

# Manual para la acción legal e incidencia en la lucha contra la corrupción desde la sociedad civil.

Septiembre 2024



# Contenido

<b>Glosario</b>	<b> Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed diam nonummy nibh euismod</b>	<b> 4</b>
<b>Siglas</b>		<b> 7</b>
<b>Presentación</b>		<b> 8</b>
<b>¿Cómo debemos entender la corrupción?</b>		<b> 9</b>
Tipos de corrupción		<b> 10</b>
Elementos de la corrupción		<b> 11</b>
<b>¿Qué actos u omisiones pueden ser consideradas como corrupción?</b>		<b> 13</b>
¿Es importante que los actos de corrupción estén regulados en la ley?		<b> 13</b>
Conductas consideradas como actos de corrupción		<b> 13</b>
<b>Las y los afectados por la corrupción</b>		<b> 16</b>
<b>¿Quiénes cometen actos u omisiones de corrupción?</b>		<b> 17</b>
<b>La lucha contra la corrupción</b>		<b> 18</b>
Promoción de la lucha contra la corrupción		<b> 18</b>
Activación del sistema de rendición de cuentas (SRC)		<b> 19</b>
¿Quiénes conforman el sistema de rendición de cuentas?		<b> 19</b>
¿Para qué se activa el sistema y cómo?		<b> 20</b>
Exigiendo cuentas a través del ejercicio del derecho al acceso a la información pública		<b> 20</b>
Activar las facultades de investigación de la corte de cuentas de la República		<b> 21</b>
Denuncia sobre violaciones a deberes y prohibiciones éticas		<b> 22</b>
Realizar contraloría social		<b> 23</b>
<b>La acción legal y la incidencia para impulsar casos de corrupción</b>		<b> 24</b>
<b>El trabajo con víctimas de corrupción e intereses colectivos</b>		<b> 24</b>
Construcción de relaciones de confianza en la lucha contra la corrupción a partir de los derechos humanos		<b> 24</b>

Protegiendo a los denunciantes . . . . . **25**

**La identificación y selección de casos y patrones de corrupción . . . . . 27**

**La documentación de casos . . . . . 28**

Recopilación y registro de la información . . . . . **29**

Sistematización y organización de la información recolectada . . . . . **30**

**La investigación en materia de corrupción . . . . . 30**

**La acción legal: el uso del litigio estratégico . . . . . 31**

El litigio penal . . . . . **31**

Otras formas de litigar en el ámbito nacional . . . . . **36**

La acción legal en el ámbito internacional . . . . . **36**

**Referencias . . . . . 38**

**Apéndices . . . . . 41**

**Apéndice a . . . . . 41**

**Apéndice b . . . . . 41**

**Apéndice c . . . . . 42**

**Apéndice d . . . . . 43**

## Glosario<sup>1</sup>

- **Abuso de poder:** acto en el que una persona con autoridad en el ámbito laboral o público sobrepasa los límites de su capacidad o posición.
- **Acceso a la información pública:** derecho que tiene toda persona de buscar, solicitar y recibir información pública en poder del gobierno o de cualquier organismo público en forma veraz y oportuna.
- **Acción penal pública:** es aquella que corresponde a la fiscalía sin necesidad de denuncia previa.
- **Activación institucional:** acción de iniciar un proceso o trámite en una institución pública judicial o administrativa, a través de denuncias, avisos, quejas, peticiones o demandas, en la búsqueda del cumplimiento de la obligación estatal de proteger e investigar violaciones a derechos humanos y casos de corrupción.
- **Activos:** todo tipo de bienes, tanto materiales como inmateriales, que poseen un valor. Los activos materiales incluyen propiedades, equipos y vehículos, y los inmateriales derechos de autor o de propiedad industrial.
- **Acto ilícito:** hecho o una acción que contraviene la ley.
- **Administración pública:** conjunto de dependencias públicas encargadas de ejecutar y gestionar los servicios públicos bajo la dirección del órgano ejecutivo. También comprende el ejercicio de potestades administrativas que realice el órgano legislativo, el judicial y el municipal.
- **Agente de autoridad:** persona que tiene el poder y la autorización legal para hacer cumplir la ley y mantener el orden público.
- **Apelación:** recurso que tiene cualquier parte en un proceso judicial para que un tribunal superior revise una resolución dada por un tribunal inferior con la que no está conforme.
- **Auditoría forense:** examen sistemático e independiente para investigar, divulgar y comprobar fraudes y delitos en el desarrollo de las funciones públicas o privadas. Se trata de la aplicación de métodos contables y técnicas financieras para asistir y resolver crímenes.
- **Concurso público:** proceso público a cargo de órganos estatales para contratar bienes, servicios u obras de personas o empresas privadas para satisfacer una necesidad que no pueden cubrir por sí mismas.
- **Cooptación:** situación en la que miembros del crimen organizado o de estructuras delictivas han logrado corromper a funcionarios dentro las instituciones públicas y estos colaboran con actividades criminales.
- **Corrupción estructural:** una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía.
- **Datos personales:** información privada concerniente a una persona, identificada o identificable, relativa a su nacionalidad, domicilio, dirección electrónica, número telefónico, número de identificación u otra análoga.
- **Delito:** acción u omisión voluntaria o imprudente castigada por las leyes penales.
- **Delito de acción pública:** aquel delito en el cual la fiscalía general de la república puede iniciar una investigación al tener conocimiento de este, sin necesidad de una denuncia.
- **Delito oficial:** los cometidos por funcionarios o empleados públicos.
- **Espacio cívico:** entorno que propicia la libertad de expresión, la asociación pacífica y la participación ciudadana, brindando la oportunidad de que las personas ejerzan sus derechos fundamentales, participen activamente en la toma de decisiones y contribuyan al desarrollo colectivo.
- **Estado:** forma de organización social, que cuenta con instituciones soberanas, que regulan la vida de una cierta comunidad de individuos en el marco de un territorio nacional.

<sup>1</sup> En las referencias, las fuentes de donde se han extraído o construido algunas definiciones. Algunas de ellas han sido ajustadas para ser más accesibles.

- **Evidencia:** prueba determinante en un proceso judicial.
- **Funcionario y empleado público:** toda persona que ocupe un cargo dentro del órgano ejecutivo, legislativo, administrativo, judicial o municipal, designado o elegido permanentemente o de forma temporal. De igual manera, todo aquel que desempeñe una función pública o que preste un servicio público, así como el que así sea definido de acuerdo con la legislación nacional. La diferencia entre ambos es que el funcionario tiene mayor jerarquía para tomar decisiones y el empleado es de menor jerarquía, sin capacidad de decidir.
- **Hacienda pública:** conjunto de bienes del estado con su consiguiente administración, se aplica tanto al estado como al municipio.
- **Indicios:** argumento, instrumento u otro medio que mueve a creer algo, haciendo por sí solos prueba semiplena.
- **Investigación de fuentes abiertas:** proceso de recolección, análisis y toma de decisiones sobre datos de acceso público, generados u obtenidos mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones; medios de comunicación, como programas de radio y televisión, grabaciones sonoras y audiovisuales; información gubernamental, como registros públicos, informes, publicaciones y datos desclasificados; publicaciones académicas; bases de datos; publicaciones seriadas, tanto científicas como de información general o especializada; datos comerciales; literatura gris; y otras fuentes no secretas ni clandestinas,
- **Investigación forense:** métodos y técnicas de investigación científica del delito realizada por medio de equipos multidisciplinarios y puesta en práctica de diversos conocimientos, con el objetivo de recabar elementos probatorios y formular una teoría del caso sobre la existencia de probables delitos y graves vulneraciones de derechos humanos.
- **Investigación patrimonial:** estudio de recopilación de información y análisis exhaustivo de todos los activos pasivos de una persona o empresa. Entre los activos que se investigan podemos

mencionar: bienes muebles, inmuebles, viviendas, activos financieros y del pasivo los créditos y obligaciones de sujeto.

- **Intereses difusos:** aquellos que corresponden a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural o histórico y los del consumidor.
- **Licitación:** procedimiento formal y competitivo para las adquisiciones de la administración pública, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para adquirir bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitante que ofrezca la propuesta más ventajosa en la relación calidad precio.
- **Litigio:** disputa legal entre dos partes (personas físicas o jurídicas) surgida de una incompatibilidad de intereses entre sí, que se resuelve mediante procedimientos legales que involucran a abogados y jueces.
- **Litigio estratégico:** herramienta multidisciplinaria para la defensa y protección de derechos humanos a través de la cual se utilizan mecanismos comunicacionales, judiciales o administrativos para abordar en forma estratégica casos paradigmáticos o trascendentales con la finalidad de lograr cambios normativos o institucionales.
- **Monitoreo:** actividad consistente en observar y dar seguimiento a determinados aspectos de un fenómeno o situación.
- **Nepotismo cruzado:** se presenta cuando dos o más funcionarios violentan el principio de mérito en la contratación gubernamental e intercambian favores para contratar de manera recíproca a los familiares de otros por el mero hecho de su vínculo familiar.
- **Patrones:** hechos, sucesos o comportamientos que se repiten regularmente con características comunes.
- **Periodismo investigativo:** actividad de documentar, revelar y visibilizar de manera sistematizada y con profundidad asuntos de interés público que han estado ocultos deliberada o accidentalmente es una actividad que requiere el uso de fuentes y documentos tanto públicos como secretos.

- **Queja:** acusación ante juez o autoridad competente contra los responsables de un delito o infracción administrativa.
- **Querrela:** solicitud que se presenta ante un juez de lo penal para actuar como acusador y mostrarse parte en el proceso penal en defensa y representación de la víctima.
- **Requerimiento fiscal:** documento presentado por la fgr a un juez, que detalla la identidad de la persona imputada, proporciona una relación detallada de los hechos en los que presuntamente está involucrada, así como los anticipos de prueba, diligencias y plazos necesarios para la investigación, medidas cautelares y, en definitiva, solicita la continuación del proceso según la presunta participación de la persona en el o los delitos específicos.
- **Rendición de cuentas:** obligación y responsabili-

dad de los individuos y entidades de informar, explicar y justificar la toma de decisiones en el cumplimiento de sus funciones.

- **Responsabilidad administrativa:** obligación de los funcionarios y empleados públicos de resarcir los daños económicamente estimables que radiquen en una acción u omisión que hubieren cometido incumpliendo sus atribuciones, facultades, funciones y deberes o estipulaciones contractuales.
- **Servidor público:** persona natural que presta temporal o permanentemente servicios dentro de la administración pública.
- **Victíma:** persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito.

## Siglas

- **CICC:** Convención Interamericana contra la Corrupción
- **CIDH:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- **CNUCC:** Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- **CP:** Código Penal
- **CPP:** Código Procesal Penal
- **FGR:** Fiscalía General de la República
- **IAIP:** Instituto de Acceso a la Información Pública
- **LAIP:** Ley de Acceso a la Información Pública
- **LEG:** Ley de Ética Gubernamental
- **LPA:** Ley de Procedimientos Administrativos
- **MESICIC:** Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
- **PNC:** Policía Nacional Civil
- **SRC:** Sistema de Rendición de Cuentas
- **TEG:** Tribunal de Ética Gubernamental



## Presentación

La corrupción tiene un impacto significativo en la calidad democrática de los países y en la calidad de vida de sus ciudadanos, así como en sus derechos humanos. Esto se debe a que distorsiona los mandatos y deberes del servicio público, favoreciendo a ciertos individuos o grupos en detrimento del resto de la población.

Las prácticas corruptas afectan la calidad de las obras y servicios destinados a la colectividad, generando desigualdades y violando los derechos humanos al obstaculizar su promoción y protección efectiva.

En contextos en los que impera un ejercicio autoritario del poder, la impunidad y la opacidad se requieren esfuerzos adicionales y estrategias diversas que promuevan la lucha contra la corrupción. Cuando las instituciones llamadas al control de la corrupción dejan de funcionar, se requiere una ciudadanía consciente que exija sus derechos.

Tanto para la prevención de los actos de corrupción, como para el uso de los mecanismos legales para determinar la responsabilidad de agentes estatales o

particulares, se requieren organizaciones y ciudadanos que activen y reten a la institucionalidad, evidencien los casos de corrupción y contribuyan a promover una cultura de transparencia.

Cristosal desde 2018 comenzó un trabajo en anticorrupción con un enfoque en derechos humanos. Una de las tareas en este marco ha sido generar sinergias con otras organizaciones que aborden estos temas, así como con colectivos, comunidades, periodistas y otros sectores para promover la colaboración conjunta y multisectorial en la lucha contra la corrupción.

Para este fin, se presenta el presente **Manual para la acción legal e incidencia en la lucha contra la Corrupción**, con el objetivo de brindar a las organizaciones de la sociedad civil una herramienta que les permita identificar estrategias, acciones legales y de incidencia para contribuir en la lucha contra la corrupción, por medio del ejercicio del control ciudadano institucional, el acompañamiento correspondiente a las víctimas y las acciones jurídicas por la transparencia, el derecho a la participación, la Rendición de Cuentas y por el avance de los Derechos Humanos.



## ¿Cómo debemos entender la corrupción?

Solemos entender como corrupción a los actos ilícitos en los que generalmente se hace una apropiación de fondos públicos. Aunque la corrupción efectivamente está muy relacionada con el manejo del dinero público, no está limitada al mismo. La corrupción puede ser entendida por corromper o adulterar el debido comportamiento público o privado para lograr beneficios ilegítimos. Estos beneficios que pretende conseguir el infractor pueden ir más allá del dinero: concentrar posiciones de poder, favorecer a grupos de allegados, evitar los trámites burocráticos, evadir responsabilidades, etc.

Se corrompe algo cuando se hace de la forma no convenida o normada. Por ejemplo, cuando no se hacen los procesos establecidos de selección de plazas públicas por contratar a un allegado, cuando se favorece a un proveedor proporcionándole información privilegiada o cuando se manipulan los resultados de un informe para dar un permiso ambiental y favorecer a una empresa. Por lo tanto, la actuación del infractor generalmente implicará una violación a las normas establecidas.



***El abuso o desviación del poder, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que debilita las instituciones de control tanto administrativas como judiciales". (Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2018a).***

***"Comportamiento de los individuos y funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y usan su posición de poder para satisfacer fines privados y asegurar sus propias ganancias.***



**(UNODOC, 2004)**

Se refiere, por lo tanto, a un comportamiento deshonesto realizado por una persona o grupo que tiene o

ejerce poder o autoridad. Se caracteriza por el uso indebido de la influencia, el poder o la autoridad con el fin de obtener un beneficio para sí o para otros.

La corrupción no es un asunto exclusivo de funcionarios y empleados públicos. También intervienen particulares que a menudo desempeñan un rol activo y protagónico, por lo que una sociedad debe evaluar constantemente que tipo de relaciones genera en su interior.

Por otro lado, debemos considerar que en nuestros países la corrupción no es un hecho aislado ni doméstico, sino complejo e internacional. La existencia de redes de crimen organizado muy desarrolladas y fortalecidas es una realidad en la actualidad, lo que aunado a la corrupción histórica y sistemática conduce a una **corrupción estructural**, que descansa en instituciones estatales cooptadas. La existencia de redes o grupos criminales enquistados en los poderes públicos hace que la corrupción sea sistémica, y que los ciudadanos se enfrenten a una situación de desigualdad para enfrentarlos<sup>2</sup>. Por ende, la cooptación de las instituciones del Estado, especialmente las que ejercen funciones de control, es una forma de gran o macro corrupción.

### **Un ejemplo de corrupción estructural: El caso de Fujimori en Perú**

El caso de Alberto Fujimori, expresidente de Perú, es un ejemplo emblemático de corrupción estructural en la política. Fujimori gobernó Perú desde 1990 hasta 2000, y durante su mandato, se vieron numerosos casos de corrupción que involucraban a altos funcionarios de su gobierno, así como a miembros de su familia y a él mismo.

Uno de los escándalos más destacados fue el caso de corrupción conocido como "vladivideos", en el cual se revelaron grabaciones clandestinas que mostraban a asesores cercanos a Fujimori entregando

<sup>2</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que el fenómeno de la corrupción en la región es un problema estructural. La corrupción estructural hace referencia a una práctica que define el funcionamiento de ciertas instituciones y que opera a través de redes de poder, cuya principal función es proteger y mantener en la impunidad a los actos de corrupción que resultan funcionales a su grupo (CIDH, 2019)

sobornos a congresistas y funcionarios judiciales para asegurar su apoyo político y judicial. Estas grabaciones pusieron al descubierto una red de corrupción que operaba a nivel estatal y que beneficiaba directamente al gobierno de Fujimori.

Además, Fujimori fue acusado de violaciones de los derechos humanos, como la masacre de Barrios Altos y La Cantuta, donde grupos paramilitares vinculados al gobierno ejecutaron extrajudicialmente a civiles. Estos casos también revelaron la complicidad y el encubrimiento por parte de altos funcionarios del gobierno de Fujimori.

En 2000, Fujimori huyó del país en medio de un

escándalo de corrupción y abusos contra los derechos humanos. Fue posteriormente arrestado en Chile y extraditado a Perú, donde fue condenado a 25 años de prisión por corrupción y violaciones a los derechos humanos.

El caso de Fujimori ilustra cómo la corrupción puede penetrar en las instituciones del Estado y ser utilizada para consolidar el poder político, socavando la democracia y el estado de derecho. Además, evidencia la importancia de la rendición de cuentas y el fortalecimiento de las instituciones democráticas para prevenir y combatir la corrupción estructural.

**Fuente: CIDH, 2000**

## Tipos de corrupción

Se puede hablar de diferentes tipos de corrupción, según criterios como: alcance, sector donde ocurre,

valoración social o frecuencia. El siguiente cuadro muestra los diferentes tipos:

Según su alcance	Según su frecuencia	Según la valoración que se hace del comportamiento	Según el ámbito en el cual se desarrolla
<p><b>Pequeña o menor corrupción:</b> Corresponde a las formas más comunes de pago para evitar una infracción, pago por una atención de salud, por un cupo en el sistema educativo, entre muchas. Puede implicar el intercambio de pequeñas sumas de dinero, la concesión de pequeños favores por parte de aquellos que buscan un trato especial o el empleo de parientes o amigos en posiciones menores.</p> <p><b>Gran corrupción:</b> Implica la distorsión de las funciones centrales de gobierno. Es aquella que se presenta en las altas esferas de poder y que involucra cuantiosos recursos.</p>	<p><b>Ocasional:</b> cuando es la excepción y no la regla</p> <p><b>Sistemática:</b> cuando es una práctica común en la que se conforman redes y que es incluso socialmente aceptada.</p> <p><b>Endémica:</b> cuando ha permeado la mayoría de las instituciones del Estado, siendo éste cooptado por individuos o grupos.</p>	<p><b>Blanca:</b> cuando a pesar de tener los elementos de la corrupción la mayoría de la gente no lo considera como un acto corrupto.</p> <p><b>Negra:</b> cuando todos lo consideran indiscutiblemente un hecho corrupto.</p> <p><b>Gris:</b> cuando algunos consideran que el hecho es corrupto y otros consideran que no lo es, y en esta medida hay diferentes clases de grises.</p>	<p><b>Legislativa:</b> está directamente relacionada con los sistemas políticos a través de la adopción (o el rechazo) e implementación de las leyes.</p> <p><b>Administrativa:</b> se refiere a la realizada por los funcionarios que traicionan a los poderes otorgados por los ciudadanos (los mandantes)</p> <p><b>Judicial:</b> consiste en el abuso del poder del funcionario judicial, en violación al principio de imparcialidad, que se refleja directamente en el proceso judicial.</p> <p><b>Electoral:</b> es entendida como el conjunto de prácticas indebidas para obtener el poder político. Política: se da en el ejercicio de la actividad política o en función del ámbito de competencia asignado a los más altos niveles del Estado.</p>

**Fuente: Construcción propia en base a UNDOC, 2015 y Transparencia Internacional, 2009.**

## Elementos de la corrupción

### Acto u omisión

La corrupción, como sucede con los delitos o con las violaciones a los derechos humanos, se puede cometer por **acción** (cuando se hace algo prohibido) o por **omisión** (cuando se está obligado a hacer algo frente al acto de corrupción y no se hace). Es decir, al analizar la corrupción no solo hay que pensar en el infractor directo sino en todos aquellos que no hicieron algo al conocer el acto corrupto y que estaban obligados a actuar.

También puede suceder que los actos de corrupción se vuelvan prácticas cotidianas y permanentes en forma de patrones que trascienden a los periodos del ejercicio del poder, como cuando un policía detiene regularmente a automovilistas para cobrar soborno o “mordida” o un funcionario de aduana que cobra regularmente dinero por agilizar los trámites de las mercaderías. De la misma forma ocurre con las omisiones, cuando las instituciones a cargo del control se inhiben en el cumplimiento de sus funciones.

### Abuso del cargo

La corrupción, en su mayoría perpetrada por funcionarios o empleados públicos<sup>3</sup>, implica un abuso de poder, donde personas utilizan su autoridad y funciones para obtener beneficios personales o para terceros, en lugar de promover el bien común. En otras palabras, distorsionan el ejercicio de sus responsabilidades. **Por ejemplo, un jefe o director de una institución autónoma que desvía fondos públicos destinados para obras para su beneficio personal.**

El abuso o desviación del poder es, además, una traición a la confianza depositada por los electores de manera directa o indirecta, por eso la corrupción afecta la confianza ciudadana en la institucionalidad. También está relacionada al ejercicio de los derechos humanos que vigilan el control del poder público.

### ¿Quiénes están obligados a actuar frente a un acto de corrupción?

- Toda persona natural que presta temporal o perma-

nentemente servicios dentro de la administración pública está obligada a denunciar violaciones a deberes o prohibiciones éticas.

- La persona que presenciare la perpetración de cualquier delito de acción pública
- Los funcionarios, empleados públicos, agentes de autoridad o autoridades públicas que los conozcan en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ella. También deberán denunciar los delitos cometidos por funcionarios en el ejercicio de sus funciones que les estén subordinados y si no lo hicieron oportunamente, incurrirán en responsabilidad penal.

### Beneficio ilegítimo

La corrupción genera beneficios ilegítimos, es decir, un beneficio para la persona o grupo que la comete o para otros que se relacionan con el infractor. Este beneficio no es legítimo al ser adquirido mediante medios irregulares, ilegales o fraudulentos. **Así la plaza ganada por compadrazgo; el contrato público obtenido con amaños; o los bienes adquiridos por prácticas irregulares conllevan beneficios indebidos al infractor en detrimento de otros.**

Los beneficios que se adquieren no solo son económicos, sino pueden ser sociales, familiares, políticos o de otro tipo.

### Efecto o perjuicio

**Los efectos** o perjuicios ocasionados por la corrupción son a veces difíciles de medir, pero se relacionan con costos tanto institucionales como económicos. Estos incluyen obras o programas que no se ejecutan<sup>4</sup>, afectaciones al patrimonio y la vida de las personas, debilitamiento institucional, pérdida de credibilidad, entre otros. En última instancia, estos efectos vulneran los derechos humanos<sup>5</sup> de la población, tanto en lo que respecta a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales.

<sup>3</sup> La diferencia entre funcionario y empleado público es que el primero tiene capacidad de tomar decisiones y el segundo no.

<sup>4</sup> El caso que se muestra adelante es un ejemplo de esto.

**La relación entre derechos humanos y corrupción ha sido abordada por la CIDH, en su Resolución 1/18 y en un informe producido sobre corrupción y derechos humanos, donde hace un análisis sobre el vínculo de la corrupción y los derechos humanos. La CIDH considera que la corrupción afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales-, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad. Puede acceder al documento en el siguiente enlace.**

La corrupción puede afectar en diferentes niveles a las sociedades. Por un lado, puede afectar directa o indirectamente a grupos determinados de la sociedad o a sociedades si se ve desde la corrupción internacional. En todo caso, debe tomarse en cuenta que la corrupción impacta en diferente forma a los grupos sociales, siendo más afectados los grupos en condición de mayor vulnerabilidad.

En ese sentido, comunidades en condición de pobreza, mujeres, niñas y niños, desplazados u otros grupos pueden encontrarse en situaciones en que la corrupción les afecta más que a otros sectores de la población.

#### **El caso de Carlos Perla:**

### **Defraudación en ANDA**

El Ingeniero Químico, Carlos Perla, dirigió la Administración de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) entre 1994 y 2002. Fue mencionado por la Corte de Cuentas en relación con un fraude en el proyecto Río

Lempa II, la obra más cara en su gestión y que implicó un préstamo de 30 millones de dólares. Según lo prometido, Río Lempa II aseguraría el suministro de agua potable durante 24 horas a por lo menos 1.5 millones de habitantes del Área Metropolitana de San Salvador, según las proyecciones oficiales de Perla. A pesar de la magnitud del caso, Perla no fue condenado por este caso.

En agosto de 2003 se supo que la empresa Servicios Técnicos y Representaciones S.A. de C.V. (SETERS), ganó \$13 millones en licitaciones con ANDA desde 1999 hasta 2003. El ex gerente general de la ANDA durante la administración Perla era amigo de infancia del dueño de SETERS. Perla y su ex gerente general eran parte de las personas que decidían a quien otorgar las licitaciones. La Fiscalía determinó que el 80 por ciento de las licitaciones de ANDA fueron ganadas por las mismas empresas, una de ellas SETERS. La Fiscalía reveló que Perla tenía cuentas bancarias y bienes inmuebles en otros países de Centroamérica, en Panamá y en Francia. Un testigo de la Fiscalía habría ayudado a confirmar dádivas para exfuncionarios de ANDA a cambio de facilitar 28 licitaciones. Perla fue condenado a 15 años de cárcel el 13 de julio de 2007.

El caso Perla es un buen ejemplo de los efectos de la corrupción en la población. La falta de abastecimiento de agua potable es uno de los problemas históricos que ha vivido la población salvadoreña. Los fraudes en la ejecución de este tipo de proyectos afectan su desarrollo y limitan la posibilidad de superar la problemática del agua.

**Fuente: Prensa Gráfica (2019)**

<sup>5</sup> La CIDH ha señalado que la corrupción “socava la legitimidad de las instituciones públicas”, ya que tiene un impacto en la “confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas” además, “los actos de corrupción a gran escala afectan las posibilidades financieras para que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos” (CIDH, 2019).

## ¿Qué actos u omisiones pueden ser consideradas como corrupción?

### ¿Es importante que los actos de corrupción estén regulados en la ley?

Por lo general, buena parte de los actos de corrupción que conocemos están prohibidos y sancionados por las leyes al ser considerados como delitos o como prohibiciones e infracciones éticas<sup>6</sup> o infracciones administrativas.

Sin embargo, no todos los actos de corrupción se pueden considerar ilegales. En la medida que no existan leyes que prohíban o sancionen esos actos o prácticas estos no pueden ser considerados ilegales, aunque podrían ser no éticos.<sup>7</sup> **Un ejemplo de ello es un ministro que pide a otro que contrate un familiar suyo en su dependencia (nepotismo cruzado), esto no está prohibido por la ley, pero éticamente es cuestionable no haber seguido un concurso para elegir la plaza por idoneidad.**

Aunque es importante que el marco normativo establezca y sancione los actos de corrupción debe tomarse en cuenta que muchas veces el marco normativo se vuelve meramente formal, cuando en la práctica funcionan otros códigos sociales comúnmente aceptados y no hay una institucionalidad que haga hacer valer la ley. **Por ejemplo, conductas como el soborno o el tráfico de influencias han sido muy comunes en nuestras sociedades a pesar de que están prohibidas por las leyes penales.**

Esto nos lleva a reflexionar que la lucha contra la corrupción no se reduce a garantizar que ciertas conductas estén reguladas por la ley, sino a considerar diversas medidas e iniciativas que podrían resultar más efectivas. Por ejemplo, el pago de sobresueldos a funcionarios fue una práctica tolerada por varios gobiernos bajo el argumento de que los salarios establecidos en el presupuesto eran insuficientes. Todo esto se llevó a cabo sin el conocimiento del público. Esta práctica no estaba sancionada expresamente por la ley<sup>8</sup>. Caben acá las preguntas: ¿Conviene regular y sancionar esta

práctica? ¿No es un problema más de transparentar y de revisar el tema de los salarios de los funcionarios? ¿Quién garantiza que otro gobierno no siga pagando sobresueldos a las espaldas de la población?

Es decir, puede haber diversas medidas para establecer incentivos o desincentivos que contrarresten la corrupción, que van más allá de simplemente imponer sanciones en la legislación. Por ejemplo, procesos claros, rápidos y ágiles para la contratación de obras y servicios, que garanticen la competencia, pueden desalentar prácticas manipuladas. Del mismo modo, reglas claras y controles estrictos en los procesos de contratación de personal pueden prevenir la corrupción y mejorar la calidad de los servicios públicos.

Por el contrario, si las reglas no están claras o hay mucha flexibilidad en las decisiones de los funcionarios, y no hay quien controle, la corrupción tiende a expandirse como un virus.

### Conductas consideradas como actos de corrupción

Por el contrario, si las reglas no están claras o hay mucha flexibilidad en las decisiones de los funcionarios, y no hay quien controle, la corrupción tiende a expandirse como un virus.

No existe un listado cerrado de los actos considerados como corrupción, por el contrario, la comunidad internacional ha optado por un concepto abierto, ya que se ha demostrado que las redes criminales adecúan sus estrategias y acciones para evadir la justicia, por lo que periódicamente surgen nuevas formas de corrupción.

Sin embargo, por actos de corrupción se entenderán aquellas conductas u omisiones que implican la desviación de un poder legítimamente concedido a un servidor público (sea este funcionario, empleado, o agente de autoridad) para la satisfacción de un interés

<sup>6</sup> Establecidas por la Ley de Ética Gubernamental

<sup>7</sup> Lo ético se relaciona con un comportamiento moral esperado y aceptado por la sociedad.

<sup>8</sup> Los funcionarios que han sido procesados hasta ahora por sobresueldos han sido por enriquecimiento ilícito y lavado de dinero.

general, pero que es utilizado para provecho personal o de un tercero.

Los actos de corrupción pueden implicar la realización, entre otros, de:

- Actos contrarios a sus funciones (**actos arbitrarios**)
- Apropiación de caudales o activos que corresponden al Estado o sus dependencias (**peculado**)
- La exigencia de pago por servicios prestados por la Administración que recibe un funcionario como remuneración personal por su gestión (**soborno**)

Se pueden considerar como actos de corrupción además de los descritos en el Código Penal en el Título XVI de los delitos relativos a la administración pública; Capítulo II, sobre los delitos de la Corrupción, Capítulo III de los delitos cometidos por particulares y Título XV de los delitos relativos a la administración de justicia, particularmente alguno de los delitos relativos a la actividad judicial contenidos en el Capítulo I (Ver Apéndice A) y todas aquellas conductas relacionadas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC, 2003) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC, 1997) (Ver Apéndice B). También hay que considerar las infracciones a prohibiciones y deberes éticos establecidas en la Ley de Ética Gubernamental (Ver Apéndice C).

Entre las prácticas más conocidas de corrupción encontramos las siguientes:

### **Nepotismo**

Es la utilización de un cargo para designar a familiares o amigos en determinados empleos o concederles otros tipos de favores, al margen del principio de mérito y capacidad. (Real Academia Española, 2023).

Se trata de una práctica común que afecta la administración pública al incorporar a personas que no forman parte de la carrera administrativa y que en muchas ocasiones no tienen la idoneidad y condiciones para ejercer adecuadamente el cargo, afectando con ello la garantía de los derechos de la población.

La participación de familiares de funcionarios públicos en la administración pública per se no es un acto de corrupción, pero sí lo es el acto de prevalerse de un cargo para favorecer la contratación de allegados sin atender a un proceso de concurso público. La legislación penal no establece directamente el nepotismo como delito, pero sí prohíbe que los funcionarios contraten a su cónyuge o parientes en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, e incluso que lo asciendan de puesto (LEG, 2011b). Sin embargo, no comprende el nepotismo cruzado.

### **Clientelismo**

Se trata de una práctica no regulada en los ordenamientos legales en el ámbito político pero que conlleva corrupción. Se entiende como:

“**aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos.**”

(Audelo, 2004, pp. 127).

El clientelismo conlleva relaciones que facilitan la corrupción al propiciar la realización de actos dentro de la administración pública que favorecen intereses particulares, generalmente de índole partidaria. Si bien no está regulado en forma específica, hay normas que establecen reglas de transparencia en la financiación política, la rendición de cuentas de los funcionarios electos y la regulación de la administración gubernamental que pueden contribuir a su control, permitiendo con ello uso del erario, a través de la contratación pública, como retribución de las donaciones durante las campañas electorales.

## **Conflicto de interés**

Se trata de situaciones en las que un funcionario público debido a su cargo puede comprometer su objetividad e imparcialidad al decidir sobre un asunto en el cual tiene algún interés. Por ejemplo, un funcionario que participa en la decisión de selección de plazas en las cuales participa algún familiar o en la decisión de contratar a una empresa en la cual él es accionista o propietario.

La conducta ética apropiada en casos de conflictos de interés es que el funcionario declare la situación y se abstenga de participar en la decisión. La Ley de Ética Gubernamental señala como deber ético de los servidores públicos excusarse de intervenir o participar en asuntos que tengan conflicto de interés con su cónyuge o parientes cercanos (LEG, 2011c) y les establece como prohibición ética que aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben su imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función en el ámbito público.

## **Soborno o cohecho**

Es el acto de ofrecer, prometer, entregar, aceptar o exigir un incentivo dinero, servicios u otros para realizar una acción ilícita, antiética o que supone abuso de confianza. Los incentivos pueden consistir en obsequios, préstamos, comisiones, recompensas u otras ventajas (impuestos, servicios, donaciones, etc.) (Transparencia Internacional, 2009, p 5).

Aunque esto puede ser realizado por particulares, está especialmente penado cuando se trata de funcionarios o empleados públicos, incluso los llamados sobornos transnacionales, en que el soborno es a un oficial extranjero (CP, 1997a).

Esta es una de las prácticas más comunes de corrupción y que afectan a la población, sobre todo en cuanto a la prestación de servicios públicos. En la legislación penal el soborno aparece como cohecho y se configura cuando el funcionario o empleado público solici-

ta una dádiva o ventaja indebida a cambio de realizar un acto contrario a sus deberes (cohecho propio. CP, 1997b) o a realizar un acto propio de estos (cohecho impropio. CP, 1997c).

## **Peculado o malversación de fondos**

El peculado (CP, 1997d) hace referencia a la apropiación que hace el funcionario o empleado público o el encargado de un servicio público de dinero, bienes muebles u otros valores para su beneficio o de otros. Ello supone que el funcionario o empleado público tenía a su cargo la administración, recaudación, custodia o venta en virtud de su función o empleo. Un ejemplo cotidiano, es el funcionario que toma un bien de la institución como un escritorio o una computadora y que se apropia de él.

## **Enriquecimiento Ilícito**

Este acto se caracteriza porque el funcionario o empleado público experimenta un aumento en su patrimonio durante su tiempo en el cargo, el cual no puede ser justificado mediante sus ingresos habituales.

En este sentido, hay una presunción de que el funcionario o empleado se ha enriquecido en forma ilícita si no logra justificar con documentos su incremento patrimonial. El enriquecimiento ilícito se encuentra tipificado como delito en la legislación penal (CP, 1997e) y en la Ley de Enriquecimiento Ilícito que establece un procedimiento administrativo para determinar si existe o no mediante declaraciones patrimoniales que están obligados a presentar los funcionarios.

## **Omisiones**

Como se ha señalado previamente, también se puede cometer corrupción no solo por acción, sino también omisión. Por ejemplo, aquellos funcionarios encargados de vigilancia, control y supervisión de la administración pública que por negligencia o intencionadamente no identifican, señalan o denuncian el acto de corrupción, lo que podría ser considerado como un posible delito de incumplimiento de deberes.

## Las y los afectados por la corrupción

Los actos y prácticas de corrupción pueden afectar a la población en general o a personas o grupos específicos. La determinación de quienes son víctimas o afectados por un acto de corrupción no es siempre sencilla debido a que cuando se trata de la gran corrupción, como la que se da en la construcción de grandes obras o proyectos, la población afectada no siempre esta individualizada.

Por otro lado, muchos actos de corrupción generan efectos que las personas no siempre relacionan con su vida cotidiana, por lo que no se perciben como afectados o vulnerados por ellos. No obstante, los individuos que podrían resultar afectados por la corrupción incluyen:

- **Sujetos determinados:** cuando la persona o personas o colectivos que ha sufrido el acto de corrupción está identificado o individualizado, por ejemplo, una persona a quien un funcionario le requirió una “mordida” o una comunidad cuya carretera de acceso no fue construida por un acto de corrupción. Estos pueden ser individuales o colectivos.
- **Sujetos indeterminados:** cuando la persona o personas no se han individualizado o identificado debido a que el acto de corrupción afecta a una colectividad en general o existen intereses difusos, como la adquisición de bienes en la que se paga más de lo debido, perdiéndose recursos para suplir otras necesidades.
- **Estado:** cuando se da un acto de corrupción que conlleva la pérdida de fondos públicos debe considerarse al Estado como afectado.

Saber quiénes son las personas afectadas por la corrupción y el impacto que han sufrido es relevante para impulsar estrategias y acciones contra la corrupción. La CIDH ha señalado que las víctimas de la corrupción deben estar en el centro de la lucha contra este fenómeno y formar parte del análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, prácticas, políticas y

estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción considerando los principios de no discriminación e igualdad, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y participación (CIDH, 2019).

Entonces, por un lado, es importante el rol protagónico que puede tener la voz directa de las víctimas y, por el otro, documentar los efectos patrimoniales, sociales, económicos o de otro tipo sufridos de cara a fundamentar los reclamos o exigir reparaciones. Por sí sola, la corrupción no genera acción de la población. En algunos casos, el conocimiento público de los casos puede generar rechazo e indignación. Sin embargo, los sujetos no estarán dispuestos a denunciar sino tienen confianza en las instituciones y el sistema político.

De ahí que los esfuerzos para impulsar la lucha contra la corrupción conllevan en primer lugar la educación, sensibilización y organización a efecto de promover la cultura ciudadana de participar en asuntos públicos. Para ello debe considerarse que las personas se movilizan cuando sus intereses se ven afectados, tengan que ver o no con la corrupción.

Por lo tanto, las organizaciones que pretenden promover una lucha contra la corrupción deben relacionar la misma con los intereses más directos y cotidianos de la población. **Por ejemplo, el hecho de que no haya medicinas en la red de salud o comunidades que no son abastecidas por el servicio de agua, probablemente sean más receptivos si la causa fuera la corrupción.**

Asimismo, es necesario enfocar los esfuerzos en grupos que por su naturaleza son más vulnerables a las afectaciones de la corrupción como comunidades en condición de pobreza o excluidas, mujeres y niñez, migrantes, entre otros. Pero, además, en grupos que enfrentan riesgos por denunciar la corrupción como defensores de derechos humanos<sup>9</sup>, periodistas o los propios denunciadores de casos de corrupción<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> La CIDH considera como defensor de derechos humanos a toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional.

<sup>10</sup> En el caso *Viteri Ungaretti vs. Ecuador* la CorteIDH se pronunció por primera vez respecto a la protección de los denunciadores de hechos de corrupción y a los mecanismos que los Estados deben poseer para protegerles de irregularidades, asegurando la protección de su identidad, la confidencialidad de la denuncia, así como preservar su integridad, impidiéndose su sanción o despido injustificado cuando son servidores públicos. Puede ser consultado en [https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/viteri\\_ungaretti.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/viteri_ungaretti.pdf)



## El caso de

### **Berta Cáceres en Honduras**

Berta Cáceres, fue una defensora del medioambiente en Honduras. Fue asesinada en marzo de 2016 cuando personas armadas entraron a su domicilio donde le dispararon causándole la muerte de forma inmediata. Una semana antes del asesinato, Berta Cáceres había denunciado la falsificación de documentos, abuso de autoridad, y otras irregularidades para obtener contratos para usufructuar aguas del Río Gualcarque, así como los asesinatos de cuatro líderes de su comunidad, y amenazas en contra de ella y otros defensores y defensoras de derechos huma-

nos.

Berta era una defensora del territorio y de los derechos del pueblo Lenca en Honduras. La defensora, había tomado parte en la campaña por la defensa del Río Gualcarque, en el departamento de Santa Bárbara, donde se planificaba instalar una represa hidroeléctrica. El movimiento contra la instalación de la represa del cual Berta Cáceres formaba parte denunciaba que no se había realizado la consulta previa, libre e informada con las comunidades locales afectadas.

**Fuente: CIDH, 2019, pp. 56-60.**

## **¿Quiénes cometen actos u omisiones de corrupción?**

Pueden incurrir en corrupción por acción u omisión cualquier funcionario o empleado público o por acción cualquier persona natural o jurídica privada.

Desde la Constitución se establece la responsabilidad que los funcionarios o empleados públicos tienen por los actos que cometan. Por lo que todos estos servidores públicos se someten a las responsabilidades penales, administrativas o constitucionales producto de sus actos u omisiones. En el ámbito penal, si se cometen delitos de corrupción podría haber penas de cárcel, multas o inhabilitación en el cargo.

En materia administrativa, en caso de que el acto de corrupción provenga del funcionamiento anormal de la administración pública, los particulares tienen derecho a la indemnización (LPA, 2018b).

Los particulares también pueden jugar un rol activo en la corrupción. Puede tratarse de empresas, corporaciones nacionales e internacionales u otras agrupaciones. En ocasiones, empresas o particulares pueden influir en funcionarios o instituciones públicas

para que se desvíen de sus funciones y favorezcan sus intereses.

Esta influencia que pueden jugar los particulares en la gestión pública los coloca en ventaja frente al resto de la población. Esto puede ser más evidente cuando empresas o corporaciones que administran servicios públicos esenciales para la población como agua, electricidad o salud han adquirido estas concesiones mediante procesos irregulares.

También la influencia indebida de particulares en la política puede ser perniciosa. Muchos particulares -incluyendo el crimen organizado han financiado campañas de partidos políticos. Si bien el financiador no es visible, una vez el funcionario asume le cobrará el favor y puede mantener un control sobre él o incluso sobre las instituciones.

Por lo tanto, en el análisis de la corrupción no debe perderse de vista las relaciones entre los actores públicos y privados.

## La lucha contra la corrupción

Existen variadas formas de contribuir a la lucha contra la corrupción ya sea mediante la prevención, la investigación o la denuncia de los actos corruptos. Tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), establecen medidas de tipo preventivo (Ver Apéndice D).

En este apartado nos enfocaremos en compartir estrategias y acciones que pueden ayudar a promover la lucha contra la corrupción a través de la activación del Sistema de Rendición de Cuentas (SRC) o Sistema de Control.

La activación del SRC comprende el uso de las instituciones públicas que tienen competencias de control sobre la función y actividad pública, frente la obligación que tienen los funcionarios y empleados públicos de justificar sus decisiones y de responder por sus actos. Exigir cuentas, corresponde a un deber político constitucionalmente impuesto a la ciudadanía en el artículo 72 ord 2 que le obliga a cumplir y a hacer cumplir la Constitución de la República, lo que puede cumplirse, entre otros, pidiendo información, requiriendo investigaciones o que se sancionen determinados actos, denunciando o demandando.

### Promoción de la lucha contra la corrupción

La lucha contra la corrupción no es un lecho de rosas. Las y los denunciantes siempre se enfrentan a múltiples ataques y la impunidad es alta. En contextos de opacidad o cierre de espacios cívicos la tarea resulta más compleja y entraña riesgos de diversa índole. Sin embargo, es en estos contextos en donde se requiere más unidad, organización y articulación de las organizaciones y colectivos de la sociedad civil.

Cualquier esfuerzo de lucha contra la corrupción pasa necesariamente por un trabajo de educación y acompañamiento a sectores que se ven afectados por la corrupción, para que en un momento inicial se genere conocimiento colectivo sobre la corrupción, sus mani-

festaciones, características, y se identifique el impacto que causa en sus vidas.

La movilización ciudadana contra la corrupción no es automática, pasa por diferentes factores culturales e institucionales, y tiende a variar según los contextos. Aun en sociedades en donde hay más tolerancia a prácticas de corrupción o una especie de normalización o resignación a la misma siempre se pueden presentar cambios o despertares ciudadanos.

### Movilización de pueblos originarios contra la corrupción en Guatemala

El 29 de julio 2021, decenas de miles de guatemaltecos se movilizaron en al menos 100 localidades del país. El repertorio de protesta incluyó el bloqueo temporal de carreteras y caminos, marchas, concentraciones de personas en plazas y parques, pintadas y grafitis y el posicionamiento de personas y organizaciones en redes sociales.

A diferencia de las protestas ciudadanas de 2015, que se iniciaron en Ciudad de Guatemala y desde allí se fueron expandiendo al resto del país, en esta ocasión la convocatoria y el liderazgo inicial estuvo a cargo de las autoridades indígenas ancestrales. La junta directiva de los 48 cantones de Totonicapán, la alcaldía indígena de Sololá y el Parlamento del Pueblo Xinca realizaron los primeros llamados a la protesta.

Rápidamente, la convocatoria fue secundada y apoyada por la mayoría de las autoridades indígenas, organizaciones campesinas, estudiantiles, de mujeres, feministas, de la diversidad sexual, entidades religiosas –incluyendo algunas diócesis de la Iglesia católica–, una treintena de empresas privadas, algunos centros de investigación y ciudadanos sin filiación alguna. Tres partidos políticos del campo progresista –Movimiento Semilla, Movimiento Político Winaq y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-MAIZ– se sumaron a la protesta. Se trató de una

movilización nacional en la que, además del llamado de las autoridades indígenas, se impusieron la espontaneidad, la diversidad y la pluralidad. De allí que fuera denominado «paro plurinacional», y su demanda central fue la renuncia de la fiscal general Consuelo Porras.

**Fuente: Sáenz de Tejada, 2021**

También se ha observado que la lucha contra la corrupción ha sido instrumentalizada por gobiernos y partidos políticos con objetivos electorales o de revancha e incluso de represalia política, lo que genera desconfianza entre la población que percibe la lucha contra la corrupción como un mero juego político.

Por ende, resulta crucial fomentar la lucha contra la corrupción desde la base de la sociedad, y no solo desde las altas esferas del poder. Tanto la corrupción de menor escala como la de mayor envergadura son igualmente relevantes para cultivar una cultura de intolerancia hacia este flagelo. A medida que las personas en sus comunidades, barrios, municipios o distritos adopten una postura de intolerancia hacia la corrupción, se podrá impulsar un enfoque efectivo para combatirla.

La experiencia ha indicado que las personas cuando tienen problemas sensibles se tienden a unir y a movilizarse. Es precisamente ese espíritu de unidad el que debería imperar en la lucha contra la corrupción.

### **Activación del Sistema de Rendición de Cuentas (SRC)**

El Sistema de Rendición de Cuentas es el conjunto de normas, procedimientos e instituciones responsables del control de los actos que realizan los funcionarios y empleados públicos y de su correspondiente sanción.

Una estrategia frente a casos de corrupción es la activación de las instituciones de control que tienen mandatos de prevenir, investigar y sancionar incumplimientos de obligaciones y deberes legales y éticos, que es lo que está detrás de los casos de corrupción.

Aun en situaciones complejas, en que las se presentan instituciones cooptadas que han perdido independencia, la activación es importante para generar evidencia de su falta de funcionamiento.

### **¿Quiénes conforman el sistema de rendición de cuentas?**

Hay un conjunto de instituciones denominadas de control que se encargan de vigilar y garantizar que las instituciones públicas y los funcionarios y empleados públicos cumplan con sus obligaciones y rindan cuentas cuando no han cumplido con las mismas. En este caso, nos referiremos a las relacionadas con obligaciones y deberes éticos y legales que tienen que ver con la lucha contra la corrupción.

El siguiente gráfico muestra las principales instituciones de control, que se deberían tomar en cuenta:

**Gráfico I**

Instituciones que forman parte del Sistema de Rendición de Cuentas<sup>11</sup>(López, 2021)



<sup>11</sup> Se mencionan las instituciones que se verán en este apartado, otras como la Sala de lo Constitucional se abordan mas en un apartado adelante.

## ¿Para qué se activa el sistema y cómo?

La activación de las instituciones de control puede tener múltiples propósitos en la lucha contra la corrupción, aunque el principal motivo es exigir que los funcionarios y empleados públicos rindan cuentas.

**Exigiendo cuentas  
a través del ejercicio del derecho  
al acceso a la información pública.**

La corrupción se desarrolla en privado y en un ambiente de opacidad, por lo que una parte de la lucha contra la corrupción se libra solicitando y exigiendo información pública, que permita que los ciudadanos accedan a información relevante que les permita hacer sus propios análisis y sacar sus propias conclusiones. El acceso a la información es el instrumento básico para investigar la corrupción<sup>12</sup> y exigir cuentas.

La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) permite que cualquier persona (incluso menores de edad o personas extranjeras), pueda solicitar información pública, es decir, aquella que está en poder del Estado<sup>13</sup>. La única razón por lo que se puede denegar la información es que sea **confidencial** (cuando se trate de datos personales) o **reservada**, siempre que se declare por la autoridad en una de las causales establecidas en la ley (Art. 19 LAIP) y esté debidamente fundamentada.

### Información confidencial

Comprende la referente al derecho a la intimidad personal y familiar, al honor y a la propia imagen, así como archivos médicos cuya divulgación constituiría una invasión a la privacidad de la persona los datos personales y aquellos datos personales que requieren el consentimiento de la persona para divulgarlos.

### Información reservada

Comprende aquella que puede poner en peligro la seguridad nacional o la vida de las personas o ponga

en riesgo procesos judiciales o secretos militares.

**Fuente: LAIP, 2011**

En el caso de que se deniegue la información o se entregue incompleta, la persona solicitante puede recurrir al IAIP, que es la autoridad máxima en materia de acceso a la información, activando las amplias facultades que posee para asegurarle a la ciudadanía su derecho a través de:

- Conocer y resolver los recursos de apelación.
- Conocer y resolver del procedimiento sancionatorio y dictar sanciones administrativas.
- Dictar las medidas cautelares que fueren pertinentes mediante resolución motivada.
- Rendir anualmente un informe público a la Asamblea Legislativa sobre el acceso a la información, con base en los datos que le brinden las dependencias y entidades sobre el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada ente obligado así como su resultado, las otorgadas y rechazadas, la exposición de los motivos del rechazo y el tiempo de respuesta. Además, el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley.

Para activar los diferentes mecanismos de solicitud y de quejas que se tienen sobre acceso a la información, los ciudadanos están habilitados para:

### 1. Solicitar información

Cualquier persona o su representante pueden presentar ante el Oficial de Información de la entidad de la que quiere la información una solicitud en forma escrita, verbal, electrónica o por cualquier otro medio idóneo, de forma libre o en los formularios aprobados por el IAIP.

#### La solicitud de información debe contener:

- El nombre del solicitante, lugar o medio para recibir notificaciones, fax o correo electrónico, o la autorización para que se le notifique por cartelera, y en su caso los datos del representante.

<sup>12</sup> <https://crystal.org/ES/wp-content/uploads/2024/01/Reporte-sobre-el-estado-de-la-transparencia-enero-2024.pdf>

<sup>13</sup> Uno de los fines de la ley es impulsar la rendición de cuentas de las instituciones y dependencias públicas (Art. 3 Lit C, LAIP)

- La descripción clara y precisa de la información pública que solicita.
- Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar la búsqueda.

## 2. Denunciar por infracción

Cualquier persona que tenga conocimiento de una infracción a la LAIP por cualquier funcionario público puede presentar denuncia escrita, en la cual se exponga en detalle los hechos constitutivos de la infracción y anexar las pruebas que tuviera en su poder. Entre las infracciones se encuentran: sustraer, destruir, ocultar, inutilizar o alterar, total o parcialmente, información que se encuentre bajo su custodia o a la que tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión; no proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el IAIP, o negarse a entregar la información solicitada, sin la debida justificación<sup>14</sup>.

## 3. Recurrir por denegatoria de información

En caso de que la solicitud presentada no sea contestada, sea denegada o sea entregada en forma incompleta, el solicitante puede presentar un recurso ante el IAIP para que revise si la actuación del ente está acorde a la ley, o sino ordenar que se entregue la información al solicitante.

### Información sobre gastos de viajes del expresidente Mauricio

En agosto del 2014, miembros del Centro de Asistencia Legal y Anticorrupción (Alac) apelaron ante el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) debido a que Casa Presidencial les había denegado información sobre los gastos derivados de los viajes presidenciales. Según la Ley de Acceso a la Información Pública, las listas de viajes internacionales financiados con fondos públicos, incluyendo nombre del funcionario o empleado, destino, objetivo, valor del pasaje, viáticos asignados y cualquier otro gasto, son de carácter público. El IAIP, sin embargo, resolvió denegando la petición basado en que los planes logísticos y de transporte del presidente constituyen información vinculada directamente a la seguridad

del gobernante y, por lo tanto, debe mantenerse bajo reserva, a pesar que la petición de información no era sobre esto. Los solicitantes ante la negativa recurrieron a la Sala de lo Constitucional. En 2010, La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) estableció mediante sentencia que la Presidencia de la República debía hacer pública la información sobre gastos de viajes y publicidad del expresidente de la República, y su exesposa, la exPrimera Dama, de 2009 a 2014, quinquenio en que ejercieron sus cargos. La Sala consideró que sobre los viajes efectuados para cumplir misiones oficiales y los gastos en los que se haya incurrido en ocasión de las mismas no implica un riesgo para la seguridad de estos, pues la misma no tiene como finalidad publicitar o exponer los planes adoptados para resguardar su vida e integridad.

**Fuentes: Valeria Guzmán, Jimmy Alvarado y Fátima Peña, 2015 y Contrapunto, 2016**

## Activar las facultades de investigación de la Corte de Cuentas de la República

La Corte de Cuentas es la encargada de fiscalizar el manejo de los fondos públicos, para lo cual puede:

- Practicar auditorías externas a las entidades y organismos que administren recursos del Estado.
- Examinar y evaluar los resultados alcanzados, la legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la gestión pública.
- Declarar la responsabilidad administrativa o patrimonial.
- Exigir al responsable principal, por la vía administrativa el reintegro inmediato de cualquier recurso financiero indebidamente desembolsado.
- Solicitar a quien corresponda la aplicación de sanciones o aplicarlas si fuera el caso.
- Exigir de las entidades, organismos y servidores del sector público cualquier información o documentación que considere necesaria para el ejercicio de sus funciones.
- Informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa, y a los respectivos superiores jerárquicos, de las irregularidades relevantes

<sup>14</sup> A partir del Art. 76 de la LAIP se encuentran los tipos de infracciones

comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización.

- Para hacer que la CCR desarrolle algunas de estas funciones, los ciudadanos podemos utilizar los siguientes mecanismos<sup>15</sup>:

### 1. Petición escrita

Los ciudadanos pueden presentar una petición por escrito ante la Corte de Cuentas, solicitando información pública, por ejemplo, de los informes de auditoría finales realizados<sup>16</sup>.

### 2. Denuncia ciudadana

Toda persona natural o jurídica que tuviese conocimiento directo de las acciones u omisiones de servidores públicos que afecten recursos del estado y su administración, podrá presentar denuncia ante la CCR.

**La denuncia se maneja en forma anónima y debe contener:**

- Relación circunstanciada de los hechos, en forma decorosa, clara y precisa, incluyendo la identificación del denunciado y la Institución a la que pertenece.
- Que se refiera a hechos enmarcados en la competencia de la Corte.
- Anexar la documentación que respalde su denuncia o señalar su ubicación, en caso de contar con esta.
- Señalar dirección o medio técnico para recibir comunicaciones, en la que expongan los hechos que consideran irregulares o que violan la legalidad en el uso de los fondos públicos.

### Investigación de la Corte de Cuentas sobre CHIVO WALLET

En septiembre de 2021, Cristosal presentó denuncia ante la Corte de Cuentas de la República por irregularidades en el proceso de compra de bitcoin y en la construcción de cabinas para los cajeros Chivo Wallet en El Salvador, así como la suplantación de identidad de miles de personas y el destino de fondos públicos

del Fideicomiso del Bitcoin (Fideibitcoin).

La solicitud fue originada a partir de que Cristosal recibió más de 1,000 denuncias ciudadanas debidas a suplantación de identidad en las cuentas de chivo wallet y que en su investigación encontró una serie de irregularidades.

En 2022, la CCR notificó que la que la denuncia DPC-135-2021 fue “analizada y se remitiría a la Dirección de Auditoría Uno” para incluirla en el plan de trabajo de 2023. “Nos encontramos realizando gestiones de fortaleciendo al talento humano de auditoría para realizar este tipo de examen en particular”, informó a la Dirección de Acceso a la Información Pública (DAIP) de la CCR, en respuesta a la petición.

Sin embargo, a la fecha no ha avanzado la investigación.

### Denuncia sobre violaciones a deberes y prohibiciones éticas

El Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) es la autoridad que puede conocer en aquellos casos de funcionarios o empleados públicos que han incumplido sus deberes y prohibiciones éticas.

Toda persona puede, por sí o por medio de representante, interponer una denuncia ante la Comisión de Ética Gubernamental<sup>17</sup> respectiva o ante el TEG, en contra de cualquier persona sujeta a la aplicación de LEG<sup>18</sup> sobre hechos que pudieren constituir infracciones a los deberes o prohibiciones éticas.

**La denuncia puede ser oral o escrita y debe contener:**

- Identificación del denunciante, aunque puede hacer anónima y se tendrá por aviso.
- Identificación de la persona denunciada sujeta a la aplicación de la Ley o datos que permitan individualizar al presunto infractor.
- Descripción clara del hecho denunciado, lugar, fecha o época de su comisión u otra circunstancia

<sup>15</sup> Con base en el MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA GESTIÓN QUE REALIZA LA DIRECCIÓN DE TRANSPARENCIA DE LA CCR. 2014, disponible en <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cortedecuentas.gob.sv/phocadownload/1139187219.pdf>

<sup>16</sup> Estos son el resultado de las auditorías que hace la CCR a las instituciones, en donde se señalan anomalías o irregularidades encontradas. Según el Art. 16 LAIP, la Corte de Cuentas de la República deberá dar a conocer los informes finales de las auditorías practicadas a los entes obligados.

<sup>17</sup> Conforme el Art. 25 LEG debe haber comisiones en la mayoría de las instituciones públicas.

<sup>18</sup> Esta Ley se aplica a todos los servidores públicos, permanentes o temporales, remunerados o ad-honorem, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento o contrato, que presten servicio en la administración pública, dentro o fuera del territorio nacional.

que pueda servir para el esclarecimiento de los hechos.

- Para hacer que la CCR desarrolle algunas de estas funciones, los ciudadanos podemos utilizar los siguientes mecanismos.

## Realizar contraloría social y acciones éticas

Otra de las formas de contribuir a la lucha contra la corrupción y el sistema de rendición de cuentas es la contraloría social. Este es un derecho que tienen los ciudadanos para ejercer monitoreo, vigilancia y control de la actividad pública. La contraloría social se deriva del derecho a la participación ciudadana.

El Salvador tiene regulados el ejercicio de la contraloría social a nivel local, pero no nacional, aunque esto es importante e ideal no es requisito para ejercer la contraloría social por parte de las organizaciones y colectivos de la sociedad civil.

Entre las actividades que se pueden desarrollar en la contraloría social de la corrupción se encuentran:



Aunque este tipo de actividades son realizadas por organizaciones de la sociedad civil con trabajo anticorrupción o en la defensa de los derechos humanos, las organizaciones locales o gremiales también hacen un importante trabajo de contraloría social de

la corrupción ya que de primera mano se percatan de problemas o irregularidades en los servicios u obras públicas, por ejemplo:



**Asociaciones comunales** en relación con la ejecución de obras o servicios públicos en sus comunidades.



**Sindicatos** en relación con irregularidades en la prestación de servicios públicos o en la administración de instituciones.

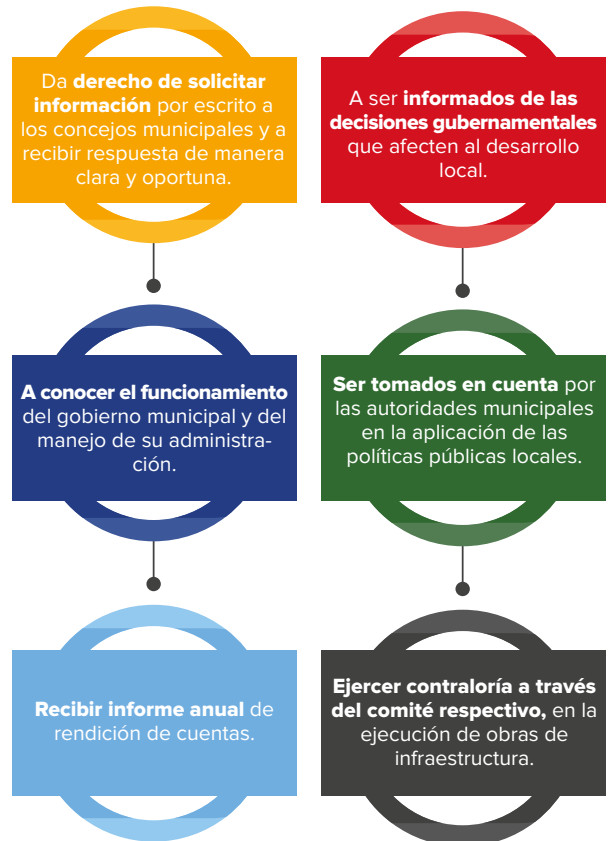


**Comités o concejos** de prevención de violencia en relación con el ejercicio de políticas de seguridad.



**Comités o grupos** de protección del medioambiente en relación con irregularidades en el otorgamiento de permisos ambientales.

En el caso de las municipalidades, el Código Municipal establece un capítulo sobre transparencia que otorga herramientas a las y los ciudadanos para ejercer contraloría social, como:



## La acción legal y la incidencia para impulsar casos de corrupción.

La acción legal son los diferentes caminos que existen conforme la Constitución y las leyes para reclamar contra actos de corrupción. Estas acciones contribuyen siempre con la exigencia de cuentas, pero requieren en algunos casos la asesoría y apoyo de abogados. Esto se puede hacer presentando denuncias, documentando casos, desarrollando litigios o mostrándose como querellante, haciendo denuncia pública, entre otros.

Esta estrategia es complementaria a la de activación del Sistema de Rendición de Cuentas, pero sus acciones van enfocadas a impulsar casos ante el sistema judicial o en ámbito internacional. Se trata de visibilizar el problema de la corrupción tanto a través de conocimiento de los casos como de patrones que se adviertan.

La herramienta para desarrollar esto es el litigio estratégico que supone la realización con un enfoque multidisciplinario de acciones (judiciales, administrativas o de comunicación) en casos emblemáticos con el propósito de generar cambios en situaciones de grupos afectados, políticas o prácticas institucionales. Esto no se limita solo a lo legal, ya que es necesario desarrollar estrategias de incidencia para que a través de visibilizar casos o patrones se presione por la generación de cambios.

### El trabajo con víctimas de corrupción e intereses colectivos

Normalmente el litigio estratégico se centra en las víctimas, ya que las estrategias van ligadas a fortalecer su rol y generar reparaciones y cambios en su situación. Sin embargo, en muchos casos, la corrupción afecta a una colectividad que no está individualizada, por lo que no siempre es posible contar con un grupo de víctimas específico. Las personas pueden ser conscientes de la corrupción y criticarla, pero no estar dispuestos a mostrarse como víctimas o parte afectada.

Por otro lado, la corrupción se configura y desarrolla por lo general dentro de la administración pública,

por lo que quienes se enteran de los actos de corrupción son personas cercanas al infractor o que han sido testigos, por lo que resulta que la víctima o el informante pueden ser un funcionario público.

Por ende, es necesario en la lucha contra la corrupción abrirse a escenarios en los que no exista una víctima individualizada, y más bien a recurrir a la defensa de los intereses públicos o colectivos.

Ya sea se cuente con víctimas o no, el litigio ofrece herramientas para las dos posibilidades: presentar casos representando intereses de víctimas o intereses colectivos.

### Construcción de relaciones de confianza en la lucha contra la corrupción a partir de los derechos humanos

La experiencia indica que un elemento de relevancia para que las personas o los grupos afectados decidan sumarse a la lucha contra la corrupción es la confianza que tengan con los interlocutores y organizaciones que la promueven.

### Históricamente, las principales movilizaciones de víctimas de corrupción en el país estuvieron relacionadas a fraudes financieros, en que los afectados habían perdido dinero (casos INSEPRO/FINSEPRO)

En otros momentos, hubo reacciones colectivas de indignación ante eventuales intentos de funcionarios de subirse sueldos o dietas, casos de corrupción de funcionarios municipales o en casos publicitados de gran corrupción (Casos de expresidentes Saca y Funes).







En un ejemplo excepcional, la población respaldó la lucha de organizaciones querrelantes en el caso del expresidente Francisco Flores, indignados por los claros intentos de la Fiscalía de no avanzar en el proceso.

**Fuente imágenes:**

Dinarte C. @EfemeridesSV. 2 de julio de 1997. En la ciudad de San Salvador, las autoridades revelan la existencia de un millonario fraude en la empresa financiera legal FINSEPRO y en su gemela ilegal INSEPRO.

<https://x.com/EfemeridesSV/status/1411050331354640386>

Un factor que debería mover a la lucha contra la corrupción son los derechos humanos, ya que, como se ha señalado antes, hay una relación directa entre la corrupción y las vulneraciones sobre las poblaciones. Las prácticas de corrupción obstaculizan e impiden una realización plena de los derechos humanos. De ese modo, cuando se quiere exigir derechos humanos la población a menudo encuentra problemas de corrupción.

**Por ejemplo, la falta de pago de salarios o retenciones de las prestaciones laborales son violaciones a derechos laborales, pero que en el fondo pueden ser originados por una administración fraudulenta de los fondos por los funcionarios a cargo.**

El desarrollo de la confianza en la población implica procesos de trabajo. Los grupos organizados como comunidades, cooperativas, sindicatos, colectivos de mujeres o jóvenes son espacios que suelen defender sus derechos humanos, y que pueden jugar un rol en la lucha contra la corrupción.

Es recomendable, por lo tanto, promover espacios de diálogo ciudadano sobre la corrupción y su impacto entre comunidades, colectivos y sectores sociales.

Espacios de confianza pueden permitir identificar problemáticas de corrupción actuales que ameritan cursos de acción.

Las luchas contra la corrupción se deberían librar de lo micro a lo macro, de la pequeña corrupción a la gran corrupción, de tal manera que permitan un proceso en el que se vaya escalando en la sensibilización de las y los ciudadanos y que vayan mutando a una conciencia de intolerancia a la corrupción.

Cuando se identifique un caso de corrupción que afecta a la organización o al colectivo éstos deberían tener definidas formas de abordarla. Los líderes o directivos deberían obtener la mejor información con objetividad, generar espacios para discutirlo e identificar los mejores cursos de acción. Ante estas situaciones se recomienda:

- Obtener la información de fuentes confiables o tener evidencia antes de hacer señalamientos o acusaciones.
- Manejar la información con discreción y prudencia.
- Si se tienen indicios, pero no evidencia, resulta necesario que la información se presente a las autoridades competentes para hacer una investigación.
- Documentar lo mejor posible el caso identificado.

**Señalar a un funcionario u otra persona de que ha cometido un delito en forma pública, sin contar con pruebas puede dar lugar a que la persona pueda ser demandada por difamación.**

### **Protegiendo a los denunciantes**

La protección del denunciante o el informante es de suma importancia, ya que denunciar corrupción implica involucrarse con interés poderosos, lo que conlleva riesgos. El mundo está lleno de casos de denunciantes o informantes asesinados.

Es por ello por lo que los principales tratados internacionales en la materia establecen la obligación de los Estados de proteger a los denunciantes de corrupción, sobre todo cuando se trata de funcionarios públicos.

### **Medidas de protección establecidas por convenios internacionales a denunciantes**

La CNUCC establece varias medidas para proteger a los denunciantes de corrupción. Estas medidas se encuentran principalmente en el Capítulo II de la Convención, que se centra en la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en el sector público. Algunas de las medidas específicas incluyen:

- **Protección legal**

La CNUCC exige que los Estados Parte adopten medidas adecuadas para proteger a los denunciantes de corrupción contra cualquier represalia derivada de su denuncia. Esto puede incluir medidas legislativas, administrativas y otras medidas apropiadas.

- **Confidencialidad**

Los Estados Parte están obligados a proteger la confidencialidad de la identidad del denunciante, así como de cualquier información que pueda revelar su identidad.

- **Acceso a procedimientos legales**

Los denunciantes deben tener acceso a procedimientos legales justos y efectivos en caso de que sufran represalias como resultado de su denuncia.

- **Capacitación y sensibilización**

La Convención insta a los Estados Parte a proporcionar capacitación y sensibilización a los funcionarios públicos, así como a la sociedad en general, sobre la importancia de proteger a los denunciantes de corrupción.

- **Medidas de prevención de represalias**

Los Estados Parte deben adoptar medidas efectivas para prevenir cualquier represalia contra los denunciantes, lo que puede incluir la adopción de leyes que prohíban específicamente las represalias contra los denunciantes de corrupción.

**Fuente: CNUCC, 2003**

A nivel nacional, es posible en el proceso penal solicitar medidas de protección a la víctima o a los informantes, como:

### **Medidas de protección de víctimas y testigos**

#### **Confidencialidad:**

- Que en las diligencias de investigación administrati-

vas o de carácter judicial, no consten los datos generales de la persona protegida, ni cualquier otro que pueda servir para su identificación, pudiéndose utilizar para referirse a ellas un número o cualquier otra clave.

- Que durante el tiempo que las personas protegidas permanezcan en los lugares en que se lleve a cabo la diligencia, se les facilite un sitio reservado y custodiado.
- Que las personas protegidas comparezcan para la práctica de cualquier diligencia, utilizando las formas o medios necesarios para imposibilitar su identificación visual.
- Que la persona protegida rinda su testimonio en ambientes no formales, ni hostiles, y que se grabe su testimonio por medios audiovisuales para facilitar su reproducción en la vista pública cuando sea necesario o la persona no pudiere comparecer.
- Que se impida que la persona protegida sea fotografiada o se capte su imagen por cualquier otro medio.
- Que se prohíba que cualquier persona revele datos que permitan identificar al protegido.

#### **Protección**

- Brindar seguridad policial mientras se mantengan las circunstancias de peligro.
- Proporcionar residencia temporal en albergues o lugares reservados.
- Facilitar el cambio de residencia, lugar de trabajo o centro de estudios.
- Facilitar la salida del país y residencia en el extranjero de las personas protegidas, cuando las medidas antes señaladas sean insuficientes para garantizar su seguridad. En este caso se podrá considerar la expedición de documentos para una nueva identidad, lo cual será sujeto de un régimen especial.

**Fuente: Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos, 2006**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>19</sup> en el caso en el Caso Viteri Ungaretti y otros vs. Ecuador<sup>20</sup> resalta la importancia de que los Estados tomen medidas para crear un entorno seguro y propicio para la

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Viteri Ungaretti y otros vs. Ecuador (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas). Sentencia de 27 de noviembre de 2023, Serie C número 510

<sup>20</sup> El caso se origina con las sanciones y otras represalias sufridas por Julio Rogelio Viteri Ungaretti, miembro de las Fuerzas Armadas del Ecuador, y por su familia, como consecuencia de la denuncia presentada por graves irregularidades en la administración pública y hechos de corrupción dentro de las Fuerzas Armadas que realizó el señor Viteri en noviembre de 2001.

humanos, periodistas, fiscales, abogados y jueces, con el fin de proteger a estas personas de toda amenaza derivada de sus actividades de prevención y lucha contra la corrupción<sup>21</sup>.

Asimismo agregó que existe un legítimo interés de la sociedad en conocer de la posible ocurrencia de hechos de corrupción y, por tanto, la denuncia de estos constituye un discurso especialmente protegido<sup>22</sup>; en consecuencia, las personas que ocupan un cargo público tienen el derecho y el deber de denunciar hechos de corrupción respecto de los cuales tengan una convicción razonable de su ocurrencia<sup>23</sup>. Para facilitar este deber de denunciar, los Estados deben proveer de canales internos y externos adecuados, independientes, imparciales y confidenciales para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a los denunciantes<sup>24</sup>.

Por lo tanto, en cada país deben establecerse mecanismos de protección para los denunciantes de irregularidades, de manera que se proteja su identidad y la confidencialidad de la denuncia, se adopten medidas para preservar su integridad personal, se impida su sanción o despido injustificado a causa de las denuncias, se les provea asesoría legal en relación con la denuncia, se les proteja de posteriores responsabilidades civiles o penales cuando la denuncia se haya realizado bajo la creencia razonable de su ocurrencia y se prevean medidas correctivas para responder a actos de represalia<sup>25</sup>.

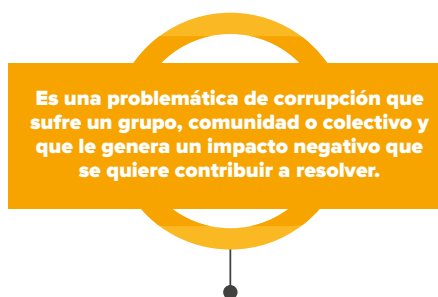
**Según la regulación salvadoreña** algunos de los mecanismos establecidos para presentar quejas o denuncias pueden hacerse de forma anónima o guardando la confidencialidad, lo cual sería una herramienta importante para proteger a la víctima.

## La identificación y selección de casos y patrones de corrupción

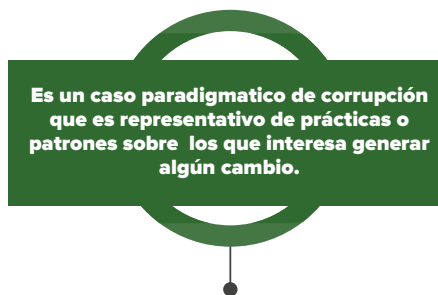
Hay diversas formas en las que se puede conocer la existencia de casos de corrupción. Una primera es a partir de las personas afectadas directamente,

quienes pueden tener la información de primera mano; otra es por testigos directos de los actos de corrupción; o por el periodismo investigativo. También, las organizaciones pueden desarrollar sus propias investigaciones sobre casos de corrupción.

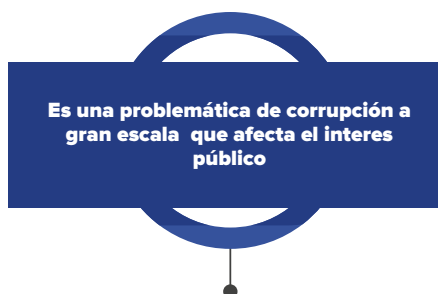
El proceso de identificación y selección de casos para desarrollar acciones legales puede responder a diversos criterios, según la naturaleza de la organización y de las problemáticas advertidas, tales como:



Por ejemplo, una comunidad afectada por un proyecto de inversión producto de un permiso ambiental dado en forma irregular.



Una práctica habitual en los ejercicios gubernamentales es el uso discrecional de recursos públicos a través de partidas secretas, gastos reservados o fondos de inteligencia



La captura del órgano judicial lo que produce que la ciudadanía carezca de garantías de una justicia independiente.

<sup>21</sup> Párr. 85

<sup>22</sup> Párr. 89

<sup>23</sup> Párr. 92

<sup>24</sup> Párr. 94 - 95

<sup>25</sup> Párr. 96

El abordaje de la gran corrupción es complejo y requiere múltiples alianzas y apoyo ciudadano que no siempre se logra. El caso de Francisco Flores es un buen ejemplo de un caso de gran corrupción que tuvo apoyo popular, como se mostró antes.

También, es común que la persecución judicial de la corrupción se contamine con intereses políticos y sea impulsada por gobiernos con ánimo de venganzas políticas, sin participación ciudadana. El problema es que procesos contra exfuncionarios de gobiernos previos, no necesariamente eliminan patrones y prácticas históricas de corrupción, que se siguen repitiendo. Por lo que no es necesariamente la condena de uno o varios funcionarios lo que conlleva la erradicación de las prácticas de corrupción, sino se buscan medidas de no repetición.

El litigio estratégico de casos de corrupción no necesariamente debe comprender la gran corrupción, también es importante impulsar los casos de corrupción menor, pero que pueden afectar más cotidianamente a la población. En esto también es importante que el análisis no se limite a los casos en sí, sino a identificar patrones que pueden afectar históricamente a la población.

Lo patrones son formas de comportamiento que se repiten cotidianamente. Un patrón relacionado a la corrupción es la forma repetitiva y constante en la que se comete un acto de corrupción en varios casos. Eso permite, focalizar nuestra atención a impulsar la lucha contra la corrupción en lo que pueda incidir en ese tipo de patrones.

### **Ejemplo de patrón**

## **El uso de partidas secretas**

Desde 1989, en los Presupuestos anuales existía una partida para gastos secretos, que podía ser utilizada a discreción por Casa Presidencial. El uso de partidas que no están sujetas a control ni rendición de cuentas (conocidas como partidas secretas ha generado un paraje natural para que los presidentes cometan actos de corrupción, por sí o por medio de otras

personas, a tal grado que el primer expresidente condenado, Sr. Elías Antonio Saca González, confesó haber utilizado la partida secreta para sustraer fondos del Estado (peculado, robo de dinero público), desviar dichos fondos y luego lavarlos, que implicó un daño al patrimonio de más de 300 millones de dólares.

El expresidente Mauricio Funes también habría utilizado un mecanismo similar para defalcarse cerca de 350 millones de dólares, parte de ese dinero lo gastó -presuntamente- en gastos superfluos, lujos, viajes y otros gastos suntuosos, mientras el expresidente Salvador Sánchez Cerén habría recibido cerca de 1,3 millones de dólares de la partida secreta en el período de 2009 a 2014 (cuando fungió como vicepresidente) según investigaciones periodísticas.

La llamada partida secreta también fue utilizada para el pago de sobresueldos en Gobiernos del partido ARENA, por lo que el mecanismo habría sido utilizado desde 1989.

La administración del presidente Nayib Bukele ha utilizado un mecanismo similar con los fondos asignados al Organismo de Inteligencia del Estado (“Unidad Presupuestaria 10, Inteligencia del Estado”) que se utilizan de forma discrecional. Este mecanismo fue utilizado en el pasado para el beneficio personal de exfuncionarios, sus familiares y amigos, aunque también algunos funcionarios que actualmente ostentan altos cargos en el Legislativo y en el Ejecutivo han sido señalados por haber sido -presuntamente- beneficiados con fondos provenientes de esta “partida secreta”

**Fuentes: Cámara Segunda de lo Penal de la Primera Sección del Centro, 2019; López, 2018; y Labrador, 2018.**

## **La identificación y selección de casos y patrones de corrupción**

Al haber seleccionado una problemática o caso de corrupción en el que nos interesa impulsar el litigio, una primera tarea es documentar y ordenar la información disponible, es decir, recopilar los documentos y los datos sobre el mismo.

La documentación del caso comprende, dos tareas principales:



**Recopilación y búsqueda**  
de la información.



**Sistematización u organización**  
de la información recopilada.

## Recopilación y registro de la información

Para recopilar la información del caso o la situación que afecta se trata de obtener la mayor cantidad de información disponible sobre los actos u omisiones que puedan considerarse como corrupción, las personas afectadas, las y los responsables, la forma en la que se desarrollaron los hechos, evidencias o pruebas que demuestran el acto cometido

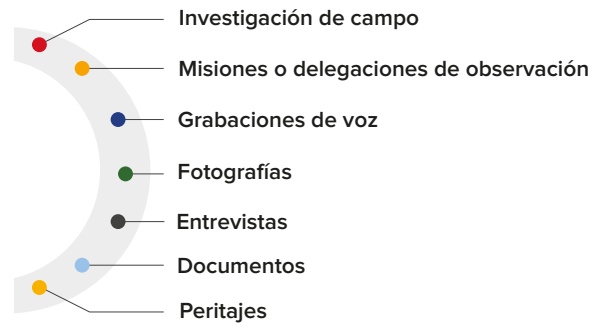
Existen diferentes fuentes de información como muestra el siguiente esquema:

- **Testigos/ afectados**
- **Medios de comunicación**
- **Documentos**
- **Evidencia física**

El nivel de documentación que se requiere depende de la acción que se pretende hacer. Si solo se quiere presentar una denuncia para hacer que las autoridades investiguen bastará con recopilar la información que se requiere para hacer la denuncia (ver apartado adelante). Sin embargo, si quiere litigar el caso, es decir participar en el proceso judicial por ejemplo, se requiere una investigación más exhaustiva a efecto

de recopilar evidencia que le de soporte al caso. Sobre la información con la que no se cuenta hay que desarrollar una búsqueda. Esto se hace a través de diferentes técnicas de investigación, desde documentales hasta de campo, algunas veces de manera directa, cuando tenemos la capacidad técnica y los conocimientos para hacerla, otras veces a través del apoyo de especialistas externos.

Algunas de las maneras de recopilar información son las siguientes:



### Ejemplo práctico:

Una comunidad está siendo afectada por la construcción de un proyecto hotelero cerca de su ubicación. El proyecto comprende terrenos aledaños a la comunidad y corre el riesgo de extenderse a su propiedad. Se trata de una zona declarada como protegida por el Estado por lo que la comunidad no entiende como se ha autorizado la ejecución de ese proyecto. Si la Comunidad quiere ejercer acciones legales, ¿Qué tendría que hacer para documentar el caso?

El siguiente cuadro resume los elementos primarios a analizar:

### Supuestos que se tienen que comprobar

- El terreno en que se desarrolla el proyecto está declarado como protegido.
- ¿Las autoridades competentes han otorgado permiso ambiental?
- ¿Se hicieron consultas a la comunidad?
- ¿El permiso ambiental fue otorgado conforme la ley?
- ¿Se identifica alguna irregularidad en otorgar el permiso?
- ¿La empresa constructora ha provocado algún daño o impacto en la comunidad?

Aspecto para documentar	Medio	Herramienta
Declaración del inmueble como bien protegido.	Documental	Revisión del portal de transparencia del MARN Solicitud de información al Ministerio de Medioambiente.
Permiso ambiental otorgado para el desarrollo del proyecto.	Documental	Solicitud de información al Ministerio de Medioambiente. En base al derecho de petición y respuesta, hacer solicitud al Ministerio de Medioambiente para que explique aspectos dudosos del permiso.

Aspecto para documentar	Medio	Herramienta
Consulta a la comunidad.	Testimonio por escrito o grabación de voz y video.	Entrevista con miembros de la comunidad.
Daños a la comunidad.	Fotografías. Videos. Grabaciones de voz.	Visita a la comunidad. Entrevistas con miembros de la comunidad.

Como se advierte partimos de supuestos, pero debemos comprobarlos a través de diversas herramientas. La posibilidad de contestar las preguntas sobre las dudas acerca de lo que ha pasado, es la guía que nos orienta para documentar el caso.

### Sistematización y organización de la información recolectada

Conlleva generar instrumentos para la organización de la información como bases de datos, expedientes, archivos u otros, que permitan resguardar la información y facilitar la capacidad de análisis de los datos.

En esto es importante adoptar medidas de seguridad para el adecuado resguardo de la documentación, en particular con los datos personales. También deben aplicarse las medidas con la documentación sensible y la información sobre informantes o testigos claves.

### La investigación en materia de corrupción

Si bien la investigación de casos de corrupción compete a la Fiscalía General de la República, resulta necesario que las organizaciones que quieren presentar casos en el sistema de justicia desarrollen sus propias investigaciones.

La investigación es necesaria tanto al principio, para poder presentar una denuncia, como luego de haberse presentado y una vez iniciado un proceso judicial, para sustentar la prueba del caso de corrupción. Esta es la parte más compleja por requerir de especialistas. Por ello, lo ideal sería contar con la colaboración de la Fiscalía General de la República, que es el que tiene la posibilidad de contar con diversos profesionales en la materia.

Aún en casos en los que las organizaciones o colectivos solo quieran presentar la denuncia, conocer cómo debería desarrollarse la investigación es importante para monitorear y evaluar el trabajo de la FGR. Documentar casos de corrupción es un reto en contextos en los que hay poco acceso a la información pública. En estos casos resulta necesario recurrir a otras vías como:

**La investigación de fuentes abiertas**, que implica un rastreo en redes sociales y en internet para identificar información que sea relevante para el caso.

**Las investigaciones periodísticas y forenses** como herramientas importantes que se pueden utilizar para la identificación, generación de evidencias y preparación de eventuales procesos judiciales.

**Las alianzas con periodistas y medios de investigación** resultan relevantes para la identificación de casos y para acceder a información sobre los mismos. En casos conocidos a través de los medios, las relaciones de los periodistas con las víctimas también constituyen una fuente para poder entrar en contacto con estas.

**La investigación forense** es una herramienta que se puede utilizar con el apoyo de las personas especialistas en la materia. Esto comprende diversas especialidades y puede implicar el análisis de documentos, de dispositivos electrónicos o de pruebas físicas.

**La investigación patrimonial** puede ser usada cuando los actos de corrupción implican enriquecimientos patrimoniales indebidos, así como actos o negocios jurídicos (reales o ficticios) que se relacionan con dineros, bienes muebles o inmuebles, así

como la utilización de diversos productos financieros obtenidos de fondos provenientes del erario o de sobornos.

Estas investigaciones van dirigidas al rastreo y localización del conjunto de bienes y/o derechos cuya titularidad o control pueda encontrarse en uno o varios funcionarios o servidores públicos relacionados con actos de corrupción. Esto podría dar lugar a la realización de investigaciones contables o auditorías forenses. La información para la práctica de estas podrá ser obtenida mediante diversos medios, y servirá para:

- a. Establecer la situación financiera y material de una persona natural o jurídica.
- b. Identificar y cuantificar ganancias derivadas de actos de corrupción o de otros delitos conexos con la misma
- c. Aportar evidencia del nexo entre el patrimonio y las actividades ilícitas.
- d. Relacionar movimientos de dinero con el delito investigado.
- e. Identificar movimientos financieros en relación con el patrimonio y las erogaciones de funcionarios públicos o allegados.

Las investigaciones conllevan la recolección de evidencia mediante búsquedas en el sistema registral, recopilación de información sobre las actividades económicas y financieras de los funcionarios o servidores públicos en las instituciones públicas, aplicación de procedimientos de investigación convencionales, uso de la ley de acceso a la información y la consulta en diversas fuentes abiertas.

### **La acción legal: el uso del litigio estratégico**

Una vez documentado el caso, el patrón o la situación que se quisiese superar, y establecidos cuáles son los objetivos de quienes asumen el impulso, se puede definir una estrategia en cuanto a las acciones legales a desarrollar o la forma del litigio.

En casos de corrupción en los que se quiere que la justicia declare la responsabilidad de determinados funcionarios, establezca una sanción y se repare el

daño ocasionado, debería ser a través de la vía penal por la existencia de uno o varios delitos o de la vía administrativa por la inactividad en la satisfacción de los derechos o la ilegalidad de sus actuaciones ante infracciones éticas, por ejemplo.

En casos de corrupción en los que se quiere seguir vías diferentes a la penal, debe tenerse presente que de acuerdo con el art. 245 de la Constitución salvadoreña, los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren. Hay un conjunto de **acciones legales administrativas** (algunas se vieron previamente), que se pueden intentar para conseguir objetivos como: sanción al funcionario infractor, revertir el daño ocasionado por el acto o cambiar una situación que afecta una colectividad.

El uso del litigio estratégico no solo supone identificar el camino legal, sino desarrollar estrategias comunicacionales, organizacionales y de cabildeo que pueden ayudar a impulsar los casos frente a los obstáculos que se enfrenten.

El tipo de acción a desarrollar depende del análisis de las vías a seguir, la decisión de la organización u organizaciones, los riesgos cuando hay víctimas, la evidencia e información disponible y el contexto; teniendo en cuenta que cuando las instituciones de control o el sistema judicial no son efectivos o independientes, las acciones podrían ir dirigidas a evidenciar esta situación y a escalar las acciones a nivel público o internacional. Entre más grave o complejo sea el caso será aún más necesario la articulación y la unidad entre varios actores.

### **El litigio penal**

Para intentar esta vía, lo principal es que el acto u omisión de corrupción debería ser constitutivo de un delito, es decir, el acto u omisión debe responder al tipo de delito del que se acusa.

Por ejemplo, el delito de cohecho propio (CPP, 2009b) señala:

**El funcionario o empleado público, agente de autoridad o autoridad pública, que por sí o por persona interpuesta, solicitare o recibiere una dádiva o cualquiera otra ventaja indebida o aceptare la promesa de una retribución de la misma naturaleza, para realizar un acto contrario a sus deberes o para no hacer o retardar un acto indebido, propio de sus funciones.**

Si aplicamos el ejemplo del permiso ambiental que fue concedido en forma irregular y queremos señalar este delito, tendríamos que establecer:

- Que la persona que lo cometió es funcionario o empleado público.
- Que la persona solicitó o recibió una dádiva u otra ventaja indebida o que aceptó una promesa de retribución
- Que sus actuaciones se llevaron a cabo a cambio de realizar u acto contrario a sus deberes, como otorgar un permiso ambiental, aunque no cumpliera con los requisitos.

Esto es una muestra de que en esta vía se requiere comprobar varios aspectos de prueba a las que los denunciante no tienen acceso; sin embargo, debe señalarse que la investigación recae en la FGR por lo que debe ser esta la encargada de recolectar la prueba.

La vía penal tiene las siguientes características:

- Establecer una verdad procesal, es decir, si se cometió un delito e individualizar al responsable, con el objetivo de sancionar y reparar a la víctima.
- Derecho de la víctima a ser informada sobre los avances del proceso e intervenir en él.
- Rol importante de la FGR ya que para que un caso sea presentado ante los tribunales debe haber un requerimiento fiscal.
- Permite a una asociación sin fines de lucro ser parte del proceso para representar intereses colectivos o difusos.

## **El inicio de un proceso: la denuncia y el aviso**

Una de las tareas más importantes que pueden hacer

las organizaciones y colectivos es promover la denuncia de los actos de corrupción. Esto pasa por sensibilizar a la población sobre la corrupción y el impacto que tiene en su vida cotidiana.

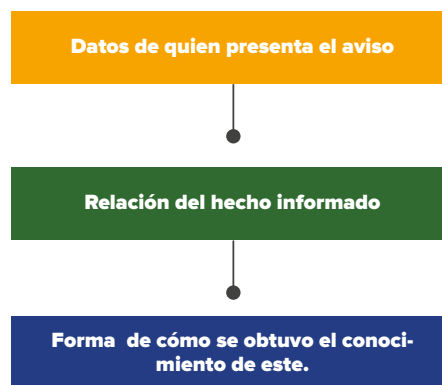
Para iniciar un proceso de investigación por parte de la FGR puede hacerse por aviso o denuncia. Las víctimas están legitimadas para denunciar, por ende, las asociaciones pueden hacerlo respecto de los intereses colectivos. En el caso de los delitos perseguibles por acción penal pública tanto la PNC como la FGR pueden iniciar el proceso, sin requerir el impulso de ciudadanos.

### **Facultades de acusación a cargo del Fiscal General de la República:**

- Realizar la investigación preliminar.
- Promover la acción vía requerimiento fiscal.
- Presentación de la acusación.
- Actuación en las diferentes etapas del proceso penal, hasta llegar a sentencia firme, y hasta agotar los recursos legales.

El **aviso** permite que una persona -aunque no sea la víctima- que tenga conocimiento que se ha cometido un delito puede presentar un escrito o acudir personalmente a la FGR o la PNC informando del cometimiento de este. Con ello se activa el sistema de investigación penal (CPP, 2009a).

El aviso puede ser verbal o escrito, y básicamente la información que requerida es:





Con la **denuncia**, la persona que ha presenciado un delito tiene la obligación de ponerlo inmediatamente en conocimiento de la Fiscalía General de la República, la policía o un juez de paz (CPP, 2009a). La denuncia puede presentarse en forma escrita o verbal, personalmente o por representante legal con poder general.

La denuncia debe contener, en cuanto sea posible:



Tanto el aviso como la denuncia permiten iniciar el proceso penal, las diferencias entre ambos son: el aviso **es potestativo** y la denuncia **es obligatoria** (para quienes hayan presenciado el hecho); el aviso requiere menos información que la denuncia y en ambos casos no incurrir en responsabilidad alguna, excepto cuando lo manifestado sea falso.

El objetivo de este primer paso es que se inicie el proceso penal y que la FGR avance en la investigación. El rol de las denunciantes y organizaciones en este punto es darle seguimiento a la denuncia solicitando información a los fiscales, por ser un derecho de las víctimas recibir información de los avances del proceso<sup>26</sup>.

Según el artículo 105 del Código Procesal Penal el rol de víctima comprende:

- a. Al directamente ofendido por el delito;
- b. Al cónyuge, compañero de vida o conviviente, a los parientes dentro del cuatro grado de consanguinidad o segunda de afinidad, al hijo o padre adoptivo

y al heredero testamentario, en los delitos cuyo resultado sea la muerte del ofendido.

- c. A los socios, respecto a los delitos que afecten a una sociedad, cometidos por quienes la dirigen, administren o controlen, o sus gerentes, o por quienes dirijan o administren una sociedad controlada, controlante o vinculada.
- d. A las asociaciones, en aquellos delitos que afecten intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la asociación se vincule directamente con esos intereses.

## La querrela

Es un mecanismo que permite a las víctimas u organizaciones en representación de estas o de intereses públicos o difusos presentar una acusación por un delito y mostrarse parte en un proceso. El querellante representa a la víctima. La mejor forma de litigar es mostrándose como querellante ya que al ser parte del proceso se tiene información y se puede pedir o incorporar prueba. En este caso se requiere la participación de abogados o abogadas.

Como parte procesal el querellante tiene facultades de acusar, promover acciones, aportar prueba, proponer la realización de diligencias probatorias de cualquier tipo hasta presentar la acusación cuando no lo haga la FGR<sup>27</sup>.

La legislación penal (CPP, 2019c) permite que una asociación de ciudadanos legalmente constituida, presente querrela en caso de:

- a. Delitos oficiales
- b. Delitos cometidos por funcionarios y empleados públicos, agentes de autoridad y autoridad pública que impliquen una grave y directa violación a los derechos humanos fundamentales.
- c. Los que se cometan contra el ejercicio del sufragio.
- d. Cuando se trate de delitos que afecten intereses difusos o de la colectividad en su conjunto.

Esta es una herramienta importante para que organizaciones de la sociedad civil puedan participar en

<sup>26</sup> El Art. 112 CPP establece que la víctima tiene derecho a ser informada de sus derechos y a intervenir y tener conocimiento de todas las actuaciones realizadas por las autoridades y sus resultados.

<sup>27</sup> Esto último conforme el Art. 363 CPP.

procesos penales por delitos de corrupción. Constituye una forma además de proteger a denunciantes particulares, al ser respaldados por una institución.

### Ejemplos de intereses colectivos y difuso:

Un interés colectivo, puede ser cuando hay una defraudación financiera que ha perjudicado a un conjunto de personas.

Un interés difuso, es, por ejemplo, cuando el acto de corrupción produce un impacto que no permite individualizar a los afectados como en casos de contaminación ambiental.

Para hacer esto es necesario:



Acreditar a la víctima en el proceso, o su representante (querellante). La calidad de víctima se puede comprobar por medio de poder especial firmado por el directamente ofendido, por un familiar o por los socios.



En el caso de que las asociaciones que representen intereses públicos o difusos, el poder lo extiende quien ejerza la representación legal de una asociación. Para acreditar su interés, se debe hacer referencia a los fines de la asociación que se encuentran en los estatutos, porque toda actividad de una Asociación se rige por sus estatutos.

La representación de intereses colectivos o difusos si se hace con la debida estrategia comunicacional puede permitir que la colectividad se sienta representada y adquiera una mayor conciencia. Es una forma de poner en el ojo público los patrones y prácticas de corrupción.

### El caso de Francisco Flores: una querrela ciudadana

Francisco Flores fue presidente de El Salvador de 1999 a 2004. Su presidencia estuvo marcada por una serie de acusaciones de corrupción y controversias. Uno de los casos más prominentes fue el relacionado con la donación de 10 millones de dólares por parte del gobierno de Taiwán durante su mandato. Flores fue acusado de malversar estos fondos desti-

nados para ayudar a las víctimas de un terremoto en 2001. Se le acusó de desviar parte de este dinero para fines políticos y personales, incluyendo pagos a funcionarios y a su propio partido, ARENA.

Después de dejar la presidencia, Flores enfrentó varios procesos legales por estos cargos. En 2014, fue acusado formalmente de peculado, enriquecimiento ilícito y desobediencia a particulares. Sin embargo, Flores siempre negó las acusaciones en su contra, argumentando que los fondos fueron utilizados correctamente y que no había pruebas suficientes en su contra.

Este caso fue el primero de un expresidente enjuiciado y el primero en que participaron organizaciones de la sociedad civil como querellantes, quienes jugaron un papel crucial como parte acusadora en el proceso legal. Los querellantes fueron representantes del Estado salvadoreño y del pueblo, así como organizaciones de la sociedad civil que buscaron justicia y transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Los querellantes presentaron las denuncias y las pruebas contra Francisco Flores ante las autoridades judiciales. Su objetivo principal fue demostrar que Flores había malversado los fondos destinados a ayudar a las víctimas del terremoto de 2001, utilizando el dinero para beneficio personal o político.

Los querellantes estaban respaldados por la opinión pública, que exigía que se hiciera justicia en el caso de corrupción. Su participación fue fundamental para presionar a las autoridades a llevar a cabo una investigación exhaustiva y transparente sobre las acciones de Flores durante su presidencia.

Aunque el caso no llegó a una conclusión debido al fallecimiento de Flores, el rol de los querellantes sirvió para poner en evidencia la importancia de la rendición de cuentas y el combate contra la corrupción en El Salvador.

**Fuente: Construcción propia a base de Lohmuller, 2015**

## La conversión de la acción penal: una posibilidad de querellar ante la inactividad fiscal

Si bien es ideal que entre las víctimas y organizaciones exista una colaboración con la FGR para impulsar los casos esto no siempre ocurre, y a los denunciantes les toca enfrentar la falta de voluntad o retardo de los fiscales para impulsar los casos.

La cuestión es que para que avancen los casos, luego de la denuncia o el aviso, se requiere que la FGR haya hecho una adecuada investigación para llevar el caso ante un juez, y si la investigación no avanza es posible que el caso sea archivado. Por otro lado, la querrela tampoco avanzará si los fiscales no han presentado un requerimiento judicial.

Debe señalarse que el monopolio de la acción penal pública que tiene la FGR no le es exclusiva. La Sala de lo Constitucional señaló que el derecho de acceso a la justicia conlleva que los fiscales tienen la obligación de impulsar los procesos en forma oportuna, es decir, un fiscal no puede arbitrariamente dejar de gestionar un caso. Eso implica que los particulares pueden iniciar y continuar una persecución penal en

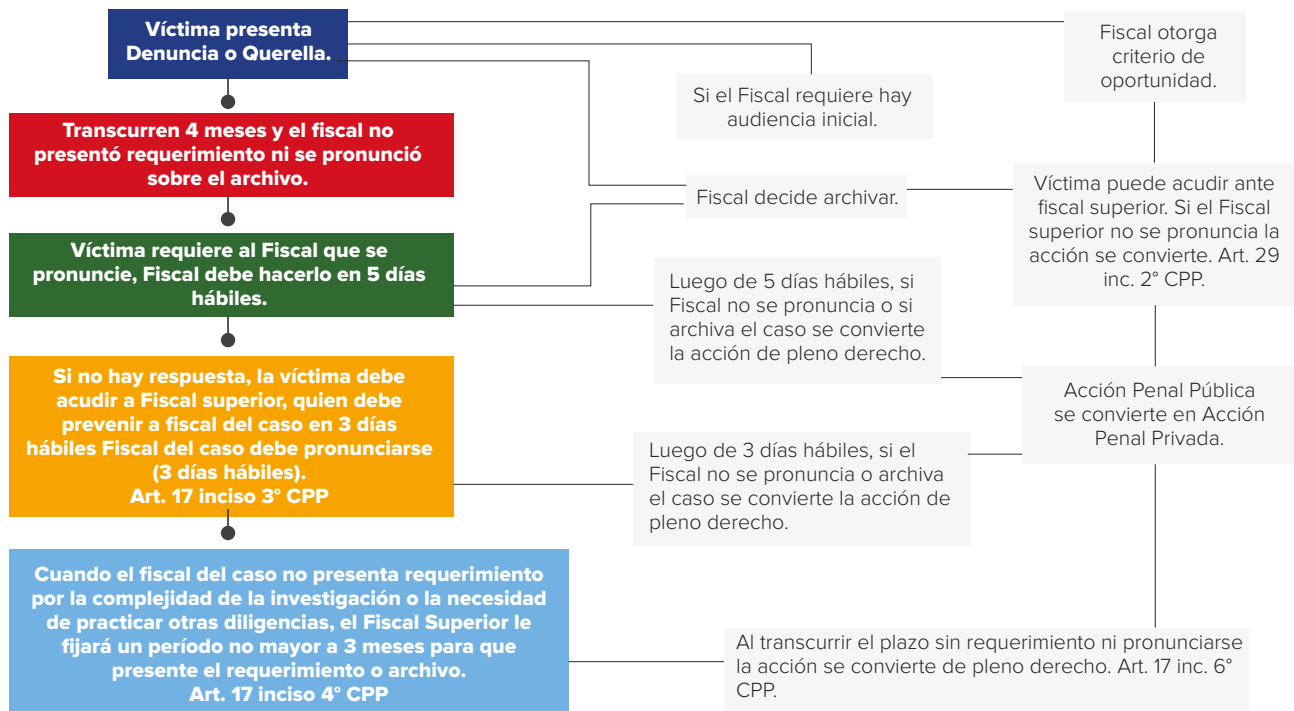
aquellos casos en los que la autoridad respectiva –por desinterés o cualquier otro motivo– no investigue o no prosiga con el proceso penal (Sala de lo Constitucional, 2010).

Este es el punto de partida establecido en el Código Procesal Penal para la ruta a seguir si los fiscales no tramitan el caso en los plazos establecidos, reconociéndole el derecho a los denunciantes a solicitarle al juez la conversión de la acción penal pública a privada a efecto de que puedan iniciar directamente el proceso.

La conversión de la acción penal, por inactividad, se produce de pleno derecho en los siguientes supuestos:

- Que el fiscal del caso no presente requerimiento, dentro del término legal (4 meses, más 5 días hábiles; ese plazo puede llegar a 48 meses en delitos relativos a crimen organizado).
- Que el fiscal del caso no se pronuncie sobre el archivo de las investigaciones (4 meses, más 5 días hábiles; ese plazo puede llegar a 48 meses en delitos relativos a crimen organizado).
- Cuando el fiscal decide archivar el caso.

### Procedimiento para que se produzca la conversión de la acción penal en delitos relativos a la corrupción



## Otras formas de litigar en el ámbito nacional

Dado que en muchos casos los actos u omisiones de corrupción son realizados por funcionarios y empleados públicos y los mismos están regulados por una serie de leyes de carácter administrativo que establecen mandatos, prohibiciones y sanciones, es también posible presentar denuncias o quejas por la vía administrativa.

Debe tomarse en cuenta que la ley establece que los órganos administrativos informarán al ciudadano sobre sus derechos y los mecanismos para solicitar orientación de todo tipo, entre ellos sobre cómo

formular quejas, sugerencias, consultas o reclamaciones sobre la prestación del servicio o sobre el ejercicio de las funciones o competencias a cargo de la institución o servidor público de que se trate (LPA, 2018c).

Ello implica que al tener una problemática que afecta a un colectivo que tenga que ver con servicios públicos o con determinados funcionarios en donde puede haber actos de corrupción, se puede verificar en la institución los mecanismos disponibles para hacer reclamaciones. Por otro lado, las leyes establecen recursos y mecanismos legales que se pueden utilizar.

Veamos algunos ejemplos prácticos de esto:

Problema	Mecanismos
<b>Se otorga un permiso ambiental en forma irregular y provoca un daño ambiental.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demanda por daños y perjuicios ambientales ante los tribunales ambientales. Los afectados pueden acudir a la Procuraduría General de la República para que los represente (LMA, 1998).</li> <li>• Presentar un recurso contra la decisión de otorgar el permiso ambiental ante la institución que lo otorgó, el que puede ser por nulidad en caso de que corresponda (LPA, 2018d).</li> <li>• Pedir la declaración de lesividad del acto (LPA, 2018e)</li> </ul>
<b>Se tiene conocimiento que en una institución pública un funcionario de alto nivel ha contratado a un pariente y participó en el proceso de selección.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denuncia a la Comisión de Ética Gubernamental o al Tribunal de Ética Gubernamental por incumplimiento a deber de excusarse de participar cuando hay conflicto de interés.</li> </ul>
<b>Un funcionario me solicitó un pago por haber realizado un servicio público.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denuncia a la Comisión de Ética Gubernamental o al Tribunal de Ética Gubernamental por incumplimiento a prohibición ética.</li> </ul>
<b>Comunidad se entera de que la alcaldía esta publicitando que realizó una obra, pero la misma no ha sido realizada.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denuncia a la Corte de Cuentas de la República para iniciar investigación.</li> <li>• Presentar un escrito al Concejo Municipal solicitando información sobre el proyecto y su ejecución.</li> <li>• Presentar demanda reclamando daños y perjuicios cuando haya sido comprobada la responsabilidad de la Alcaldía (LPA, 2018f).</li> </ul>

## La acción legal en el ámbito internacional

Si bien a nivel internacional no existe un mecanismo específico para presentar casos de corrupción ante un organismo internacional, como sucede con violaciones a derechos humanos, si se puede hacer usando algunas de estas vías:

### Denuncia de violaciones a derechos humanos provocadas por la corrupción

Es posible presentar denuncias contra el Estado por casos de violaciones a derechos humanos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

(SIDH) que tengan relación con casos de corrupción. Se trata en estos casos de plantear la relación del caso de corrupción con algunos de los derechos humanos establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, bien puede ser por causa o por efecto o por el incumplimiento de las obligaciones de los Estados. Algunos ejemplos pueden ser:

- El acto de corrupción ha provocado alguna violación al derecho a la igualdad y no discriminación. Ha generado beneficios a unos en perjuicio de otros.
- El acto de corrupción no es posible prevenirlo, ni conocerlo debido a que hay violaciones al acceso

a la información pública, en relación con compras y gastos, conflictos de interés, sistemas de empleo público, así como el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas políticas (CIDH. 2019).

- El acto de corrupción provocó afectaciones al derecho a la salud, medioambiente, educación, etc.
- Se intentó la reparación por el acto de corrupción a nivel nacional al agotar los recursos legales o estos fueron inefectivos, es posible plantear el incumplimiento del deber de garantía y protección de los Estados.

Dado que el tiempo de trámite del caso en el SIDH es largo, es recomendable que los casos que se plantean sean emblemáticos y tengan la intención de generar precedentes.

La presentación de una denuncia al sistema se hace ante la CIDH, tomando en cuenta lo siguiente:

- Se presentan contra el Estado.
- Se debe identificar una o varias violaciones a derechos humanos establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.
- Hay que agotar los recursos internos.

Si se quiere más información sobre como presentar este tipo de denuncias puede acceder a:

<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/-cidh/mandato/peticiones.asp>

## **Uso del MESESIC**

Este Mecanismo tiene por objetivo promover la implementación de la convención sobre la corrupción en las Américas (CICC) y contribuir a sus propósitos; dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte de la CICC y analizar la forma en que son implementados; facilitar el intercambio de información, experiencias y prácticas óptimas; y la armonización de las legislaciones de los Estados Parte. Asimismo, cabe destacar que, si bien el MESIC tiene una naturaleza intergubernamental, se ha previsto que pueda recibir opiniones de la sociedad civil.

Aunque no es un mecanismo para presentar casos, permite ejercer monitoreo e incidencia sobre compromisos del Estado a nivel de convenciones internacionales contra la Corrupción.

## **Uso de mecanismos establecidos por organismos internacionales países para el combate contra la corrupción**

Existen algunos organismos internacionales que cuentan con políticas anticorrupción y con mecanismos para recibir información o quejas sobre corrupción cuando se presente en los proyectos que estas financiando. Estos se dan por ejemplo con organismos financieros como el Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo que, al otorgar préstamos a los Estados, establecen algunas condiciones conforme sus políticas. La corrupción es uno de los elementos que vigilan y sobre las cuales se puede enviar información.

La Oficina de Integridad Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo permite poder presentar denuncias por prácticas corruptas que son aquellas que consisten en ofrecer, entregar, recibir o solicitar, ya sea directa o indirectamente, cualquier cosa de valor para influenciar indebidamente las acciones de otra parte.

La denuncia puede hacerse por correo o teléfono, y el denunciante puede hacerlo en forma anónima si lo prefiere señalando información como; el nombre y número de la actividad financiada por el Grupo BID, si está disponible; quien cometió la práctica o prácticas prohibidas, relación de lo sucedido (fechas, horarios, cuántas veces, etc.); dónde sucedió. Mas información en:

<https://www.iadb.org/es/quienes-somos/transparencia/sistema-de-sanciones/la-oficina-de-integridad-institucional#about-allegations>

El Banco Mundial (BM) cuenta también con un sistema de sanciones debido a conductas indebidas, entre las

que considera el fraude, la corrupción, colusión y obstrucción. Si se tienen sospechas de fraude y corrupción en operaciones financiadas por el BM,

puede hacerse a través del formulario de reclamos sobre integridad disponible en [www.worldbank.org/integrity](http://www.worldbank.org/integrity).

## Referencias

- Academia de la Lengua Española. Nepotismo en Diccionario de la Lengua Española. Recuperado el 2 de junio de 2024 de <https://dle.rae.es/nepotismo>.
- Audelo Cruz, Jorge M. (2004). ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática Estudios Sociales, vol. 12, núm. 24, julio-diciembre, 2004, pp. 124-142 Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. Hermosillo, México <https://www.redalyc.org/pdf/417/41751459004.pdf>
- Cámara Segunda de lo Penal de la Primera Sección del Centro. Ref. APL-30-2019. 5 de julio de 2019.
- Código Penal. (1997a). En que se establece los delitos y reglas penales. Art. 335-A. 10 de junio de 1997. Diario Oficial No. 105.
- Código Penal. (1997b). En que se establece los delitos y reglas penales. Art. 330. 10 de junio de 1997. Diario Oficial No. 105.
- Código Penal. (1997c). En que se establece los delitos y reglas penales. Art. 331. 10 de junio de 1997. Diario Oficial No. 105.
- Código Penal. (1997d). En que se establece los delitos y reglas penales. Art. 325. 10 de junio de 1997. Diario Oficial No. 105.
- Código Penal. (1997e). En que se establece los delitos y reglas penales. Art. 333. 10 de junio de 1997. Diario Oficial No. 105.
- Código Procesal Penal. (2009a). En que se establece los procedimientos penales correspondiente a delitos. Art. 261. 20 de enero de 2009. Diario Oficial No. 20.
- Código Procesal Penal. (2009b). En que se establece los procedimientos penales correspondiente a delitos. Art. 230. 20 de enero de 2009. Diario Oficial No. 20.
- Código Procesal Penal. (2009c). En que se establece los procedimientos penales correspondiente a delitos. Art. 107. 20 de enero de 2009. Diario Oficial No. 20.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2000). Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú. <https://www.cidh.org/countryrep/Peru2000sp/introduccion.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). Resolución 1/18 “Corrupción y Derechos Humanos”, de 2 de marzo de 2018. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de diciembre de 2019. pp. 56-60. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- Contrapunto. (7 de septiembre de 2016). Ordenan a presidencia divulgar viajes y publicidad de gobierno Funes. <https://www.contrapunto.com.sv/ordenan-a-presidencia-divulgar-viajes-y-publicidad-de-gobierno-funes/>

- Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. 31 de octubre de 2003.
- Cristosal (2023). Sociedad civil en alerta: investigación sobre afectaciones al derecho de organización. p.5 [Archivo PDF]. <https://cristosal.org/ES/sociedad-civil-en-alerta-investigacion-sobre-afectaciones-al-derecho-de-organizacion/>
- Fiscalía General de la República. Proceso Penal. [Archivo PDF]. <https://www.fiscalia.gob.sv/wp-content/uploads/memoria-2007-2008/files/assets/downloads/page0065.pdf>
- Hunter, Mark Lee (2013). La Investigación a partir de historias: manual para periodistas de investigación. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000226457>
- Labrador, Gabriel y Rauda Zablah, Nelson. (13 de julio de 2018) Los privilegios de los Pignato y del círculo privado de Funes. El Faro. [https://elfaro.net/es/202302/el\\_salvador/26730/empresa-de-castro-y-sol-recibio-medio-millon-de-dolares-de-la-partida-secreta-de-funes](https://elfaro.net/es/202302/el_salvador/26730/empresa-de-castro-y-sol-recibio-medio-millon-de-dolares-de-la-partida-secreta-de-funes)
- Ley de Acceso a la Información Pública (2011). En las que se regula el derecho al acceso a la información y establece los entes obligados a su protección. Arts. 19 y 24. 8 de abril de 2011. Diario Oficial número 70.
- Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos. (2006). En las que establece el sistema de protección de víctimas y testigos. Arts. 10 y 11. 25 de mayo de 2006. Diario Oficial número 95.
- Ley de Ética Gubernamental. (2011a). En las que se establecen prohibiciones y deberes éticos. Art. 5 lit. b. 7 de diciembre de 2011. Diario Oficial número 229.
- Ley de Ética Gubernamental. (2011b). En las que se establecen prohibiciones y deberes éticos. Art. 6 lit. h. 7 de diciembre de 2011. Diario Oficial número 229.
- Ley de Ética Gubernamental. (2011c). En las que se establecen prohibiciones y deberes éticos. Art. 5 lit. c. 7 de diciembre de 2011. Diario Oficial número 229.
- Ley de Medioambiente. (1998). En la que establece normas para la protección del medioambiente e instituciones responsables. Art. 9 y 101. 4 de mayo de 1998. Diario Oficial No. 79.
- Ley de Procedimientos Administrativos. (2018a) En que regula los derechos y obligaciones de la administración pública y ciudadanos. Art. 14. 13 de febrero de 2018. Diario Oficial No. 30.
- Ley de Procedimientos Administrativos. (2018b) En que regula los derechos y obligaciones de la administración pública y ciudadanos. Art. 55. 13 de febrero de 2018. Diario Oficial No. 30.
- Ley de Procedimientos Administrativos. (2018c) En que regula los derechos y obligaciones de la administración pública y ciudadanos. Art. 13. 13 de febrero de 2018. Diario Oficial No. 30.
- Ley de Procedimientos Administrativos. (2018d) En que regula los derechos y obligaciones de la administración pública y ciudadanos. Art. 15 No. 5 y 36. 13 de febrero de 2018. Diario Oficial No. 30.
- Ley de Procedimientos Administrativos. (2018e) En que regula los derechos y obligaciones de la administración pública y ciudadanos. Arts. 120. 13 de febrero de 2018. Diario Oficial No. 30.
- Ley de Procedimientos Administrativos. (2018f) En que regula los derechos y obligaciones de la administración pública y ciudadanos. Arts. 55 y 57. 13 de febrero de 2018. Diario Oficial No. 30.
- Lohmuller, Michael. (7 de diciembre de 2015). Expresidente de El Salvador a juicio por corrupción, Insight Crime. <https://insightcrime.org/es/noticias/noticias-del-dia/expresidente-el-salvador-juicio-corrupcion/>
- López, Santiago. (9 de junio del 2018). Fiscalía de El Salvador emite orden de captura contra el expresidente Mauricio Funes. France 24. <https://www.france24.com/es/20180609-emite-captura-expresidente-funes>.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– y la Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015) TIPOLOGÍAS DE CORRUPCIÓN. Bogotá, Colombia. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias\\_de\\_corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf)
- Prensa Gráfica. (15 de febrero de 2019). Cómo el ingeniero químico, Carlos Perla, terminó condenado a 15 años por corrupción y hoy recuperó sus derechos. 15 de febrero de 2019. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Como-el-ingeniero-quimico-Carlos-Perla-termino-condenado-a-15-años-por-corrupcion-y-hoy-recupero-sus-derechos-20190215-0279.html>
- Sáenz de Tejada, Ricardo. (agosto 2021). Nueva Sociedad, Guatemala. Disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/paro-corrupcion-de-recha-giammattei-fiscal-investigacion/>
- Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucionalidad 5-2001 acumulado, pronunciada al 23 de diciembre de 2010. <https://escuela.fgr.-gob.sv/wp-content/uploads/Leyes/Leyes-2/Sentencia-5-2001.pdf>
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. Rev. Mex. Sociol vol.78 no.1 México ene./mar. 2016, disponible en [www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032016000100119#B83](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119#B83)
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2004). The Global Program against Corruption. Viena: Organización de las Naciones Unidas. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020658.pdf>.
- Transparencia Internacional. (2009). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Berlín, Alemania. <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/-Guía-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupción.pdf>
- Valeria Guzmán, Jimmy Alvarado y Fátima Peña. (12 de enero de 2015). El Faro. <https://elfaro.net/es/201501/noticias/16409/IAIP-exonera-a-la-Presidencia-de-revelar-gastos-de-publicidad-y-de-viajes.html>;



## Apéndice A

Conductas consideradas como delitos de corrupción en la legislación salvadoreña.

Leyes	Conductas
<p><b>Código Penal (Título XVI de los delitos relativos a la administración pública, Capítulo II, de la Corrupción; Capítulo III de los delitos cometidos por particulares y Título XV de los delitos relativos a la administración de justicia, Capítulo I de los delitos relativos a la actividad judicial)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peculado (Art. 325 CP)</li> <li>• Peculado por culpa (Art. 326 CP)</li> <li>• Concusión (Art. 327 CP)</li> <li>• Negociaciones ilícitas (Art. 328 CP)</li> <li>• Exacción (art. 329 CP)</li> <li>• Cohecho propio (Art. 330 CP)</li> <li>• Cohecho impropio (art. 331 CP)</li> <li>• Malversación (Art. 332 CP)</li> <li>• Enriquecimiento ilícito (Art. 333 CP)</li> <li>• Infidelidad en la custodia de registros o documentos públicos (Art. 334 CP)</li> <li>• Cohecho activo (Art. 335 CP)</li> <li>• Soborno transnacional (Art. 335-A CP)</li> <li>• Tráfico de influencias (Art. 336 CP)</li> <li>• Soborno (Art. 307)</li> <li>• Encubrimiento (Art. 308)</li> <li>• Prevaricato (Art. 310)</li> <li>• Omisión de investigación (Art. 311)</li> <li>• Omisión de aviso (Art. 312)</li> </ul>

## Apéndice B

Conductas consideradas como corrupción en convenciones internacionales.

Normativa internacional	Conductas
<p><b>Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soborno de funcionarios públicos nacionales (Art. 15)</li> <li>• Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas (Art. 16)</li> <li>• Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público (Art. 17)</li> <li>• Tráfico de influencias (Art. 18)</li> <li>• Abuso de funciones (Art. 19)</li> <li>• Enriquecimiento ilícito (Art. 20)</li> <li>• Soborno en el sector privado (Art. 21)</li> <li>• Malversación o peculado de bienes en el sector privado (Art. 22)</li> <li>• Blanqueo del producto del delito (Art. 23)</li> <li>• Encubrimiento (Art. 24)</li> <li>• Obstrucción de la justicia (Art. 25)</li> </ul>
<p><b>Convención Interamericana contra la Corrupción</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soborno (Art. VI)</li> <li>• Soborno transnacional (Art. VIII)</li> <li>• Enriquecimiento ilícito (Art. IX)</li> </ul>

## Apéndice C

Conductas consideradas como incumplimiento a deberes y prohibiciones éticas.

Leyes	Conductas
<b>Ley de Ética Gubernamental</b>	<p><b>Incumplimiento de deberes éticos</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados.</li><li>• Denunciar ante el Tribunal de Ética Gubernamental o ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva, las supuestas violaciones a los deberes o prohibiciones éticas contenidas en esta Ley, de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de su función pública.</li><li>• Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés.</li></ul> <hr/> <p><b>Incumplimiento de prohibiciones éticas</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones.</li><li>• Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, para hacer valer su influencia en razón del cargo que ocupa ante otra persona sujeta a la aplicación de esta Ley, con la finalidad de que éste haga, apresure, retarde o deje de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones.</li><li>• Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permita el ordenamiento jurídico.</li><li>• Desempeñar simultáneamente dos o más cargos o empleos en el sector público que fueren incompatibles entre sí por prohibición expresa de la normativa aplicable, por coincidir en las horas de trabajo o porque vaya en contra de los intereses institucionales.</li><li>• Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley.</li><li>• Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales.</li><li>• Aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública.</li><li>• Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley.</li><li>• Retardar sin motivo legal la prestación de los servicios, trámites o procedimientos administrativos que le correspondan según sus funciones. Se entiende por retardo cuando una persona sujeta a la aplicación de esta Ley difiere, detiene, entorpece o dilata la prestación de los servicios, trámites y procedimientos administrativos no acatando lo regulado en la Ley, en los parámetros ordinarios establecidos en la institución pública o, en su defecto, no lo haga en un plazo razonable.</li><li>• Denegar a una persona la prestación de un servicio público a que tenga derecho, en razón de nacionalidad, raza, sexo, religión, opinión política, condición social o económica.</li><li>• Utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario.</li><li>• Prevalerse del cargo para hacer política partidista</li></ul>

## Apéndice D

Medidas preventivas establecidas por tratados internacionales.

Marco normativo	Conductas
<b>Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). 29 de marzo de 1996</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecimiento de las instituciones y los sistemas de integridad.</li><li>• Promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público y privado.</li><li>• Prevención de los conflictos de intereses y el tráfico de influencias.</li><li>• Protección de denunciantes y mecanismos de denuncia.</li><li>• Fomento de la integridad en el sector público, incluyendo la selección y formación de funcionarios públicos.</li><li>• Cooperación internacional y asistencia técnica para la implementación de estas medidas. o público a que tenga derecho, en razón de nacionalidad, raza, sexo, religión, opinión política, condición social o económica.</li><li>• Utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario.</li></ul>
<b>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) fue adoptada el 31 de octubre de 2003</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecimiento de la integridad y la rendición de cuentas en el sector público y privado.</li><li>• Prevención de la corrupción en las transacciones comerciales internacionales.</li><li>• Protección de denunciantes y mecanismos de denuncia.</li><li>• Recuperación de activos y cooperación internacional en la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción. Fomento de la educación y la conciencia pública sobre la corrupción.</li><li>• Apoyo a la sociedad civil y al sector privado en la lucha contra la corrupción.</li></ul>