



Análisis sobre el Proyecto de Ley Anticorrupción

I. INTRODUCCIÓN

En agosto de 2024, el Fondo Monetario Internacional (FMI) señaló en un comunicado de prensa¹ que había alcanzado acuerdos preliminares con el Gobierno de El Salvador en materia de transparencia. En cuanto a la corrupción, el documento indicaba que las autoridades salvadoreñas trabajaban en la preparación de propuestas legislativas para abordar esta problemática, así como las “vulnerabilidades en materia de blanqueo de dinero y las deficiencias de los marcos de contratación pública”.

Cuatro meses después, el FMI anunció que había llegado a un acuerdo con el Gobierno, el cual incluye “esfuerzos para mejorar la gobernanza, la transparencia y resiliencia”, con el objetivo de “impulsar la confianza y el potencial de crecimiento del país, en un contexto de fuertes mejoras de la seguridad”.²

Sin embargo, ninguna de las administraciones del presidente Bukele ha dado señales de garantizar la transparencia ni de sostener una lucha real contra la corrupción, más allá de los discursos. De hecho, los datos muestran un retroceso en estas materias. Un ejemplo de ello es el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2023, que situó a El Salvador en el puesto 126 de 180, con un puntaje de 31 sobre 100, cinco puntos menos que en 2020 y el nivel más bajo desde 2012. Asimismo, la Encuesta de Presupuesto Abierto reveló que el país perdió 17 puntos de 2021 a 2023³, reflejando una disminución en la transparencia presupuestaria y en las oportunidades de participación pública.

En términos de Gobierno Abierto, el World Justice Project⁴ registró que, mientras en 2019 El Salvador tenía una calificación de 51 puntos, en 2024 descendió a 43. Además, en 2023, el país dejó de ser miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto⁵, al no cumplir con los requisitos de elegibilidad por tercer año consecutivo. En su comunicado de prensa, la Alianza expresó su preocupación, señalando que esta situación “es un síntoma del deterioro de las condiciones democráticas en el país, desde la erosión de los controles y equilibrios hasta las limitaciones de las libertades civiles básicas”.

Listados internacionales de actores corruptos y antidemocráticos también dan cuenta de la situación que se vive en El Salvador, pues altos funcionarios del Gobierno han

¹ <https://www.imf.org/es/News/Articles/2024/08/06/pr-24302-el-salvador-imf-staff-statement>

² <https://www.imf.org/es/News/Articles/2024/12/18/pr-24485-el-salvador-imf-reaches-staff-level-agreement-on-an-eff-arrangement>

³ <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-OBS-Global-Report-2023-v4-Final-Artwork.pdf>

⁴ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/El%20Salvador/Open%20Government/>

⁵ <https://www.opengovpartnership.org/news/el-salvador-exits-international-partnership-on-open-government/>

sido señalados por ser parte de esquemas de corrupción en el país⁶. Entre ellos se encuentran Carolina Recinos⁷, Comisionada Presidencial para Operaciones y Gabinete de Gobierno; Osiris Luna Meza, viceministro de Seguridad y director general de Centros Penales así como Carlos Amilcar Marroquín Chica a cargo de la Unidad de Reconstrucción de Tejido Social.

En el caso de la Comisionada Presidencial, según el comunicado, es considerada como “jefe de un esquema de corrupción multimillonario de múltiples ministerios que involucraba adquisiciones sospechosas en la construcción de un hospital, además de dirigir a varios ministros del gobierno a autorizar varias compras sospechosas” a empresas sin las credenciales de producción y comercialización necesarias durante la pandemia de Covid-19.

En cuanto a Luna Meza y Marroquín Chica, según el Departamento del Tesoro de Estados Unidos⁸ dirigieron, facilitaron y organizaron “una serie de reuniones secretas” que involucraron a líderes de pandillas tanto encarcelados como los que gozaban de libertad y que “fueron parte de los esfuerzos del Gobierno de El Salvador para negociar una tregua secreta” con dicho liderazgo, lo que constituye un esquema de corrupción que se consolida con la negociación de apoyos políticos al partido de gobierno⁹.

Luna Meza, según las investigaciones del Departamento del Tesoro, además, “participó en un plan para robar y revender que el gobierno compró productos básicos que originalmente estaban destinados al alivio de la pandemia de COVID-19”. También creó “puestos de trabajo fraudulentos dentro del sistema penitenciario” que “recibirían cheques de pago mensuales y devolverían la mayoría de las ganancias a él y a su madre.

En los tres casos mencionados, las personas señaladas continúan siendo funcionarios activos, lo que muestra el estado real de la lucha contra la corrupción a nivel estatal, en donde no hay avances y, peor aún, son constatables los graves retrocesos ante la cooptación de las instituciones de control.¹⁰

Ante este escenario, Cristosal expone un análisis sobre el anteproyecto de Ley Anticorrupción presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa el pasado 29 de enero de 2025; identifica los avances reales en materia de lucha contra la corrupción y la impunidad, así como por la transparencia, que podría representar esta nueva ley en el marco normativo salvadoreño, de ser aprobada.

⁶ <https://ccinoc.org/informe-externo/los-actores-corruptos-y-antidemocraticos-en-el-salvador-segun-la-lista-engel/>

⁷ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0523>

⁸ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0519>

⁹ <https://cristosal.org/ES/informe-diez-patronos-de-corrupcion-en-el-salvador/>

¹⁰ <https://cristosal.org/ES/wp-content/uploads/2023/11/Presentacion-sistema-de-control.pdf>

II. PARTE DESCRIPTIVA

El anteproyecto en cuestión se plantea como objeto “establecer el marco legal para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción”, “así como promover la cultura de la información para hacer efectiva la contraloría social”.

Según lo recogido en el artículo 2, la ley aplicaría a funcionarios, empleados y servidores públicos, así como agentes de autoridad y los particulares en calidad de denunciantes.

Sobre las acciones a implementar, los titulares de las instituciones públicas para combatir la corrupción dispuestas en el anteproyecto no expresan más que aquellas que el marco regulatorio vigente considera, tales como: operar de acuerdo con las normas más altas de ética e integridad, orientadas al combate de la corrupción, recogida en la Ley de Ética; rendir cuentas ante las partes interesadas a través de la transparencia y la divulgación de información pública conforme a la ley, presente en el principio de máxima publicidad de la Ley de Acceso a la Información Pública; elaborar el programa anticorrupción a partir de una evaluación exhaustiva de los riesgos de corrupción, así como implementar políticas y procedimientos específicos para combatir los riesgos principales de corrupción y realizar periódicamente monitoreos de cumplimiento, ambas complementarias del Plan Antisoborno dispuesto por la Ley de Compras Públicas y que a casi dos años de vigencia de la ley no está en pleno funcionamiento.

En cuanto a proporcionar canales de asesoramiento y de denuncia de irregularidades seguros y accesibles para que los empleados y otras personas puedan sentirse seguros de que su uso no comportará para ellos ningún riesgo de represalias, es una obligación desarrollada por la Corte Interamericana en el caso *Viteri Ungarreti*¹¹ contra Ecuador. En la Ley de Compras Públicas también se regula la obligación de los subalternos de denunciar cualquier infracción o actos delictivo –incluyendo actos de corrupción- y que las personas que denuncien no deben ser despedidas o trasladadas, ni suprimida su plaza, por esta razón (art. 19 incisos 5°).

Sistema Nacional Integrado Anticorrupción (SINAC)

Se propone la creación del SINAC, que tendrá por ente rector a la FGR, que a su vez tendrá adscrito el Centro Nacional Anticorrupción (CNA) para acciones de inteligencia en la lucha contra la corrupción y que asume las funciones de lo que un día fue la Unidad contra la Corrupción y la Impunidad, desmantelada cuando fue cerrada la CICIES y cuyos fiscales tuvieron que buscar asilo ante el riesgo que implicaban las investigaciones seguridad contra los funcionarios del primer período (el período constitucional) de la gestión Bukele.

La finalidad del SINAC es establecer los lineamientos y políticas necesarias para articular las instituciones, establecer mecanismos de cooperación, y prevenir y combatir la corrupción.

¹¹ https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_510_esp.pdf

A. Comparativo entre la propuesta de ley anticorrupción vs leyes vigentes

Para verificar la existencia de obligaciones preexistentes en el ordenamiento jurídico salvadoreño y que únicamente requieren de asegurar su cumplimiento se presenta a continuación la siguiente tabla.

Propuesta de Ley	Leyes vigentes
<p>El Sistema Nacional Anticorrupción (SINAC) tiene como finalidad establecer los lineamientos y políticas necesarias para articular las instituciones, establecer mecanismos de cooperación, y prevenir y combatir la corrupción.</p>	<p>Constitución: El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, <i>pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.</i> (art. 86 Constitución)</p> <p>Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental: Al Pleno le corresponde promover la coordinación interinstitucional con los órganos de control superior, organismos gubernamentales (...) con el fin de establecer mecanismos para fomentar la ética pública y prevenir actos de corrupción. (art 18 letra a)</p>
<p>La Corte de Cuentas de la República tendrá facultades para realizar las investigaciones, indagaciones relativas a la vigilancia, inspección, fiscalización y auditoría que la Constitución de la República y la ley le encomiendan</p>	<p>Constitución: La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República. (art. 195 Constitución)</p> <p>Ley de la Corte de Cuentas: La Corte de Cuentas de la República, que en esta Ley podrá denominarse “la Corte”, es el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular. (art. 1)</p>
<p>Obligación de instituciones de operar de acuerdo con las normas más altas de ética e integridad, orientadas al combate de la corrupción</p>	<p>Ley de Ética Gubernamental: La presente Ley tiene por objeto normar y promover el desempeño ético en la función pública del Estado y del Municipio, prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y las prohibiciones éticas establecidas en la misma. (art. 1)</p>
<p>Rendir cuentas ante las partes interesadas a través de la transparencia y la divulgación de información pública conforme a la ley</p>	<p>Ley de Acceso a la Información Pública: La presente ley tiene como objeto garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado. (art. 1)</p> <p>Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder</p>

Propuesta de Ley	Leyes vigentes
	de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna. (art. 2, 4 letra h)
Elaborar el programa anticorrupción a partir de una evaluación exhaustiva de los riesgos de corrupción	En el Reglamento Interior del Órgano Ejecutivo se confieren facultades al Secretario de Auditoría relacionadas al enfoque basado en el riesgo, las facultades cuarta y quinta del artículo 53N establecen lo siguiente: “El Secretario de Auditoría tendrá las siguientes atribuciones: (...) d) desarrollar en conjunto con cada institución una matriz de riesgo, que permita identificar hechos generadores, mejoras en los procesos y ejecución de todas las acciones preventivas pertinentes, estableciendo la metodología de análisis del riesgo como elemento de control interno, que permita definir la probabilidad de que ocurran acciones delictuosas o irregulares, su impacto en detrimento institucional y la capacidad de manejo de las instituciones. e) Recomendar políticas de administración del riesgo relacionadas a delitos de corrupción, proponiéndole los criterios orientadores en la toma de decisiones, respecto de su tratamiento y sus consecuencias; diseño de manuales de acción para los funcionarios encargados de las distintas instituciones del gobierno central, a fin que proporcionen una respuesta inmediata y eficaz ante sucesos relacionados con delitos relativos a la administración pública. (70)”
Implementar políticas y procedimientos específicos para combatir los riesgos principales de corrupción y realizar periódicamente monitoreos de cumplimiento.	En el artículo 53-N, literal u), del Reglamento Interior del Órgano Ejecutivo se incluye como atribución del secretario de Auditoría “monitorear la gestión de los sistemas de cumplimiento normativo, antisoborno y gestión de riesgos legales y penales, así como evaluar su desempeño y sus resultados para asegurar su mejora continua”. No obstante, no existe procedimientos mecanismos ni información sobre los índices de cumplimiento de esta obligación.
Proporcionar canales de asesoramiento y de denuncia de irregularidades seguros y accesibles para que los empleados y otras personas puedan sentirse seguros de que su uso no comportará para ellos ningún riesgo de represalias	Ley de Ética Gubernamental: Toda persona puede, por sí o por medio de representante, interponer una denuncia ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva o ante el Tribunal, en contra de cualquier persona sujeta a la aplicación de esta Ley, sobre hechos que pudieren constituir infracciones a los deberes o prohibiciones éticas. (art. 30).

Propuesta de Ley	Leyes vigentes
	El TEG también puede iniciar de oficio una investigación a partir de información obtenida por diferentes canales, incluso anónimo.
Obligación de denunciar actos de corrupción	<p>Código Procesal Penal: La persona que presenciare la perpetración de cualquier delito de acción pública estará obligada a ponerlo inmediatamente en conocimiento de la Fiscalía General de la República, la policía o el juez de paz. Si el conocimiento se originare en noticias o informes, la denuncia será potestativa. (art. 261)</p> <p>Ley de Ética Gubernamental: Es un deber ético de todo servidor público denunciar ante el TEG o ante las Comisiones de Ética las supuestas violaciones a los deberes y prohibiciones éticas contenidas en la LEG, de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de su función pública. (art. 5 letra b) Son deberes de los particulares denunciar todo acto de corrupción de que tuviere conocimiento, realizado por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos. (art. 52 letra a) Cualquier persona, sea o no servidor público, por sí o a través de representante tiene el derecho y el deber de denunciar los actos conforme a la LEG, que constituyan una transgresión ética.</p> <p>Reglamento de la Ley de Ética Gubernamental: El Tribunal notificará la resolución definitiva, en caso de ser procedente, a las instituciones que conforman el Ministerio Público, al Tribunal del Servicio Civil y a la Corte de Cuentas de la República. También lo comunicará a aquellas instituciones de de la Administración Pública que tienen dentro de su mandato el proceso de selección o nombramiento de funcionarios de elección popular o de segundo grado. (art. 103 inc 3)</p>
Protección a víctimas y testigos	<p>Ley Especial para la protección de víctimas y testigos: La presente ley tiene por objeto regular las medidas de protección y atención que se proporcionarán a las víctimas, testigos y cualquier otra persona que se encuentre en situación de riesgo o peligro, como consecuencia de su intervención en la investigación de un delito o en un proceso judicial. (art. 1)</p> <p>Ley de Ética: los particulares tienen derecho a que su identidad sea protegida cuando haya</p>

Propuesta de Ley	Leyes vigentes
	denunciado actos de corrupción, realizados por cualquier servidor público. (art. 51 letra d)
Imprescriptibilidad de delitos de corrupción	Código Procesal Penal: No prescribe la acción penal en los casos siguientes: tortura, actos de terrorismo, secuestro, genocidio, violación de las leyes o costumbres de guerra, desaparición forzada de personas, los delitos cometidos contra la libertad sexual de menor o incapaz, peculado, peculado por culpa, concusión, negociaciones ilícitas, exacción, cohecho propio, cohecho impropio, malversación, enriquecimiento ilícito, infidelidad en la custodia de registros o documentos públicos, cohecho activo, soborno transnacional, tráfico de influencias, feminicidio y feminicidio agravado. (art. 32)
Obligación de declaración jurada de activos y pasivos	Ley sobre el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos: Dentro de los sesenta días siguientes a que tomen posesión de sus cargos, los funcionarios y empleados públicos que esta ley determina, deberán rendir por escrito declaración jurada del estado de su patrimonio, ante la corte suprema de justicia por medio de la sección de probidad. También deberán declarar el estado de su patrimonio, en la forma indicada, dentro de los sesenta días siguientes a partir de la fecha en que cesen en el ejercicio de sus respectivos cargos. (art. 3)

III. PARTE ANALÍTICA. EL PROYECTO DE LEY A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS TRATADOS INTERNACIONAL RATIFICADOS POR EL SALVADOR

A. Consideraciones generales sobre la iniciativa de Ley Anticorrupción

Aun cuando los marcos jurídicos siempre son mejorables y las regulaciones pueden aportar más y renovadas facultades en la lucha contra la corrupción, contra la impunidad y por la transparencia, todo es letra muerta si las instituciones que integran el sistema de control no cumplen con las obligaciones establecidas. El proyecto de ley en estudio, en términos generales, no aporta nada nuevo, ni extraordinario. Actualmente, las instituciones de control de la corrupción tienen facultades suficientes para combatir las prácticas corruptas. El problema es que no lo han hecho.

Por ejemplo, existen disposiciones legales vigentes y jurisprudencia sobre las declaraciones patrimoniales de funcionarios, pero han sido anuladas por la CSJ de forma paulatina¹²¹³.

Actividad de la Sección de probidad periodo 2018 a 2022 (informes de labores)

Actividad	Indicador	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Recepción y procesamiento de declaraciones de patrimonio	Declaraciones	7,875	4,910	2,862	8,095	3,426	27,168
Inicio de procedimientos de imposición de multas por falta de presentación de declaraciones juradas	Expedientes	103	149	N/R	0	21	273
Elaboración de informes preliminares sobre el análisis y verificación de declaraciones juradas	Informes	17	24	14	32	99	186
Recibir informes sobre registros de funcionarios y empleados públicos obligados a presentar la declaración patrimonial	Registros	10,207	5,453	4,375	12,773	9,156	41964

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Labores de la CSJ y de solicitudes de información
*del Gobierno Central y Municipal

Según información obtenida a través del ejercicio del derecho de acceso a la información ante la Corte Suprema de Justicia¹⁴, se ha conocido que entre junio de 2023 y el 31 de mayo de 2024, se iniciaron únicamente 14 casos de investigación patrimonial; además, se han emitido solo 10 resoluciones de presunción de enriquecimiento ilícito sobre los casos de investigación patrimonial que presentó la sección de probidad. De ahí que sea evidente la falta de actividad de esta instancia de control.

Por otro lado, las instituciones públicas de control horizontal ya tienen la obligación de colaborar entre sí para el combate a la corrupción. Aunque el SINAC pueda presentarse como una novedad, en puridad, no se necesita una ley para promover acuerdos o acciones interinstitucionales contra la corrupción, pues es parte de una obligación constitucional de toda entidad pública.

La propuesta es un movimiento para mostrar iniciativas ante el Fondo Monetario Internacional. En contraposición, la conducta del Ejecutivo marcada de una alta opacidad, que limita de manera considerable a la ciudadanía ejercer sus derechos de participación muestra la nula posibilidad de que haya un combate serio a la corrupción.

¹² <https://crystal.org/ES/wp-content/uploads/2023/11/Presentacion-sistema-de-control.pdf>

¹³ En la investigación titulada “Patrones de Corrupción”, la fundación Cristosal verificó que la “Corte Suprema de Justicia dejó transcurrir el plazo de 10 años sin investigar la veracidad de las declaraciones patrimoniales de miles de exfuncionarios en 2019”. Cfr. Informe: “Diez patrones de corrupción en El Salvador”, Fundación Cristosal, Unidad de Anticorrupción y Justicia, Octubre 2024. P. 61.

¹⁴ Res. UAIP/256/RR/670/2024(6).

B. La Ley no tiene mecanismos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción

Según la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (art. 13 CNUCC), el Estado de El Salvador se ha comprometido en establecer medidas para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y lucha contra la corrupción y para sensibilizar la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y gravedad de la corrupción, así como la amenaza que ésta presenta.

En el proyecto de ley anticorrupción no se establecen medidas destinadas a fomentar la participación ciudadana, más allá de la presentación de una denuncia o aviso (art. 15 LA), que ya está habilitado por otras leyes como el Código Penal o Ley de Ética Gubernamental.

C. Falta de mecanismos para constatar la veracidad de las declaraciones patrimoniales

La Ley de Anticorrupción no establece mecanismos ni procedimientos para validar y verificar lo consignado en las declaraciones juradas patrimoniales, a pesar de que varias de las instituciones que forman parte del SINAC resguardan información pública para poder efectuar las respectivas verificaciones.

Actualmente la Corte Suprema de Justicia no está realizando análisis sobre la veracidad de las declaraciones patrimoniales y el mecanismo regulado en el artículo 240 Cn., se ha convertido en una herramienta de persecución política porque algunas transacciones se contabilizan dos veces en el activo de los exfuncionarios.

Para evaluar si la información presentada por los empleados y funcionarios es verídica, se necesita un equipo de profesionales (abogados, auditores, peritos contables y financieros) que tengan a su disposición la información necesaria para detectar aumento no justificado de ingresos.

El proyecto de ley tampoco establece mecanismos para verificar, bajo parámetros objetivos, los niveles de cumplimiento de las obligaciones allí estatuidas.

D. El Proyecto de Ley incluye obligaciones que ya se encuentran reguladas en diferentes leyes y reglamentos pero que no se han cumplido

La **imprescriptibilidad de la acción penal** para delitos relacionados a corrupción ya se encontraba regulada en el artículo 17 inciso 3° del Código Procesal Penal. Sin embargo, delitos graves como el prevaricato (corrupción en el Órgano Judicial) no se incluyen en el artículo 17 de la Ley Anticorrupción.

La **obligación de declarar el estado de su patrimonio** está regulada en el artículo 240 de la Constitución. En la ley se genera una nueva obligación para los servidores públicos: presentar cada año un Informe de Activos y Pasivos (art. 18 LA) incluyendo a su grupo familiar (incluyendo conviviente por unión no matrimonial). Sin embargo, dicho informe puede ser retirado por el Ministerio de Hacienda “cuando un sujeto obligado deje de ejercer sus funciones o cargo” (art. 18 inciso 3°).

En febrero de 2022 se adicionó el artículo 53-M, al Reglamento Interior del Órgano Ejecutivo (RIOE), creando primero la **Secretaría de Auditoría**, “unidad administrativa con autonomía funcional dentro de la Presidencia de la República” y posteriormente reformándola a la **Secretaría de Cumplimiento y Mejora Continua** con dos subsecretarías a cargo: la de Auditoría e Investigación y la de Integridad y Cumplimiento.

Es importante destacar que dicha entidad no actúa de forma transparente ni siquiera en sus contrataciones. En el inciso 2° del artículo 53-M se estableció que “toda la información de la Secretaría de Auditoría será declarada como reservada” y solo luego de transcurrir 7 años se podrá dar a conocer la información de dicha entidad, pero la información sobre las contrataciones se mantiene reservada incluso después de transcurrir 7 años, según lo regula el artículo 53 M inciso segundo parte final del RIOE: “La información referente al funcionamiento interno, tales como contrataciones, permanecerá declarada como reservada ya que las condiciones expuestas en los literales d, g y h seguirán vigentes”.

El artículo 53-Ñ del RIOE establece las facultades del secretario de Auditoría, no obstante tener 25 atribuciones, a la fecha dicha Auditoría no ha cumplido con sus funciones más elementales, como “articular e impulsar la creación, implementación y buen funcionamiento de Oficialías de Integridad en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo” (art. 53-Ñ literal v, RIOE). De una revisión de los portales de transparencia y de los Diarios Oficiales se advierte que en Órgano Ejecutivo en dos años únicamente cuatro instituciones implementaron las Oficialías de Integridad.

De la misma manera, los **oficiales de cumplimiento devenidos de la ley de Compras Públicas** a dos años de su vigencia, no todas instituciones públicas han dado cumplimiento a la obligación establecida en el art 16 de la LCP relacionado con el artículo 13 del reglamento sobre su nombramiento y que tienen por responsabilidad principal verificar el cumplimiento de los procedimientos que realicen las Unidades de Compras Públicas y Financiera Institucional, para lo que tienen que estar debidamente capacitados, por lo que resulta poco apropiado que este nombramiento especializado se pueda realizar “Ad honorem, a tiempo parcial o permanente, pudiendo la institución nombrar a una persona externa”, según los lineamientos de la DINAC para 2025¹⁵.

Sobre la Certificación y Acreditación de la norma Anti-Sobornos, obligación que debe ser cumplida por ley antes del 10 de marzo de 2026, es un servicio que debe ser contratado por cada entidad lo que implica un gasto que varias instituciones no han podido cubrir, agravado, la falta de oferentes en el mercado.

E. En el Proyecto de Ley no se establecen mecanismos destinados a las empresas estatales, sociedades anónimas vinculadas a funcionarios y sus

¹⁵ <https://dinac.gob.sv/download/politica-anual-de-compras-2025/?wpdmdl=1474&refresh=679d3b22b4be21738357538>

familiares, ni a las sociedades financiadas con fondos públicos (de forma directa o indirecta)

El proyecto de Ley Anticorrupción no regula ninguna medida para impedir que los funcionarios y empleados públicos, o sus familiares, puedan obtener beneficios indebidos por medio de empresas estatales, sociedades anónimas en el marco de contrataciones públicas.

Actualmente se regulan impedimentos dirigidos a sociedades donde los empleados públicos “ostentan la calidad de propietarios, socios, accionistas, administradores, gerentes, directivos, directores, consejeros o representantes legales, o en las que exista cualquier vínculo de interés con dichos servidores públicos, en cualquier institución de la administración pública” (art. 25 literal c, Ley de Compras); no obstante esta prohibición, el Ministerio de Hacienda que tiene a su disposición la información sobre la identidad de los accionistas de sociedades (año con año las sociedades deben presentar un informe de accionistas y/o dividendos) no impide que actúen como oferentes del Estado. En el período de pandemia se registraron diversos hechos en los que se produjo un beneficio indebido a funcionarios y sus familiares, en el marco de contrataciones públicas, a pesar de existir prohibición expresa.

Con la creación de sociedades anónimas, que son financiadas con fondos públicos, se ha generado un nuevo patrón de conducta que puede fomentar actos de corrupción, como ejemplo de esta práctica se puede citar la constitución de sociedades tales como: Chivo S.A. de C.V.; Constructora El Salvador S. A. de C.V.; y, Diario Nacional, S.A. DE C.V. Estas sociedades deberían estar comprendidas en la Ley Anticorrupción como sujetos obligados, pues algunos directivos de dichas sociedades también ejercen cargos públicos.

Desde el momento en que las sociedades son constituidas con fondos públicos, ligados a una autónoma (CEL), la información sobre el patrimonio de los directivos debería estar sujeta a la Ley Anticorrupción.

Asimismo, la información sobre la gestión de dichas sociedades debería estar regulada por la Ley Anticorrupción, actualmente no se han dado a conocer públicamente documentos que son de carácter público y se encuentran en posesión del Centro Nacional de Registros. Por ejemplo, en abril de 2024 personal de la fundación Cristosal solicitó certificación de la escritura pública de Constitución de Constructora El Salvador, S.A. de C.V., en dicho registro alegaron que los libros “estaban siendo empastados” por lo cual no podían dar la información solicitada, a la fecha han transcurrido meses y el Centro Nacional de Registros no ha entregado la certificación respectiva.

F. El proyecto de Ley incluye disposiciones que impiden el acceso irrestricto a las Declaraciones juradas denominadas Informe de Activos y Pasivos

En el anteproyecto se establece que las declaraciones juradas de patrimonio al Ministerio de Hacienda estarán disponibles como información pública oficiosa, pero que serán retiradas por Ministerio de Hacienda cuando el empleado o funcionario “deje de ejercer sus funciones o cargo” (art. 18 inciso 3° LA). Esto significa que no existe un compromiso real de actuar de forma transparente ante la población, la que

además está limitada para comprobar por otros medios la información que se haga constar.

Si los delitos relacionados a la corrupción son imprescriptibles, los informes de Activos y Pasivos también deberían mantenerse alojados y resguardados aún después de que el funcionario o empleado haya cesado en el ejercicio de un cargo público.

Este tipo de regulación permite que se dé un uso fraudulento de las facultades, para trasladar a funcionarios que estén siendo investigados lo que le permitiría al Ministerio de Hacienda retirar los Informes anuales de Activos y Pasivos.

La Ley establece que las declaraciones patrimoniales serán consideradas como información oficiosa, pero en la práctica este tipo de información ha sido declarada como reservada sin fundamento alguno¹⁶. Lo que ratifica lo expuesto previamente, no se requiere de una nueva ley para impulsar una lucha contra la corrupción, se requiere que se cumplan las leyes por instituciones dirigidas por funcionarios independientes que exijan su cumplimiento.

Actualmente las declaraciones patrimoniales ya se encuentran en la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, estas declaraciones no se han dado a conocer de forma a conocer pública, desde noviembre de 2020. En el proyecto de Ley Anticorrupción no se incluye ninguna obligación respecto de estas declaraciones patrimoniales, ni las adendas a los informes de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, por lo que la ley se queda corta en cuanto a transparencia de las declaraciones patrimoniales.

G. Consideraciones especiales sobre el proyecto de Ley Anticorrupción y su posible uso discrecional

Se establece que si un funcionario o empleado incumple su obligación de presentar declaración patrimonial (informe de activos y pasivos) deberá ser destituido, pero no se regula un procedimiento, ni autoridad competente para ejercer dicha acción. En todo caso, antes de imponer una sanción se debe garantizar el derecho de audiencia y defensa. Además, la ley debería regular qué se considera como causa justificada, de lo contrario este tipo de redacción se presta a arbitrariedades y trato desigual (premios y castigos al arbitrio de la FGR).

¹⁶ Cfr. “Reporte sobre el estado de la transparencia: La instauración de la opacidad”, Fundación Cristosal. Enero de 2024. “Información denegada o no entregada. Sobre los 1,069 casos en los que la información no fue entregada, los datos muestran que el principal motivo para no entregar información pública es que es declarada inexistente, con 476 casos. El segundo motivo lo ocupa la falta de respuesta, con 411 casos, lo que ha sido corroborado por Cristosal al enviar solicitudes de información por correo electrónico que no han tenido siquiera la constancia de recibido de los entes obligados.

Un caso ejemplar es que el 20 de julio se solicitó vía correo electrónico a la oficial de información de la Alcaldía de Nuevo Cuscatlán, según su portal de transparencia, las actas del concejo municipal, sin que a la fecha haya contestación. Es importante mencionar que esta información es oficiosa por lo que tendría que estar disponible sin necesidad de requerimiento por la ciudadanía, pero ese y otros apartados aparecen vacío en el portal de transparencia de la municipalidad.” Informe disponible en: <https://cristosal.org/ES/wp-content/uploads/2024/01/Reporte-sobre-el-estado-de-la-transparencia-enero-2024.pdf>

H. Las leyes que regulan las compras públicas permiten que se den arbitrariedades y fomentan la opacidad y generan condiciones favorables para la corrupción y la impunidad

El Órgano Ejecutivo es la entidad que ejecuta la mayor parte de fondos del Presupuesto del Estado. En el informe final de la investigación titulada “Diez patrones de corrupción” se evidenció este acontecimiento.

“Las nuevas leyes regulan diversos mecanismos de contratación pública y le confieren potestades a la Administración Pública para optar por cualquiera de los mecanismos de contratación respectivos. Con las reformas legales aprobadas en la legislatura 2021-2024 la licitación pública se ha convertido en un mecanismo de carácter opcional. Las máximas autoridades de diversas instituciones ahora pueden invitar y elegir, con un amplio margen de discrecionalidad, a las personas naturales o jurídicas (empresas, sociedades, firmas o conglomerados empresariales) a quienes se les conceden contratos financiados con fondos públicos, sin ningún requerimiento y sin tomar en cuenta la experiencia, el prestigio, la finalidad de dichas empresas, sociedad o personas. Al permitir que los contratos públicos sean adjudicados de forma directa, sin competencia ni libre concurrencia, se fomenta la corrupción sistémica, ya que las autoridades de diversas instituciones pueden elegir a quiénes invitan a participar (sin publicidad) y pueden adjudicar de forma discrecional de entre las personas invitadas. Estos procedimientos sin competencia tampoco garantizan el derecho de acceso a la información pública durante todo el proceso de contratación y, por ende, traen consigo prácticas corruptas”¹⁷

En el proyecto de ley no se plantea que el SINAC realizará una revisión de las leyes que regulan las compras públicas, con el objetivo de adaptarlas a las exigencias estatuidas por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Tampoco se desarrollan mecanismos para prevenir la corrupción y fomentar la transparencia antes, durante y después de los procesos de adquisiciones y contrataciones. Actualmente el sistema informatizado para dar a conocer los procesos de contrataciones no se encuentra disponible a la población de forma irrestricta, pues solo se permite el acceso a quienes actúan como oferentes y proveedores, para lo cual se les obliga a crear una cuenta de usuario, lo que impide el acceso a periodistas y a la ciudadanía en general, por poner solo un ejemplo.

IV. CONCLUSIONES

- a. La mayoría de las obligaciones reguladas en el Proyecto de Ley Anticorrupción ya se encuentran regulados en la Constitución y en diferentes leyes secundarias, incluyendo: Ley de enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos; Ley de lavado de dinero y activos y Ley de extinción de dominio y administración de los bienes de origen o destinación ilícita (regulan obligaciones en materia de congelamiento de bienes y activos, secuestro de cuentas bancarias, extinción de dominio de bienes de origen o finalidad ilícitas en favor del Estado, etc.);

¹⁷ <https://crisosal.org/ES/wp-content/uploads/2024/10/Informe-de-patrones.pdf>

- b. El proyecto de ley no regula mecanismos ni procedimientos para constatar la veracidad de los Informes de Activos y Pasivos, tampoco regula mecanismos para evaluar los niveles de cumplimiento de las obligaciones allí estatuidas;
- c. El proyecto de ley no contempla la posibilidad de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, pues queda al arbitrio total del titular de la Fiscalía General de la República el ejercicio de las facultades reguladas en el proyecto de ley; asimismo, la mayoría de lo preceptuado en el proyecto de ley anticorrupción ya se encuentra regulado en otros cuerpos normativos.
- d. El proyecto de ley establece que la Declaración Jurada de Informe de Activos y Pasivos, se mantendrá actualizada y permanentemente en el portal electrónico”, pero, paradójicamente, en el mismo artículo se establece que el Ministerio de Hacienda “deberá retirarla cuando el sujeto obligado deje de ejercer sus funciones”, esta redacción es contradictoria, pues no puede estar “permanentemente en el portal” si el Ministerio de Hacienda deberá “retirarla cuando el sujeto deje de ejercer sus funciones o cargo”. Esta información, en todo caso, no tendría que ser retirada del portal respectivo, porque esta práctica vulnera el derecho de acceso a información pública que le asiste a la población, aunado a lo anterior los actos de corrupción generalmente se investigan luego de que los empleados y funcionarios han dejado el cargo, por lo que resulta de interés público que dichas declaraciones juradas se encuentren disponibles luego de que los empleados o funcionarios han cesado en el cargo.
- e. El proyecto de ley no tiene un régimen disciplinario, ni regula un procedimiento previo a imponer una sanción, este tipo de *destitución de facto*, en lugar de fortalecer la función pública puede ser utilizada para fines arbitrarios que no están relacionados con la lucha contra la corrupción. La función pública está protegida por la Constitución, dicha norma fundamental establece un régimen de la carrera administrativa (art. 219 inciso 2° Cn.), el cual estaría en peligro ante el uso arbitrario de las facultades punitivas del Estado.
- f. En el período de pandemia por Covid-19, la Comisión Internacional contra la Corrupción presentó al menos 12 avisos a la Fiscalía General de la República, como producto del ejercicio de sus funciones y de las actividades de auditoría concurrente realizadas en diversos procesos de contratación pública, pero dicha entidad no ha actuado, en lugar de continuar las investigaciones por posibles actos de corrupción dismanteló la unidad especializada que investigaba dichos delitos y procesó a los fiscales que investigaron a altos funcionarios de Gobierno¹⁸.

¹⁸ Cfr. https://elfaro.net/es/202201/el_salvador/25931/Fiscalía-allana-oficinas-de-fiscales-que-realizaron-la-investigación-Catedral.htm "La Fiscalía General de la República (FGR), a cargo del fiscal Rodolfo Delgado, impuesto por el oficialismo en mayo de 2021, ha iniciado una investigación en contra de siete fiscales que documentaron cómo funcionarios del Gobierno de Nayib Bukele cometieron diferentes actos de corrupción

- g. El proyecto de Ley Anticorrupción pudo haber incluido mecanismos realmente novedosos, como la realización de auditorías concurrentes, la publicación de investigaciones realizadas por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador, establecer mecanismos de transparencia en los procesos de auditoría realizados por la Corte de Cuentas -incluyendo dar a conocer públicamente los hallazgos y reparos encontrados por los auditores gubernamentales que son notificados a los funcionarios y empleados, las respuestas de estos funcionarios y empleados-, la falta de regulación de mecanismos novedosos revela que no existe un interés genuino en materia de lucha contra la corrupción, el proyecto de ley más bien responde a una maniobra que tiene como objetivo guardar las apariencias ante organismos internacionales, cuando en realidad no existe un compromiso real y efectivo para combatir la corrupción.
- h. Diversas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas Cristosal, han presentado avisos y denuncias informando a la Fiscalía General de la República (FGR) sobre presuntos delitos y actos de corrupción, el espionaje a ciudadanos, periodistas, personas defensoras de Derechos Humanos, a diversas entidades públicas, las cuales no han sido tramitadas por la FGR¹⁹.
- i. Otras entidades de control también han incumplido sus funciones de contraloría, por ejemplo, la Corte de Cuentas de la República se negó a investigar si el Estado utilizó fondos públicos para la adquisición de servicios de espionaje mediante el software espía *Pegasus*²⁰, así como para la adquisición de Bitcoin y la implementación de los criptoactivos en El Salvador.
- j. El Tribunal de Ética Gubernamental, por su parte, no ha investigado las múltiples denuncias de ciudadanos y organizaciones sobre casos de comportamientos antiéticos y, en definitiva, corruptos. Por ejemplo, Cristosal presentó en noviembre de 2024 una denuncia contra Francisco José Alabí Montoya por incumplimiento al deber ético de “utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados (art.5, literal “a”, LEG)” y por “incumplimiento al deber de excusarse de intervenir (art. 5, literal “c”, LEG)”. de la cual, a la fecha, no se tiene respuesta.

entre marzo de 2020 y abril de 2021, incluidas las negociaciones con las pandillas y el robo de alimentos de la pandemia. Se trata de los investigadores del [caso Catedral](#) y de quienes investigaron los contratos firmados por titulares de esta administración que se supone favorecieron a sus familiares en la compra de equipo médico durante la pandemia por la covid-19.”

¹⁹ <https://cristosal.org/ES/piden-a-fiscalia-investigar-posibles-delitos-del-director-de-centros-penales-y-otros-funcionarios-2/>

²⁰ <https://cristosal.org/ES/cristosal-demanda-a-corte-de-cuentas-por-negarse-a-investigar-si-hubo-uso-de-fondos-publicos-en-caso-pegasus/>

- k. Cristosal también ha presentado diversas demandas de inconstitucionalidad a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sobre leyes y decretos que socaban el sistema de control, por ejemplo, la reforma constitucional, de las cuales tampoco se ha recibido respuesta.

Por lo tanto, no se requiere de una nueva ley para impulsar una lucha contra la corrupción, se requiere que se cumplan las leyes y que las instituciones sean dirigidas por funcionarios independientes que exijan su cumplimiento y una ciudadanía con garantías para el ejercicio de sus derechos de participación ciudadana. Una verdadera política anticorrupción es mucho más que solo anuncios publicitarios.