tales procesos sean realizados con la mayor transparencia posible y con criterios de mérito y competencia.

V. Que dentro de las competencias de la Asamblea Legislativa, señaladas en el artículo 131 de la Constitución, se encuentran la de recibir los informes de labores del Presidente de la República y de otras funcionarias y funcionarios, para lo cual puede establecer los requisitos de forma y contenido de dichos informes, así como nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional.

VI. Que la corrupción es un flagelo que no sólo afecta el correcto funcionamiento de las instituciones, sino que también atenúa, desvía o anula los controles establecidos para prevenir, exponer, investigar, reparar y sancionar irregularidades, constituyendo estos asuntos hechos graves que afectan el interés nacional.

VI. Que es conveniente que exista una comisión legislativa que estudie los asuntos relacionados con la transparencia y la corrupción, en especial las condiciones y garantías legales para el acceso a la información pública, la evaluación ciudadana de la gestión de las instituciones, la rendición pública de cuentas, los requisitos para la presentación de informes de labores, así como la debida prevención, exposición, investigación, reparación y sanción de abusos cometidos por funcionarias y funcionarios públicos en contra de los bienes del Estado y del interés nacional.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de las y los diputados ...

DECRETA las siguientes:

#### REFORMAS AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Art. 1. Se reforma el artículo 12 de la siguiente manera:

ARTÍCULO 12.- Para el estudio de los asuntos de la competencia de la asamblea, habrá comisiones compuestas de miembras y miembros que determine la junta directiva y que se denominaran:

1. Legislación y puntos constitucionales,
2. Relaciones exteriores, integración centroamericana, y salvadoreños en el exterior,
3. Justicia y derechos humanos,
4. Cultura y educación,
5. Obras publicas,
6. Asuntos municipales,
7. Economía y agricultura,
8. Hacienda y especial del presupuesto,
9. Defensa,
10. Seguridad publica y combate a la narcoactividad,
11. Política,

12. Protección al medio ambiente y salud pública,

13. La familia, la mujer y la niñez,

14. Trabajo y previsión social

**15. Transparencia y especial contra la corrupción**

En la comisión política habrá miembros suplentes en el número y proporción que acuerde la misma. Cuando la junta directiva lo considere oportuno podrá nombrar otras comisiones.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los  
días del mes de            de dos mil ocho.