



El Salvador, C.A.

Propuesta de 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 funcionarios públicos, con contadas excepciones éstas no trascienden hasta la imposición de sanciones, la recuperación de activos y la reparación de 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 o 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 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”¹ se citan entre otras características, las siguientes:

- a) Una función pública en transición entre el servicio de profesional de carrera y el patronazgo
- b) Leyes engorrosas, superposición de responsabilidades y confusión sobre las leyes
- 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 mantenido durante este año²:

- a) Perdon 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, del secretario técnico de la presidencia 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 diputados. En enero los diputados de la Asamblea Legislativa, con excepción de las fracciones opositoras, se otorgaron aumentos de salarios hasta en 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, los diputados dieron marcha atrás en la decisión. Sin embargo no permitieron que se esclareciera quien había ordenado tal aumento y cómo lo había hecho. La Corte de Cuentas realizó una auditoría, pero hasta la fecha no ha revelado los resultados, con lo que está encubriendo a los responsables directos de este hecho.
- 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, 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 un 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 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 y que el dinero de los inversionistas fuera sacado del país de forma ilegal.
- 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

D. La contribución de una comisión legislativa

Para superar el atraso institucional una comisión legislativa de control de la corrupción puede resultar útil. Esta comisión puede sentar las bases para una política nacional en la materia. Aspectos que dicha política 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) Promover la adecuada canalización de asistencia técnica y financiera proveniente de la cooperación internacional
- g) La promoción de la participación ciudadana en la desarrollo de políticas públicas y en ejercicios de contraloría ciudadana

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 su atribuciones de decretar, interpretar auténticamente, reformar y derecho 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 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 otros 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.

V. 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 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 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 los miembros que determine la junta directiva y que se denominarán:

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 publica,
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 numero 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 dedos mil ocho.