ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES

LA CORRUPCIÓN

sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano

LA CORRUPCIÓN:
sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano

Icefi

Icefi

LA CORRUPCIÓN:

sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano

INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES

CRÉDITOS

Supervisión
Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Coordinación
Ricardo Barrientos – Economista sénior, Icefi

Redacción
Carlos Melgar – Investigador, Icefi

Colaboró también
Walter Figueroa – Economista sénior, Icefi

Cooperación especial
Ana Cevallos – Economista investigadora, Icefi
Ricardo Castaneda Ancheta – Economista sénior, Icefi
Juan José Urbina – Economista sénior, Icefi
Hugo Noé Pino y Carlos Acevedo – Consejo Asesor, Icefi

Producción editorial
Diana De León Dardón – Coordinadora de Comunicación, Icefi
Mónica Juárez – Asistente de Comunicación, Icefi

Edición
Isabel Aguilar Umaña

Diseño y diagramación
Duare Pinto

Administración
Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)
12 avenida 14-41, zona 10
Colonia Oakland, Guatemala, Centroamérica
PBX: (502) 2505-6363

ISBN: 978-9929-674-49-3

Centroamérica, agosto de 2017

Con el apoyo de:

Suecia
Sverige

christian aid

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido es responsabilidad del Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier reproducción comercial requiere permiso escrito previo del Icefi, en cuyo caso debe dirigirse a: comunicacion.icefi@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org.

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org.

RESUMEN

Los múltiples escándalos de corrupción surgidos en años recientes en Honduras, El Salvador y Guatemala, el denominado Triángulo Norte Centroamericano (TNCA), y en los cuales han resultado involucradas las altas autoridades de los poderes del Estado (presidentes, ministros, legisladores, alcaldes, magistrados, jueces, etc.), políticos y empresarios, han generado preocupación creciente por fortalecer la transparencia de la gestión pública. Todas las implicaciones de la corrupción son preocupantes, pero en particular esta ola de escándalos ha levantado una conciencia alarmante y creciente sobre los costos de ese cáncer social, pues además de graves consecuencias éticas, frena el desarrollo democrático al minar la confianza de la ciudadanía en sus autoridades y en el Estado; dificulta la provisión de bienes y servicios esenciales para mejorar la calidad de vida de las personas, y torna políticamente inviables las políticas fiscales progresistas y justas que el TNCA necesita con tanto apremio y urgencia para superar sus graves desafíos de desarrollo.

En este estudio, el Icefi analiza la relación entre corrupción y democracia, identificando los *caminos* o ámbitos en los que este fenómeno social se manifiesta en el TNCA. Recopila casos emblemáticos de corrupción en cada uno de los tres países, y con la debida cautela que exige la seriedad y el rigor técnicos, propone explorar formas para dimensionar sus costos económicos y sociales, exponiendo ejemplos de las pérdidas en términos de gasto público no realizado que sufre la ciudadanía de la región. Además, consciente de los desafíos técnicos y políticos imperantes hoy, propone una agenda anticorrupción para el TNCA con ocho objetivos, sugiriendo acciones en materia legislativa y de fortalecimiento institucional, así como algunas previsiones específicas para cada país.

***Palabras clave**: Centroamérica, corrupción, El Salvador, Guatemala, Honduras, transparencia fiscal, Triángulo Norte Centroamericano*

ABSTRACT

Numerous corruption scandals in recent years in Honduras, El Salvador and Guatemala, the so-called Northern Central American Triangle (NCAT), in which are involved high ranking authorities of all State branches (presidents, ministers, congress members, mayor, magistrates, judges, etc.), politicians and entrepreneurs, have generated growing concern for transparency strengthening at the public affairs. All the implications of corruption are matter of concern, but this wave of scandals has raised alarming and growing awareness on the costs of that social cancer, because besides the ethic consequences, it halts democratic development as it undermines citizen trust in its authorities and in the State; hampers the provision of essential goods and services to improve people's quality of life; and, turns politically unfeasible progressive and fair fiscal policies, so urgently needed by the NCAT to be able to overcome its serious development challenges.

With this study, Icefi analyzes the relationship between corruption and democracy, identifying the *paths* and ambits where this social phenomenon arises in the NCAT. Collects emblematic corruption cases in all three countries, and with the caution required by seriousness and technical rigor, explores ways for sizing their social and economic costs, showing examples of the losses in terms of the public expending not made, affecting the region's citizens. In addition, aware of today's technical and political challenges, proposes an anti-corruption agenda for the NCAT with eight objectives, suggesting actions in the legislation and institutional strengthening areas, and special provisions for each country.

***Keywords*:** *Central America, corruption, El Salvador, fiscal transparency, Guatemala, Honduras, Northern Triangle*

INDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS 16

PRESENTACIÓN 21

1. CORRUPCIÓN Y DEMOCRACIA 27

1.1 Elementos conceptuales 28
1.2 Efectos de la corrupción 35
1.3 Las mediciones sobre corrupción 38
1.4 Sector privado empresarial y corrupción 47
1.5 Las respuestas institucionales en el Triángulo Norte Centroamericano 51

2. LOS PRINCIPALES CAMINOS QUE LLEVAN A LA CORRUPCIÓN EN EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO 57

2.1 Legislación desactualizada 57
2.2 Institucionalidad débil 66
2.3 Sistema de administración de justicia débil 76
2.4 Sistemas electorales y de partidos políticos débiles 79
2.5 Acceso deficiente a la información pública 89
2.6 Escasa participación ciudadana 96
2.7 Conflictos de intereses 106
2.8 Impunidad 111

3. LAS OPORTUNIDADES PERDIDAS EN EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO: CASOS RELEVANTES DE CORRUPCIÓN Y SUS COSTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES 117

3.1 Una advertencia metodológica: Imposibilidad de cuantificar de manera exacta y precisa la corrupción y sus costos económicos y sociales 118

3.2 EL CASO DE HONDURAS **121**
3.2.1 Casos emblemáticos de presunta corrupción **122**
3.2.1.1 Adquisiciones públicas de bienes y servicios **123**
a. Defraudación en el IHSS 123
i. Compra de boletos a la empresa J&J Travel and Tours 124
ii. Compra de ambulancias en el IHSS 124
iii. Caso Cosem 125
iv. Empresas «fachada» en el IHSS 126
v. Caso Mofihss 126
vi. Caso Dimesa 126
b. Casos de corrupción en la Secretaría de Salud 127
i. Astropharma 128
c. Abuso de los decretos de emergencia y fraccionamiento 129
i. ENEE –Wartsila-Westport 84 129
ii. Fraccionamiento 84 130
3.2.1.2 Corrupción en la prestación de servicios públicos **130**
a. El caso Fifagate (Callejas-Hawit) 130
b. El caso Hondutel 131
3.2.1.3 Corrupción en la contratación de obra pública **131**
a. Ampliación y mejora del edificio administrativo del Inprema 131
b. Muro perimetral en edificio del IHSS en San Pedro Sula 132
c. Despilfarro en obras menores en la Empresa Nacional Portuaria 133
d. Obras sin licitar en Inprema 133
3.2.1.4 Abuso de los fideicomisos públicos **134**
a. Fideicomiso Tasa de Seguridad 135
b. Centro Cívico Hondureño 135
c. Caso Palmerola 136

3.2.2 Pérdidas económicas y sociales ocasionadas en estos casos emblemáticos de presunta corrupción en Honduras 137

3.3 EL CASO DE EL SALVADOR 142
3.3.1 Casos emblemáticos de presunta corrupción 143
3.3.1.1 Corrupción en la contratación de obra pública 143
a. Bulevar Diego de Holguín 145
b. Construcción de la hidroeléctrica El Chaparral 147
c. El caso Rhessa: Reconstrucción parcial de la red hospitalaria salvadoreña 148
d. Red hospitalaria en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) 151
e. Abuso de la figura del laudo arbitral: Un factor común en varios casos que merece análisis 152
f. El caso de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) 153
g. Negociaciones ilícitas en la obra pública municipal 155
3.3.1.2 Corrupción en la adquisición pública de bienes y servicios 157
a. Compras de medicamentos en el ISSS 161
b. El caso «Funes - Cosase - Mecafé» 162
c. El caso del Sistema Integrado de Transporte para el Área Metropolitana de San Salvador (Sitramss) 163
d. Conflictos de intereses en una licitación del Ministerio de Turismo 165
3.3.1.3 Plazas «fantasma» 165
a. Centro Nacional de Registro 165
b. Plazas «fantasma» en el ISSS 166
c. Plazas «fantasma» en el Ministerio de Gobernación 166
d. Plazas «fantasma» en la Alcaldía de San Salvador 166

3.3.1.4 Abuso de los fideicomisos públicos y la ejecución de fondos públicos en otras figuras **167**
a. Fideicomiso Especial para la Creación de Empleo en Sectores Productivos Estratégicos (Fecepe) 167
b. Correos de El Salvador 169
c. Infocentros 169
d. «Partida secreta» de la Presidencia 170
i. La «partida secreta» de la Presidencia y «sobresueldos» 172
3.3.1.5 Expedientes engavetados en la Corte de Cuentas 177
3.3.2 Pérdidas sociales por casos emblemáticos de presunta corrupción en El Salvador **179**

3.4 EL CASO DE GUATEMALA **184**
3.4.1 Casos relevantes de presunta corrupción 185
3.4.1.1 Captura de instituciones: El caso «Cooptación del Estado» 187
3.4.1.2 Casos de defraudación aduanera y tributaria 190
a. Caso «La Línea» por recepción de pago de sobornos (defraudación aduanera) 190
b. Caso «Usuarios de La Línea» por pago de sobornos y defraudación aduanera 193
c. Caso «Impunidad y Defraudación» por pago de sobornos y obstaculización de la acción penal 195
3.4.1.3 Casos sobre corrupción administrativa **196**
a. Caso del lago de Amatitlán, por soborno y anomalía en concesión 196
b. Caso de la Terminal de Contenedores Quetzal (TCQ) por soborno y anomalía en concesión 199
c. Caso «La Cooperacha» por asociación ilícita y lavado de activos 201

d. Caso «El Estado como Botín: Registro General de la Propiedad» 203
e. Caso «Corrupción y Construcción» 206
3.4.1.4 Casos de corrupción sobre adquisiciones públicas que afectan el derecho a la salud 209
a. Caso «IGSS-Pisa» por proceso irregular de contratación de servicios 209
b. Caso «Negociantes de la Salud» por anomalías en adquisiciones 210
c. Casos «IGSS-Chiquimula» y «Saqueo del Seguro Social» por procesos irregulares de contratación 213
3.4.1.5 Casos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y plazas «fantasma» 217
a. Caso del diputado Gudy Rivera por tráfico de influencias 217
b. Caso «Redes» por estructuras de tráfico de influencias y corrupción 218
c. Caso de diputados Chávez, Yanes y Arreaga, por tráfico de influencias 220
d. Caso «Venta de Plazas Fantasma» por contratación irregular de personal 221
3.4.1.6 Casos de corrupción judicial 222
3.4.1.7 Casos de corrupción en el ámbito municipal 226
a. Casos del alcalde de Chinautla 226
b. Caso «Exalcalde de Antigua Guatemala» por anomalías en adjudicación de obras 228
c. Caso «Fraude a Chicamán» 230
3.4.2 Pérdidas sociales por los casos emblemáticos de presunta corrupción en Guatemala 232

4. PROPUESTA DE AGENDA ANTICORRUPCIÓN PARA EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO: OBJETIVOS Y LÍNEAS DE TRABAJO **239**

4.1 Objetivo 1. Promover la elaboración, discusión, aprobación e implementación de políticas nacionales o espacios de coordinación multisectorial y democráticos para la transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto 245
4.1.1 Acciones en materia de reforma legislativa **246**
4.1.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional **248**
4.1.3 Prioridades particulares por país **249**

4.2 Objetivo 2. Política fiscal que priorice la transparencia, que sea acorde con las buenas prácticas y estándares internacionales, y que logre con efectividad el uso eficiente y transparente de los recursos públicos para incrementar la calidad de vida 250
4.2.1 Acciones en materia de reforma legislativa **251**
4.2.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional **253**
4.2.3 Prioridades particulares por país **255**

4.3 Objetivo 3. Asegurar la probidad de los funcionarios y empleados públicos, así como una cultura de rendición de cuentas y gobierno abierto
4.3.1 Acciones en materia de reforma legislativa 256
4.3.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional **257**
4.3.3 Prioridades particulares por país **259**
261
4.4 Objetivo 4. Garantizar el acceso a la información pública, incluyendo políticas de datos abiertos y protección de datos personales 261
4.4.1 Acciones en materia de reforma legislativa **261**

4.4.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional **261**
4.4.3 Prioridades particulares por país **262**

4.5 Objetivo 5. Facilitar la participación ciudadana mediante el impulso de espacios de colaboración entre administración pública y sociedad civil 264
4.5.1 Acciones en materia de reforma legislativa **265**
4.5.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional **265**
4.5.3 Prioridades particulares por país **266**

4.6 Objetivo 6. Incorporar el análisis de la responsabilidad del sector privado en los esfuerzos de lucha contra la corrupción 267
4.6.1 Acciones en materia de reforma legislativa **267**
4.6.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional **268**
4.6.3 Prioridades particulares por país **269**

4.7 Objetivo 7. Reconocer y enfrentar la relación entre corrupción y sistemas político electorales 269
4.7.1 Acciones en materia de reforma legislativa **269**
4.7.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional **270**
4.7.3 Prioridades particulares por país **270**

4.8 Objetivo 8. Reforma estructural del sistema de administración de justicia, incluyendo acciones que fortalezcan sus capacidades para luchar contra la corrupción 271
4.8.1 Acciones en materia de reforma legislativa **271**
4.8.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional **272**
4.8.3 Prioridades particulares por país

Referencias bibliográficas **275**
Anexo: entrevistas realizadas **285**

AC	Acción Ciudadana
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
Agaii	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas
AMSA	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
Aproden	Asociación pro Desarrollo Nacional
Arena	Alianza Republicana Nacionalista
Asfalgua	Asfaltos de Guatemala
ASJ	Asociación para una Sociedad más Justa
Banrural	Banco de Desarrollo Rural S.A.
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
Casalco	Cámara Salvadoreña de la Industria y la Construcción
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CES	Consejo Económico y Social
Cespad	Centro de Estudios para la Democracia
CFPM	Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
CGC	Contraloría General de Cuentas
Ciacs	Cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad
Cicig	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
Cifco	Centro Internacional de Ferias y Convenciones
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CNBS	Comisión Nacional de Banca y Seguros
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
Cocisa	Compañía Constructora de Obras Civiles S.A.
Codisa	Construcciones y Diseño S.A.
Coingua	Constructora Industrial Guatemalteca S.A.

Conasa	Constructora Nacional S.A.
Coned	Consejo Nacional de Educación
Copret	Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico
Cosase	Compañía Salvadoreña de Seguridad
CoST	Iniciativa de Transparencia en el Sector de Construcción, por sus siglas en inglés *(Construction Sector Transparency Initiative)*
Cosem	Compañía de Servicios Múltiples S. de R.L.
Covial	Unidad Ejecutora de Conservación Vial
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CVR	Comisión de la Verdad y la Reconciliación
DGAC	Dirección General de Aeronáutica Civil
DGCP	Dirección General de Centros Penales
Dimesa	Distribuidora Metropolitana, S.A. de C.V.
EITI	Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas, por sus siglas en inglés *(Extractive Industries Transparency Initiative)*
ENP	Empresa Nacional Portuaria
EPQ	Empresa Portuaria Quetzal
FCC	Fiscalía de Sección contra la Corrupción
Fecepe	Fideicomiso Especial para la Creación de Empleo en Sectores Productivos Estratégicos
FECI	Fiscalía Especial contra la Impunidad
Fenafuth	Federación Nacional Autónoma de Fútbol Hondureña
Fetccop	Fiscalía Especial para la Transparencia y Combate a la Corrupción Pública
FGR	Fiscalía General de la República
FISDL	Fondo de Inversión Social y de Desarrollo Local
FIV	Fideicomiso de Inversión para la Vivienda
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fodes	Fondo de Desarrollo Social
Fodigua	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
Fonacon	Fondo Nacional para la Conservación de la Naturaleza
Fonacyt	Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología
Fonades	Fondo Nacional de Desarrollo

Fonagro	Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria
Fonavipo	Fondo Nacional de Vivienda Popular
Fosdeh	Foro Social de la Deuda Externa de Honduras
Fundasal	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
Funde	Fundación Nacional para el Desarrollo
Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GCI	Grupo contra la Impunidad
Guatecompras	Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
ICC	*International Chamber of Commerce*
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICM	Incentivo comercial monetario
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
Infom	Instituto de Fomento Municipal
Inprema	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio
Insep	Secretaría de Infraestructura y Servicios Púbicos
IPC	Índice de percepción de corrupción
ISD	Iniciativa Social por la Democracia
IVE	Intendencia de Verificación Especial, dependencia de la Superintendencia de Bancos de Guatemala
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
Lacap	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
LCE	Ley de Contrataciones del Estado
Maccih	Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Mesicic	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MH	Ministerio de Hacienda

Micude	Ministerio de Cultura y Deportes
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
MinFin	Ministerio de Finanzas Públicas
Mingob	Ministerio de Gobernación
Minsal	Ministerio de Salud
MOP	Ministerio de Obras Públicas, Transportes, Vivienda y Desarrollo Urbano
MP	Ministerio Público
NIT	Número de identificación tributaria
Oacnudh	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIE	Organismo de Inteligencia del Estado
OMS	Organización Mundial de la Salud
Onadici	Oficina Nacional de Desarrollo Integral de Control Interno
Oncae	Oficina Nacional de Contrataciones y adquisiciones del Estado
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Onudd	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PEFA	Marco del Programa de Gasto Público y Rendición
PGN	de Cuentas Financieras, por sus siglas en inglés
PGR	Procuraduría General de la Nación
PIB	Procuraduría General de la República
PIP	Producto interno bruto
PNC	Plan de inversiones públicas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Patriota
Proares	Programa de Apoyo a la Reconstrucción de El Salvador
Renap	Registro Nacional de las Personas
Rensetec	Renta y Servicio Técnico
RGP	Registro General de la Propiedad

RIC	Registro e Información Catastral
RPEI	Red político económica ilícita
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SB	Superintendencia de Bancos
Seduca	Asociación para la Salud y la Educación
Sefín	Secretaría de Finanzas
Seters	Sociedad de Servicios Técnicos y Representaciones S.A. de C.V.
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
Sicoín	Sistema de Contabilidad Integrada
Siges	Sistema de Gestión
Sipago	Sistema Integrado de Prepago
Siscode	Sistema de Consejos de Desarrollo
Sitramss	Sistema Integrado de Transporte para el Área Metropolitana de San Salvador
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPNF	Sector público no financiero
TCB	Terminal de Contenedores de Barcelona
TCQ	Terminal de Contenedores Quetzal
Tecma	Tecnología Médica Avanzada
TEC	Tribunal de Ética Gubernamental
TNCA	Triángulo Norte Centroamericano
TI	Transparencia Internacional
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
TSE	Tribunal Supremo Electoral
Ufecic	Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, por sus siglas en inglés *(United Nations Office against Drugs and Crime)*
UTE	Unión Temporal de Empresas
Wola	Oficina en Washington para América Latina, por sus siglas en inglés *(Washington Office for Latin America)*

LA CORRUPCIÓN: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano

PRESENTACIÓN

Cualquiera que ha abogado y luchado por la justicia fiscal en Centroamérica con seguridad se ha enfrentado a la oposición y resistencia a las reformas integrales que buscan elevar la carga tributaria o el gasto público social, con base en el argumento de la gravedad del problema de la corrupción. Aunque esta nunca será una excusa válida para no emprender las reformas que son urgentes y necesarias para el desarrollo democrático e incluyente de la región, sí constituye una denuncia válida que todo intento de reforma fiscal legítimo debe tomar en cuenta. Cualquier intención de gobernar de forma legítima debe considerarla en cuenta en Centroamérica y en cualquier parte del mundo, pues la corrupción es un freno al desarrollo democrático porque mina la confianza de la ciudadanía en sus autoridades y debilita las capacidades del Estado para cumplir sus funciones.

Para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), la gravedad de la corrupción como muro que obstaculiza la transformación democrática de un sistema fiscal quedó dramáticamente clara en el caso de Guatemala durante los eventos que marcaron en 2015 la vida social y política de ese país. Ante una coyuntura tan vibrante, el Icefi, con el apoyo de Oxfam, en agosto de 2015 —es decir, en pleno fragor de las acciones del movimiento ciudadano que lograron la renuncia del presidente Otto Pérez Molina y el derrumbe de su gobierno marcado por la corrupción—, elaboró y publicó el informe *La corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*, dedicado al caso guatemalteco.

Ante el enorme éxito y la excelente acogida que disfrutó ese estudio, en el presente documento el Icefi responde a su naturaleza regional y realiza el análisis del fenómeno de la corrupción, además de en Guatemala, en El Salvador y Honduras, articulando el trabajo para el área denominada en la actualidad Triángulo Norte Centroamericano (TNCA). Pero este trabajo va más allá de la simple extensión de la cobertura geográfica de la investigación, pues además profundiza y fortalece los fundamentos teóricos y conceptuales que sustentan el análisis y las recomendaciones que se presentan.

Las secciones iniciales abordan la relación entre corrupción y democracia y, en este marco, los efectos de la corrupción y el desafío de medirla. Introducen la visión, quizá para algunos innovadora o polémica, de la relación entre el sector privado empresarial y la corrupción, ya que persisten opiniones en cuanto a que el fenómeno es exclusivo del sector público, aunque tal como lo revelan prácticamente todas las entrevistas realizadas —pero quizá mucho más importante, el examen de los casos relevantes recopilados— la relación con el sector privado es fundamental para entender y, sobre todo, atacar la corrupción. El estudio muestra que los Estados de la región y la comunidad internacional no han sido indiferentes ante esta problemática, y se examinan las respuestas institucionales tanto de carácter nacional como internacional.

La corrupción tiene expresiones particulares para el TNCA. Por esta razón, el estudio propone una tipología de ámbitos y espacios en los que esta se produce; en otras palabras, señala los *caminos* de la corrupción en la región. Analiza aspectos como la legislación desactualizada, debilidades en las instituciones, en los sistemas de administración de justicia, electorales y de partidos políticos. Identifica como *caminos* para la corrupción en la región el acceso deficiente a la información pública y la participación ciudadana escasa, y concluye con dos aspectos íntimamente ligados con el fenómeno: los conflictos de intereses y la impunidad.

Con fundamentos conceptuales y teóricos fortalecidos, el estudio hace una recopilación, si bien no exhaustiva, sin duda muy

relevante de casos emblemáticos de corrupción en los tres países, incluyendo, para Guatemala, una actualización del trabajo de 2015 que revela una trágica abundancia de casos emblemáticos y de perfil alto llevados ante los tribunales en los dos años que han transcurrido desde entonces. Con base en esta recopilación de casos altamente significativos de corrupción, y con la debida cautela que exige la seriedad y el rigor técnicos, el Icefi propone explorar formas innovadoras o creativas de dimensionar cuantitativamente la corrupción y sus costos, tanto económicos como sociales.

Sin embargo, con este estudio el Icefi no pretende lo imposible, así que no intenta una cuantificación exacta de la corrupción y de sus costos sociales y económicos. El Icefi empieza por identificar algunos valores o montos involucrados en casos de corrupción con alta exposición mediática en cada país, para luego contrastarlos con rubros presupuestarios particularmente relevantes de gasto público social o prioritario, como una forma técnicamente sustentada de proporcionar una idea de las oportunidades perdidas o costos sociales generados por actos de corrupción. El Instituto cree que con este ejercicio técnico, el lector coincidirá en que esta forma de aproximar costos económicos y sociales del flagelo resulta más que contundente para rechazarlo y renovar los esfuerzos por su erradicación en el TNCA.

En cuanto al esfuerzo por erradicar la corrupción, este estudio incursiona en la tarea ambiciosa de proponer una agenda. El diseño y planteamiento de esta propuesta parte del reconocimiento de que la corrupción no solo es un fenómeno posiblemente presente en toda la historia de la humanidad, sino que toca a todos los ámbitos y niveles del quehacer humano. Pretende conformar una *masa crítica* de acciones para alcanzar ocho objetivos planteados a partir de las experiencias, datos, documentos y, sobre todo, las lecciones que deja el análisis de la realidad de la región y que tienen relación con cambios al sistema de justicia, promoción de políticas nacionales para la transparencia rendición de cuentas y probidad, así como una política fiscal con un pilar de transparencia moderno que maximice la utilización de los recursos públicos en función del bienestar social, entre otros.

El fin último de la agenda propuesta es —y ciertamente el Icefi cree que *debe ser*— atacar los problemas y debilidades evidenciados por los casos relevantes de corrupción recopilados en los tres países. Sin embargo, al plantear esta agenda el Instituto se cuida en extremo de no rayar en la ingenuidad, puesto que los desafíos técnicos y políticos que implica su implementación son descomunales.

Se puede concluir que la corrupción es en muchos sentidos un fenómeno político, ya que el corrupto y el corruptor tienen cuotas de poder que les permiten perpetrar delitos y permanecer impunes. Por ello es que la lucha contra la corrupción es una lucha en contra de la impunidad.

La propuesta plantea para cada uno de los ocho objetivos de la agenda anticorrupción acciones en materia legislativa y de fortalecimiento institucional, deducidas de los caminos para la corrupción identificados en la región, del estudio de los casos relevantes y, en general, de la realidad de los tres países. Para el Icefi es imperativo e imprescindible mantener conciencia de los desafíos técnicos, pero sobre todo políticos de lograr con éxito estas acciones: no es fácil, ni rápido, ni barato. En esto último, el Instituto advierte que derrotar a la corrupción, por ejemplo mediante la implementación de esta agenda, sin duda tiene un costo en términos fiscales ya que fortalecer instituciones incluye fortalecer sus presupuestos de forma transparente y sostenible en el tiempo.

La agenda anticorrupción propuesta no está dirigida únicamente al sector público, sino a la totalidad de sectores sociales, incluyendo al sector privado empresarial. Constituye un insumo para coadyuvar a una transformación política y social, un cambio en las formas en las que convivimos, nos relacionamos y ejercemos el poder.

Es innegable el sesgo de una perspectiva desde la política fiscal, inevitable para el Icefi, reflejado en un objetivo específico para promover la transparencia fiscal, acorde con las buenas prácticas

y estándares internacionales, y que logre con efectividad el uso eficiente y transparente de los recursos públicos. Una contribución que, con un claro sentido de proceso, estimule más investigación y debate sobre cómo los funcionarios públicos, empresarios, políticos y ciudadanos probos y honestos, pueden articularse en un movimiento que no solo frene, sino que logre derrotar la marejada cancerígena de la corrupción en el TNCA.

1. Corrupción y democracia

La preocupación sobre el rol de los Gobiernos en la resolución de problemas añejos que aquejan a sus sociedades conlleva la necesidad de diseñar e implementar mecanismos para reducir las posibilidades de que ocurran actos de corrupción, considerando el daño y los efectos negativos inherentes a este flagelo social. Por esta razón, entre las estrategias gubernamentales contemporáneas relacionadas con el tema predomina la necesidad de otorgar un énfasis mayor al funcionamiento de medidas para prevenir la corrupción pero, de manera complementaria y como un engranaje necesario para que estos actos no queden sin castigo, fortalecer al sistema de justicia para asegurar la persecución y sanción penal de quienes resulten involucrados en esta clase de actos, ya sea que se trate de funcionarios o particulares.

La tarea no es fácil, pues la lucha contra la corrupción implica alterar los niveles de influencia que sectores económica, militar y políticamente poderosos han ejercido sobre el sector público de cada país, apoyados por múltiples factores como la fragilidad de las instituciones públicas (especialmente, de los órganos de control), la laxitud y desactualización del marco jurídico, así como la falta de articulación de la sociedad civil para ejercer contrapeso suficiente a las decisiones que afectan los intereses de la mayoría de la población.[1] El ejemplo de los países del TNCA resulta apropiado, pues debido a la combinación de características históricas como las mutaciones de los modelos económicos, los períodos con rasgos de autoritarismo en el ejercicio del poder (incluyendo la existencia de conflictos bélicos y sistemas contrainsurgentes) y el menoscabo a las garantías de

1 Algunos estudios o ensayos han descrito estos factores; por ejemplo, el documento *La corrupción en Guatemala* (1999), de Acción Ciudadana; el ensayo denominado «Apuntes sobre la historia de la corrupción en Honduras» (2005), de María de los Ángeles Chaverri y Vicente Zavala, y el ensayo «Las clases dominantes, la legislación y los márgenes de la corrupción política. El Salvador a mediados del siglo XIX», (2014) de Antonio Acosta.

independencia judicial,[2] se consolidó un círculo vicioso entre corrupción política e impunidad.

Las prácticas corruptas producen un alto costo social porque restan oportunidades y ponen los servicios públicos básicos fuera del alcance de quienes no pueden darse el lujo de participar en actos corruptos (como el pago de sobornos), perpetuando en muchos casos las condiciones de desigualdad y exclusión, especialmente de grupos vulnerables como mujeres, jóvenes, pueblos indígenas o personas con discapacidades. También erosionan los esfuerzos del sistema democrático para garantizar los derechos humanos básicos, especialmente los económicos, sociales y culturales. Por constituir esta consecuencia una de las preocupaciones centrales de este libro, a continuación se hace un breve repaso conceptual sobre la corrupción, sus efectos, la situación de este fenómeno en el mundo y el rol del sector privado empresarial en su combate. Asimismo, se presentan algunas respuestas institucionales que se están impulsando para contrarrestar el impacto negativo de la problemática.

1.1 Elementos conceptuales

El Icefi sostiene que la corrupción sigue constituyendo una amenaza real frente al propósito de construir administraciones públicas que logren una legitimidad social sólida y que cuenten con los recursos suficientes para procurar el desarrollo social y económico. El concepto más aceptado de corrupción indica que se trata del «abuso del poder para beneficio propio» (Transparencia

2 Al respecto existen abundantes estudios sobre los riesgos y amenazas a la independencia judicial en la región centroamericana, entre los que se recomienda revisar el estudio *Ley vs. realidad. Independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá* elaborado por la Fundación para el Debido Proceso (http://www.dplf.org/sites/default/files/ley_vs_realidad_marzo2014.pdf), el ensayo «Los poderes judiciales en Centroamérica y su papel en la consolidación del Estado democrático de derecho», que forma parte del *Cuarto informe estado de la región* (http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/004/Obando_2010.pdf), y los informes que para Guatemala, El Salvador y Honduras ha elaborado y rendido la Relatoría Especial sobre la independencia de magistrados y abogados a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos /Oacnudh) (http://www.ohchr.org/SP/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx).

Internacional, 2009); este concepto resulta más adecuado que otros porque hasta hace pocos años el ámbito de referencia del flagelo se circunscribía con exclusividad al sector público. Sin embargo, esta perspectiva se modificó de manera significativa en las últimas décadas, cuando se tomó conciencia del papel protagónico que las empresas o actores privados (nacionales y transnacionales) pueden desempeñar en la corrupción.[3]

Aunque no existe una definición universal de corrupción,[4] se identifican tres elementos que caracterizan a los actos corruptos: a) implican necesariamente la violación de un deber y una contradicción de intereses, es decir, están vinculados con un sistema normativo que atribuye a uno o a varios agentes (autoridad) competencias para tomar decisiones en función de intereses que no son propios; b) están motivados por la obtención de un beneficio *extraposicional* (en otras palabras, adicional al que se recibe por el puesto regular que tiene el agente), que no se

3 Además de precedentes jurídicos de la Unión Europea (UE), como la acción común del 22 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo de Europa sobre la corrupción en el sector privado (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998F0742&from=ES), destaca la innovadora regulación que se incluyó en el artículo 12 de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* para hacer frente a la corrupción en el sector privado (http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf).

4 Puede notarse que instrumentos como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción no incluyen una definición de corrupción. El caso más notable sobre este aspecto proviene de las discusiones que se dieron durante la negociación del proyecto de texto de la última convención citada, ya que originalmente sí contemplaba una definición. En el transcurso del proceso se llegó a enfocar la definición de corrupción con tres criterios distintos: el primero, centrarse en la tipificación de los delitos o actos de corrupción; el segundo, definir el concepto en términos generales; y el tercero, referirse a la corrupción solo como un término que se emplearía en el texto de la futura convención. Frente a la divergencia de opiniones que se mantuvo durante el debate de este punto y debido al hecho de que varias delegaciones mantuvieron firmemente su preferencia de que no se incluyera, la decisión final fue suprimir este apartado. Para más información se recomienda consultar en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_S.pdf.

podría obtener cumpliendo con el deber que impone el sistema normativo; c) son conductas que el agente oculta o mantiene encubiertas, por la carga negativa que implica la violación de un deber, por las sanciones que podrían estar asociadas con esos actos e, incluso, porque tal encubrimiento permite seguir ocupando el cargo que posibilita la obtención de beneficios o ganancias adicionales (Garzón Valdés, 2003).

De acuerdo con Vásquez (2007), la posibilidad de llevar a cabo la violación de un deber será mayor cuanto más prevalezca el poder de discrecionalidad de la autoridad tomadora de decisiones, puesto que ello aumenta las opciones de ganancias extra, especialmente si nos remitimos al ámbito estatal. Si a esto se agrega que la corrupción es más susceptible de florecer en contextos organizacionales en los que las decisiones —tanto las del ámbito público como las del privado— se toman en un régimen de monopolio y sin mecanismos estrictos de rendición de cuentas, entonces se podría estar de acuerdo con la ecuación básica de la corrupción sugerida por Robert Klitgaard: «Corrupción es igual a monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad —en el sentido de obligación de dar cuentas— por la decisión pública».[5]

En su concepción histórica, se concibe a la corrupción como un fenómeno universal con manifestaciones particulares en cada época y en cada nación, de manera que cambia de acuerdo con el lugar, el tiempo y la sociedad (González Llaca, 2005); sin embargo, el que una conducta sea o no calificada como corrupta depende del sistema jurídico de referencia y de las prácticas sociales desde las que se juzga el hecho (Calsamiglia, 2000). De acuerdo con

5 Esta propuesta de Robert Klitgaard, desde un punto de vista de factores organizacionales que inciden en su aparición, es conocida en la literatura anticorrupción a través de la ecuación C = M + D – T, que significa: corrupción = monopolio + discrecionalidad - rendición de cuentas. De acuerdo con algunos autores, lo interesante de esta perspectiva es que permite observar directamente algunos de los elementos que determinan los grados de incidencia de la corrupción en un campo organizacional determinado, de manera tal que hace más transparentes los factores a los que debe apuntar una política de lucha contra la corrupción.

Klitgaard (1984: 13), cada país posee una política, cultura e historia que afectan «tanto la forma de corrupción como las maneras de combatir esa corrupción». En otras palabras, pese a que se trata de un fenómeno que ha existido siempre (Tortosa, 1994), la diferencia se encuentra en la forma en que los Estados diseñan, implementan y monitorean políticas públicas para combatir la corrupción.

Con respecto a su tipología, la mayoría de personas asocia la corrupción únicamente con el pago de sobornos. Sin embargo, es propicio aclarar que, en la práctica, más bien representa un término genérico que engloba varias conductas reguladas habitualmente en los códigos penales de los países mediante figuras delictivas tales como cohecho (o soborno) pasivo y activo (o propio e impropio), soborno transnacional, peculado, malversación, nepotismo, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, fraude, cobro ilegal de comisiones, enriquecimiento ilícito de particulares, testaferrato, abuso de autoridad, violación de los deberes del funcionario, negociaciones ilícitas, concusión, entre otras. La prevalencia de estas conductas varía de un contexto a otro, en función de los actores, procesos, instituciones e incentivos involucrados en cada caso.

La regulación penal de los actos de corrupción (cuando existe) obliga a que la realización del hecho considerado corrupto ocurra en la clandestinidad. De esa manera, factores como el costo de oportunidad, la probabilidad de detección, la severidad de la pena o de la sanción social, también contribuyen a determinar en cada país el alcance y la forma en que la corrupción se manifiesta. Adicionalmente, hay conductas que algunos países consideran delictivas, mientras otros las califican como legales y se encuentran reglamentadas (aunque esta brecha es cada vez más corta gracias a las convenciones internacionales),[6] de manera

6 Se pueden citar dos ejemplos: en primer lugar, las variaciones que existen en ciertas disposiciones que regulan el ámbito del financiamiento de partidos políticos y de las campañas electorales, de manera que lo permitido en algún país es prohibido o restrictivo en otro; en segundo lugar y a manera de ejemplo, las legislaciones que permiten la conciliación en los procesos penales de corrupción (como en el caso de Honduras), mientras que en otros es impensable esta opción, por la gravedad de un hecho de esta naturaleza y los intereses en juego.

que las estrategias para combatir la corrupción siguen siendo un desafío para la ingeniería institucional y las legislaciones.

Para identificar la magnitud de la corrupción en el ámbito público, Transparencia Internacional (2017) propone una clasificación de acuerdo con la cantidad de recursos públicos involucrados y el sector en el que se produzca el hecho. En primer lugar, la *pequeña corrupción,* que implica el abuso del poder confiado a funcionarios en sus interacciones con las personas que a menudo están tratando de acceder a bienes o servicios públicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía, tribunales y otras agencias. Esta modalidad se concentra en transacciones individuales e involucra el intercambio de modestas cantidades de dinero, o la concesión de pequeños favores en posiciones menores.

En este caso, la corrupción perpetúa la discriminación en contra de los menos aventajados, pues como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), «La relación entre corrupción y derechos humanos también se ha enfocado desde la perspectiva de la discriminación […] cuando un funcionario público acepta dinero u otras gratificaciones de una persona, dado que esta adquiere un estatus privilegiado en relación a otras personas que, en igualdad en las demás circunstancias, no han ofrecido tales gratificaciones, y reciben por ello un trato discriminatorio» (CIDH, 2001: párr. 50).

En segundo lugar, la *gran corrupción*, que comprende el abuso del poder de funcionarios de alto nivel para beneficiar a unos pocos, involucra gran cantidad de bienes y provoca daños generalizados a las personas y a la sociedad. Se concreta en el otorgamiento indebido de cuantiosos contratos, concesiones y licencias de operación, y afecta la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en tanto: a) desvía recursos para la realización progresiva de los DESC, lo que puede implicar incluso una violación de la

prohibición de regresividad;[7] b) afecta el principio de máxima utilización de los recursos disponibles; y c) desalienta la inversión y la ayuda internacional. En palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el campo de los DESC «[…] la corrupción tiene una incidencia muy importante, pues es uno de los factores que puede impedir al Estado "adoptar las medidas necesarias […] hasta el máximo de los recursos disponibles […] a fin de lograr progresivamente […] la plena efectividad de" tales derechos» (CIDH, 2001: párr. 48).

La tercera modalidad es la *corrupción política*, que comprende la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio. En este caso, lo importante es que la función que se ejerce y el deber que impone la regla tienen como fin el logro de un objetivo colectivo, el cual se ve perjudicado por el acto corrupto.[8] En conexión con esta categoría, otra de las formas de corrupción más graves es la denominada *captura del Estado* (CdE), que usualmente se define como la intervención de individuos o grupos económicos legales en la formulación de leyes, decretos, regulaciones y políticas públicas, con el propósito de obtener beneficios económicos de corto y largo plazos (Hellman, Jones y Kaufmann, 2000).

7 El principio de prohibición de regresividad o prohibición de retroceso dispone que la normativa (regresividad normativa) y las políticas públicas (regresividad de resultados) no deberían ser modificadas si esto implica retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad; por esta razón, no deben ni pueden empeorar la situación del derecho preexistente en cuanto a su alcance, amplitud y efectividad. Es decir, por medidas regresivas se entienden todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido.

8 Como indican algunos autores, no necesariamente está circunscrita al ámbito del Estado: hoy son varias las organizaciones privadas que cumplen objetivos públicos. Por citar un caso, para Mark Warren la corrupción política no solo se refiere a los funcionarios públicos, sino también a diversas asociaciones y corporaciones que contribuyen a la toma de decisiones y acciones colectivas. El poder colectivo no incluye solo el poder estatal, sino también la «fuerza» del juicio y argumentación colectiva (sociedad civil), así como un control sobre recursos económicos que sea suficiente para generar daños (empresas).

Los efectos más dañinos de la CdE ocurren en términos institucionales cuando se generan condiciones que propician el acceso de todo tipo de agentes privados, legales e ilegales, a los núcleos del Estado para reconfigurar las mismas instancias de decisión estatal (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2012). Estas situaciones de corrupción se producen, sobre todo, en países con graves fallas institucionales e intensa presencia criminal. Quizás teniendo en cuenta esta correspondencia, la *Convención de las Naciones Unidas sobre la Corrupción* (*CNUCC*) resaltó la importancia de entender las relaciones prácticas y reales entre la corrupción y la criminalidad con mucha más profundidad que el abordaje previsto inicialmente en la *Convención Interamericana contra la Corrupción* (*CICC*), impulsada en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Considerando la estrecha relación entre estos dos fenómenos sociales y nuevas variantes en esa interrelación detectadas en la práctica, Garay y Salcedo Albarán (2012) han propuesto el concepto de *reconfiguración cooptada del Estado* (RCdE),[9] cuando en situaciones de corrupción sistémica y captura del Estado se observan las siguientes características: a) participación de individuos y grupos sociales legales e ilegales; b) los beneficios perseguidos no son solo de carácter económico sino penal e, incluso, de legitimación social; c) coerción y establecimiento de alianzas políticas que complementan o sustituyen el soborno; y d) afectación de diferentes ramas del poder público y diferentes niveles de la administración. En este caso, las reglas de juego que conforman las instituciones formales son reconfiguradas desde adentro del Estado, es decir, mediante la manipulación de las instituciones del Estado para lograr su propia transformación en función de intereses criminales.

Las perspectivas de análisis de la última década —reflejadas ampliamente en las declaraciones y convenciones internacionales—

9 Uno de los estudios más relevantes sobre la evolución de la «captura del Estado» a la «reconfiguración cooptada del Estado» es el estudio *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados. El caso Colombia*, disponible en: https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Redes_ilicitas_reconfiguracion_Estados_Vortex.pdf.

hacen notar la relación que existe entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la organizada y la económica, incluidos el blanqueo de dinero, el financiamiento del terrorismo, así como los mecanismos para la evasión fiscal. El contexto de la globalización también muestra que este flagelo ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirlo y combatirlo desde un enfoque amplio y multidisciplinario. Estas nuevas perspectivas obligan a repensar las estrategias y políticas de lucha contra la corrupción.

1.2 Efectos de la corrupción

La literatura anticorrupción y los instrumentos jurídicos internacionales han resaltado la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar la legitimidad de las instituciones públicas y los valores de la democracia, la ética, la justicia y el imperio de la ley. Los efectos negativos de la corrupción incluyen la pérdida de confianza en la administración pública y la crisis de legitimidad del sistema político; el desincentivo de la inversión extranjera; la interferencia en los mecanismos para la adecuada asignación y administración de los recursos públicos y, por último, acentúan las desigualdades sociales al anular las políticas gubernamentales orientadas a combatirlas, comprometiendo el desarrollo sostenible (Arcila Niño, 2000).

En la actualidad preocupan los costos sociales que genera, de ahí la elaboración de estudios que intentan vincular las estrategias anticorrupción con los derechos humanos, concentrando su atención en los efectos sobre las personas y las consecuencias que tienen para sus vidas. Sin duda, el costo más lamentable y trágico se da cuando la corrupción llega a ocasionar la muerte de seres humanos.[10] Desde una perspectiva general, se distinguen dos tipos

10 Entre los escándalos de corrupción revelados en 2015 en Guatemala, el denominado «Caso IGSS-PISA» constituye un ejemplo de que la corrupción mata. Al respecto se pueden consultar las siguientes notas: https://nomada.gt/el-negocio-del-igss-con-una-empresa-literalmente-podria-matar-a-530-pacientes/;

de vínculos causales: el primero se refiere a *prácticas corruptas que violan directamente un derecho humano,* por ejemplo, cuando el acto corrupto significa inmediatamente el incumplimiento de una obligación estatal referida a un derecho, o cuando un funcionario o institución estatal actúa de forma tal que impide que una o más personas tengan acceso a ese derecho.[11]

En segundo lugar, aparecen las *prácticas corruptas que generan un riesgo de que se produzcan violaciones de derechos humanos, pero cuya realización no significa inmediatamente la violación de un derecho*. Por ejemplo, si un funcionario de aduanas permite la importación de desechos tóxicos desde otro país a cambio de un soborno y después esos desechos se ubican en lugares próximos a una zona habitacional, podrían violarse de manera indirecta por el soborno los derechos a la vida y a la salud de los habitantes de dicha zona (Nash Rojas, *et al*., 2014).

La relación entre las agendas se aprecia con más certeza en ciertos derechos humanos, como los relacionados con la participación política (el derecho al voto y a presentarse como candidato a elecciones; el derecho al acceso equitativo a los servicios públicos, entre otros), que permiten lograr una ciudadanía activa, responsable e informada. También cuando se cuenta con garantías para ejercer las libertades de reunión, asociación y expresión (que incluyen el derecho de acceso a la información) se generan las condiciones necesarias para una participación efectiva en las discusiones en torno a los problemas públicos y, por ello, vitales en el esfuerzo para combatir la corrupción.

---

https://nomada.gt/igss-tres-pacientes-renales-muertos-quince-infectados-y-530enriesgo/; https://nomada.gt/caso-pisa-van-54-personas-infectadas-y-5-fallecidas-pacientes-piden-fin-de-contrato/; https://nomada.gt/un-soborno-de-q18-millones-que-costo-13-vidas/; y https://nomada.gt/historico-jueza-envia-a-la-carcel-a-todos-los-acusados-por-el-caso-igss-incluidos-personajes-muy-poderosos/.

11 En el primer tipo, un ejemplo es cuando un juez acepta un soborno, en cuyo caso se afecta de forma inmediata su imparcialidad, con lo cual se viola el derecho a un juicio justo. En el segundo supuesto, el ejemplo es cuando alguien necesita sobornar a un funcionario para obtener un subsidio habitacional, o a un médico para acceder a un tratamiento en un hospital público.

Otro principio que está en la base de los derechos humanos y que ofrece una perspectiva novedosa y significativa en la lucha contra la corrupción es el principio de igualdad y no discriminación, ya que implica impulsar medidas dirigidas a aumentar la participación política y el acceso a la información de los grupos que se ven afectados desproporcionadamente por prácticas corruptas, tales como trabajadores migrantes, pueblos indígenas, personas privadas de libertad, etcétera. En virtud de complejas prácticas sociales, culturales e institucionales, las personas que pertenecen a estos grupos no gozan de sus derechos de la misma forma que el resto de la sociedad y tienen menos capacidad de defenderse frente a abusos de poder, razón por la cual son víctimas fáciles de prácticas corruptas.[12]

Además del impacto de la corrupción en el disfrute de los derechos sociales, económicos y culturales (la perspectiva más común), otro espacio en el que se puede advertir esta conexión es el ámbito de la justicia. A causa de la extensión, los recursos involucrados y la cantidad de personas implicadas en los procedimientos jurisdiccionales, las oportunidades de corromperse abundan y pueden involucrar a diversas instituciones y personas —jueces, funcionarios, abogados, fiscales y policías—. Como señalan Nash y compañeros (2014), en estos casos se vulneran algunas de las garantías que integran el derecho al debido proceso, pero además se afectan los derechos o intereses sustantivos, que tienen como fin tutelar los procedimientos jurisdiccionales (como el derecho a la vida o a la libertad personal).

Las agendas anticorrupción y de derechos humanos potencian una resolución adecuada, con sustento en disposiciones constitucionales y legales en asuntos que han generado tensión, como cuando se argumenta que la formulación del delito de enriquecimiento ilícito viola el derecho a la presunción de inocencia y la garantía en contra de la autoincriminación. O que

12 Para profundizar en esta vinculación se recomienda el estudio *Corrupción y derechos humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, disponible en: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/142495/Corrupcion-y-derechos-humanos.pdf?sequence=1.

algunas técnicas especiales de investigación violan el derecho a la privacidad y al debido proceso, que los procedimientos para la recuperación de bienes (como la extinción de dominio) se contraponen a los derechos de propiedad y a la presunción de la inocencia (Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2011).

1.3 Las mediciones sobre corrupción

Los esfuerzos por medir la corrupción demuestran que esta constituye una práctica extendida en países ricos y pobres, sin importar su nivel de desarrollo; sin embargo, algunos estudios han demostrado que el impacto negativo del flagelo es mayor en estos últimos, pues adquiere dimensiones alarmantes y, en demasiados casos, constituye, junto a la desigualdad, tanto un símbolo del presente como un resultado del devenir histórico (Ortega, Casquero y Sanjuán, 2009). La corrupción, además, favorece a los grupos poderosos, de manera que en ocasiones, con el aumento de la desigualdad, los grupos con mayores recursos pueden comprar o ejercer influencias. La cualidad corrosiva del fenómeno —el «aprendizaje a través de la práctica» y la creencia de que es «normal» y «todo el mundo lo hace»— puede, desde esta perspectiva, contribuir a que los países se vean atrapados en círculos viciosos de desigualdad y corrupción.

La edición de 2016 del *Latinobarómetro*,[13] que elabora anualmente la corporación del mismo nombre a partir de encuestas de opinión, revela que la corrupción se ubica como uno de los principales problemas de los países latinoamericanos, en parte porque la democracia ha traído mayores grados de transparencia que permiten conocer hechos de corrupción de larga data (principalmente expuestos por los medios de comunicación) que antes eran invisibles, lo que hace aumentar la percepción acerca de la importancia del problema. Los resultados del estudio reflejan la relevancia que este fenómeno ha ido adquiriendo entre la ciudadanía, que demanda resultados en la lucha contra

13 Disponible en: http://www.latinobarometro.org/.

la corrupción y reconoce que esta ha dejado de ser un problema de un solo país para transformarse en un problema de la región.

Sin embargo, el informe también resalta que la democracia tiene dificultades en lograr un apoyo mayoritario de la población, entre otros motivos, por la percepción de que no se gobierna para la mayoría; por el contrario, la población tiene la sensación de que se gobierna para el beneficio de unos pocos. En promedio para la región centroamericana, el 70% de la población considera que los países están gobernados por grupos poderosos en su propio beneficio, el 24% supone que es para el bien de todo el pueblo, en tanto el 6% restante responde que no sabe (véase tabla 1). Esta percepción negativa es más arraigada en Costa Rica (86%), Panamá (80%), Honduras (77%) y El Salvador (69%), y se presenta en menor porcentaje en Guatemala (59%) y Nicaragua (48%).

De acuerdo con este estudio, para quién se gobierna es uno de los indicadores más severos en contra de quienes detentan el poder político en los países, al mismo tiempo que es un indicador sobre el cual no hay respuesta del sistema político. Por otra parte, el Latinobarómetro muestra que en aquellos países donde las personas perciben que se avanza en la lucha contra la corrupción existe una mejor apreciación de la democracia, en comparación con aquellos donde se percibe lo contrario (Corporación Latinobarómetro, 2016: 8). Pero la percepción de avances en esta materia es pesimista en Centroamérica: al responder a la pregunta sobre cuánto creen los encuestados que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos dos años, únicamente el 34% considera que mucho o algo, mientras que el 59% estima que se ha avanzado poco o nada, y un 7% no sabe o no responde.

Tabla 1
Latinobarómetro 2016: Respuesta a la pregunta
«¿Diría usted que [el país] está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?»

Respuestas	Promedio de Centro-américa	Costa Rica	Panamá	Hon-duras	El Salvador	Guate-mala	Nica-ragua
Grupos poderosos en su propio beneficio	**70%**	86%	80%	77%	69%	59%	48%
Para el bien de todo el pueblo	**24%**	11%	17%	18%	21%	31%	46%
No sabe	**6%**	3%	3%	4%	10%	10%	6%

Fuente: Icefi, con base en información de Corporación Latinobarómetro (2016).

Paradójicamente, los porcentajes descritos podrían explicar por qué persiste una enorme brecha entre el discurso y la realidad en la implementación de reformas creíbles en materia de transparencia y lucha contra la corrupción e impunidad: existen actores poderosos que verían afectados o disminuidos sus privilegios. Como expresa el estudio, presenciamos un fenómeno que afecta directamente la legitimidad de la democracia y contra el cual las políticas públicas aplicadas hasta ahora no logran convencer a la población de que son efectivas, sumado a la percepción mayoritaria de que los gobernantes no trabajan para la mayoría, sino más bien cuidan sus propios intereses. Como un círculo vicioso, quienes no quieren perder sus privilegios indebidos garantizan en muchas ocasiones su influencia a través del financiamiento de los partidos políticos, otra de las cajas negras de los sistemas políticos de la región.

En cuanto a mediciones específicas de la corrupción destacan dos; la primera es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que elabora anualmente Transparencia Internacional (TI). Como su nombre lo indica, el IPC otorga una puntuación y clasifica a los

países según las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en su sector público; es un índice compuesto integrado por una combinación de encuestas y evaluaciones sobre corrupción efectuadas por diversas instituciones.[14]

De acuerdo con los resultados de la edición de 2016, el 69% de los 176 países incluidos en el IPC obtuvo una puntuación inferior a 50, en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción). En esta ocasión destaca que fueron más los países que descendieron posiciones en el índice que los que escalaron puestos, lo cual alerta sobre la necesidad de tomar medidas urgentes. En el mundo, Dinamarca se situó en la primera posición con una puntuación de noventa, mientras que Somalia y Sudán del Sur ocuparon el último y penúltimo lugar, con diez y once puntos, respectivamente.

En América Latina y el Caribe, Uruguay (71), Bahamas (66) y Chile (66) aparecen como los países con mejor puntuación y, por ende, con menor percepción de corrupción, mientras que en el otro extremo, Haití y Venezuela tienen la más alta percepción de corrupción al obtener veinte y diecisiete puntos, respectivamente. La preocupación se extiende al analizar los resultados que obtuvieron los países de Centroamérica (véase tabla 2): Costa Rica mejoró levemente al subir de 55 (obtenido en 2015) a 58 en su puntuación, mientras que Guatemala mantuvo la misma calificación del año anterior (28); sin embargo, El Salvador, Panamá, Honduras y Nicaragua registraron una calificación menor a la obtenida en la edición de 2015.

14 Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.

Tabla 2
Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional: Puntuación obtenida por los países de Centroamérica (2014-2016)

	2014		2015		2016	
País	**Punteo**	**Puesto global** (de 175 países)	**Punteo**	**Puesto global** (de 168 países)	**Punteo**	**Puesto global** (de 176 países)
Costa Rica	**54**	47	**55**	40	**58**	41
Panamá	**37**	94	**39**	72	**38**	87
El Salvador	**39**	80	**39**	72	**36**	95
Honduras	**29**	126	**31**	112	**30**	123
Guatemala	**32**	115	**28**	123	**28**	136
Nicaragua	**28**	133	**27**	130	**26**	145

Fuente: Icefi, con base en información de Transparencia Internacional.

La segunda medición se refiere a los resultados de la dimensión de «Control de la corrupción» de los *Indicadores mundiales de gobernabilidad* del Banco Mundial,[15] que capta la percepción sobre la medida en que el poder público se ejerce para obtener ganancias privadas, incluyendo las pequeñas y las grandes formas de corrupción, así como el grado en que el Estado se encuentra capturado por parte de élites e intereses privados. Los resultados que obtienen los países en cada dimensión pueden leerse según la posición que ocupan en una escala que va del 0, el más bajo posible, al 100, el más alto; además, se considera que un valor por encima de 50 indica un desempeño positivo con respecto a los demás países evaluados.

De acuerdo con la edición de 2015, la más actual disponible, en América Latina y el Caribe los países con mayor percentil son Barbados (93), Aruba (89), Uruguay (89), Bahamas (88) y Chile (88), mientras que en el extremo opuesto se repiten Haití y

15 Disponibles en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home.

Venezuela, con el percentil más bajo al obtener un total de nueve y seis, respectivamente. En el caso de los países de Centroamérica (tabla 3), los resultados no difieren mucho de lo observado en el IPC: Costa Rica es el que tiene un desempeño positivo, ya que se ubicó en el percentil 75, lo que significa que está en una mejor situación en esta dimensión que el 75% de los países considerados en el estudio de ese año (215 en total). Los restantes países se ubican en percentiles menores, empezando por Panamá (47) y El Salvador (41), pero el dato es más preocupante para Honduras (35), Guatemala (26) y Nicaragua (19). Considerando la información histórica disponible en esta medición, son notorios los retrocesos y estancamientos que los países de la región padecen en esta dimensión.

Tabla 3
Percentil obtenido por los países de Centroamérica en la dimensión de «Control de la corrupción»
Indicadores mundiales de gobernabilidad del Banco Mundial
Resultado en 2000, 2005, 2010 y 2015

País	2000	2005	2010	2015
Costa Rica	79	67	72	**75**
Panamá	43	45	46	**47**
El Salvador	37	42	51	**41**
Honduras	20	27	20	**35**
Guatemala	28	33	38	**26**
Nicaragua	11	34	24	**19**

Fuente: Icefi, con base en información del Banco Mundial.

Las calificaciones expresan que aunque los contextos y efectos particulares que tiene la corrupción en cada país son diferentes, las acciones desarrolladas hasta la actualidad para combatir el flagelo no están rindiendo resultados significativos. También reflejan un contexto en el que persiste la cultura de opacidad, y en donde los escándalos que involucran a personas vinculadas

con las altas esferas del poder en los gobiernos siguen siendo muy frecuentes (véase tabla 4). Por esta razón, resulta apropiada la recomendación de TI sobre la necesidad de «[…] implementar con urgencia reformas sistémicas profundas que puedan contrarrestar el creciente desequilibrio de poder y riqueza, empoderando a los ciudadanos para que pongan freno a la impunidad generalizada por la corrupción, exijan que los poderosos rindan cuentas y realmente tengan voz en las decisiones que afectan su vida diaria».[16]

Tabla 4
Casos que involucran probables actos de corrupción que han transcendido a la opinión pública latinoamericana en el período 2014-2017

Brasil	El «Caso Petrobras» involucra el pago de sobornos a altos funcionarios y la participación de ejecutivos de empresas constructoras para la obtención fraudulenta de contratos millonarios en la principal compañía petrolera nacional, así como el financiamiento de campañas a partidos políticos. Este caso originó la emblemática investigación denominada «Lava Jato», que a su vez permitió revelar una estructura de corrupción dentro de la empresa constructora Odebrecht, que administró una red internacional de pago de sobornos para facilitar la obtención de contratos para más de cien proyectos en diez países de Latinoamérica, que incluyen a Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Argentina, Venezuela, República Dominicana y Brasil.

16 El comunicado de la edición 2016 del IPC está disponible en: https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2016_urge_abordar_circulo_vicioso_de.

Chile	El «Caso Penta» involucra esquemas para alterar la contabilidad de algunas empresas, evadir impuestos y financiar de manera irregular campañas de partidos políticos; y el «Caso Caval», que involucra al hijo de la actual presidenta Bachelet--, consiste en la comisión de algunos delitos que incluyen negociación incompatible, cohecho, violación de secreto y tráfico de influencias para la obtención de un crédito del Banco de Chile, así como irregularidades en declaraciones de impuestos.
México	El caso conocido como la «Casa Blanca» se refirió a una mansión que compró la esposa del presidente Peña Nieto a una empresa que obtuvo contratos de obra pública durante la etapa en que él ejerció como gobernador del Estado de México. La esposa del presidente se vio obligada a devolver la mansión y él presentó una disculpa pública; posteriormente se conoció que un secretario de Peña Nieto también había adquirido una casa del mismo contratista, pero una investigación de la Secretaría de la Función Pública concluyó que no hubo actividad ilícita. Con este caso la ciudadanía cuestionó un probable conflicto de intereses por los vínculos que puedan existir entre proveedores y autoridades gubernamentales.
Argentina	Los casos «Hotesur» y «Los Sauces» indagan en la presunta asociación ilícita entre altos exfuncionarios del Poder Ejecutivo Nacional y empresarios para el funcionamiento de una compleja red de pagos millonarios a empresas que administran hoteles de la expresidenta Kirchner. En este caso se investiga si hubo un incumplimiento en los registros de las referidas empresas y si se canalizaron fondos de origen ilícito (lavado de dinero proveniente de sobreprecios cobrados en la obra pública) hacia la familia de la expresidenta mediante la actividad hotelera.

El Salvador	Resaltan dos denuncias de enriquecimiento ilícito con alta exposición mediática y señalamientos de persecución política: primero, contra el expresidente Francisco Flores (que falleció en enero de 2016), acusado de la apropiación de donaciones que realizó el Gobierno de Taiwán a El Salvador luego de los terremotos de 2001, y que presumiblemente terminaron en las cuentas del partido político Alianza Republicana Nacionalista (Arena). La segunda, contra el expresidente Mauricio Funes (que se encuentra con asilo político en Nicaragua), que involucra supuestos pagos irregulares y la compra de bienes inmuebles a través de una empresa, así como la participación de un amigo y financista del expresidente, quien recibió contratos con el Gobierno durante el mandato de Funes. En 2017 también comenzó un proceso judicial contra el expresidente Antonio Saca por los delitos de peculado, agrupaciones ilícitas y lavado de dinero.
Panamá	Las denuncias contra el expresidente Ricardo Martinelli (2009-2014), que incluyen presuntas irregularidades como la sobrefacturación en un contrato de USD45 millones por la compra de comida para escuelas públicas, uso de cuentas secretas para cometer fraudes, así como el cobro de comisiones por evasión fiscal e indultos cuestionados. Además, se le acusa de ordenar la intervención de teléfonos y correos electrónicos de opositores a su gobierno.

Guatemala	En el «Caso la Línea», la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y el Ministerio Público (MP) desmantelaron una estructura criminal creada para evadir el pago de impuestos en las aduanas guatemaltecas y en la que aparecen vinculados el expresidente y exvicepresidenta de la República, Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, el exsecretario privado de la exvipresidenta, exsuperintendentes de administración tributaria, empresarios y otros funcionarios de medio y alto rango. Este es solo el primero de una serie de casos y procesos judiciales que involucran la persecución a responsables de actos de corrupción administrativa (en el Congreso de la República, entidades del Organismos Ejecutivo, municipalidades y entidades descentralizadas y autónomas), corrupción judicial, financiamiento electoral, contrabando y defraudación aduanera y estructuras homicidas de alto poder.

Fuente: Icefi, con base en notas de prensa.

1.4 Sector privado empresarial y corrupción

A partir del análisis de un archivo de 149 investigaciones periodísticas de casos de mediana y gran corrupción ocurridos en dieciocho países de América Latina entre 2000 y 2013, un estudio reciente (Mujica, 2015) expone la presencia sistemática de actores privados involucrados directamente en el 80% de los casos analizados (sobre todo en sectores relacionados con la construcción e infraestructura y energía e hidrocarburos). Además, permite identificar la presencia de terceros (facilitadores, gestores de intereses, intermediarios de negocios, actores asociados con la administración del dinero ilícito, etc.) y sugiere la idea de lógicas de tercerización de la «gestión de la corrupción» y la posibilidad de profesionalización de este tipo de práctica.[17]

17 Los investigadores tuvieron acceso a la base de datos del Premio Latinoamericano de Periodismo de Investigación, que incluye más de 300 casos de corrupción de dieciocho países de América Latina publicados entre 2000 y 2013. De la totalidad de casos disponibles, el equipo seleccionó 149 que se ajustaban a los criterios del estudio: datos sobre el tipo de ilícito, los actores y la modalidad del acto de corrupción.

Los resultados de investigaciones como la descrita recalcan una vez más el papel del sector privado en la lucha contra la corrupción, después de comprender que dicho sector ha sido un actor dinámico en hacer posible la corrupción, según casos que han trascendido a la opinión pública. En ese contexto, destaca el Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact),[18] una iniciativa voluntaria internacional que nació en 2000 por medio de la cual las empresas se comprometen a implementar en sus actividades y estrategias de negocios diez principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos y empresa, estándares laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción. A partir de 2004, se incluyó el décimo principio que señala: «Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno».[19]

El décimo principio nació del reconocimiento internacional del impacto de la corrupción en los negocios, pues impide el crecimiento económico, distorsiona la competitividad, fomenta la pérdida de oportunidades comerciales en mercados alterados e implica riesgos legales y de reputación para las empresas. Pero, sobre todo, porque la corrupción es ilegal y las empresas pueden enfrentar graves consecuencias por infringir la ley. Precisamente, la confianza en este sector ha sido afectada por escándalos en años recientes a partir de procesos iniciados como resultado de medidas que están aplicando los países en contra del lavado de dinero y de cambios legales que han facilitado el acceso a información bancaria. En este último caso, se incluyen actividades fraudulentas que llevan a cabo algunas empresas con fines de evasión fiscal.

Para alcanzar los fines del pacto en este ámbito, se impulsa la aplicación de instrumentos como la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la *CNUCC,* que no solo aborda la corrupción en las relaciones entre el sector

18 Para mayor información, consultar en: https://www.unglobalcompact.org/.
19 Para mayor información, consultar en: https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-10.

público y el privado (la relación comercial con funcionarios públicos, incluyendo las empresas estatales), sino también las relaciones dentro del sector privado (relaciones únicamente entre empresas). Aunque la *CNUCC* solo es legalmente vinculante para los Estados que la han ratificado, sus valores y principios son aplicables al espectro más amplio de la sociedad, incluyendo el sector privado, de manera que los principios que consagra no solo tienen efecto sobre los países en los que operan las empresas, sino que pueden servir al mismo tiempo como inspiración para que las empresas adopten o revisen sus políticas y procedimientos anticorrupción.

Estos esfuerzos se deben sustentar en el compromiso de las empresas de abstenerse de llevar a cabo operaciones corruptas, así como de oponerse y luchar contra ellas como parte de su responsabilidad compartida, procurando ser «buenos ciudadanos corporativos». Las acciones que se impulsan actualmente están reforzadas por la evidencia y la conciencia de las empresas que comprenden que combatir la corrupción tiene sentido comercialmente, y que un programa bien ejecutado puede beneficiar tanto a las economías como a las sociedades. Para este propósito, las empresas que participan en el Pacto Global deben introducir programas y políticas anticorrupción (destaca la emisión de códigos de ética, aunque la iniciativa no se agota en esta medida); informar sobre su trabajo anticorrupción y compartir experiencias y buenas prácticas a través de la presentación de ejemplos y estudios de caso. Por último, deben colaborar con sus pares de la industria y otros depositarios.[20]

---

20 Las empresas cuentan con material para la aplicación del décimo principio, en lo cual destacan dos documentos: el primero, *Los negocios contra la corrupción: Un marco para la acción*, elaborado por el Pacto Global de las Naciones Unidas, el Foro Internacional de Líderes en Negocios del Príncipe de Gales y Transparencia Internacional; y el segundo, *Programa anticorrupción de ética y cumplimiento para las empresas: Guía práctica*, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). Los documentos están disponibles en: https://www.unglobalcompact.org/docs/languages/spanish/Los_negocios_contra_la_corrupcion.pdf y https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-85255_Ebook.pdf.

Pese a estos avances en el contexto internacional, existe una percepción de renuencia por parte de las empresas privadas de la región que participan en el Pacto Global a dar pasos firmes en su compromiso a favor de la implementación del principio que se refiere a la lucha contra la corrupción. Un total de 147 empresas privadas centroamericanas se han registrado en esa iniciativa,[21] provenientes en su mayoría de Panamá (57), Nicaragua (33) y Costa Rica (25), y en menor grado de los países que integran el TNCA: por parte de Guatemala, El Salvador y Honduras participan únicamente dieciocho, doce y dos empresas, respectivamente.

Los esfuerzos o iniciativas que se conocen del sector privado en esta materia se concentran en la emisión e implementación de códigos de ética, como quedó reflejado en el documento *El Salvador libre de corrupción. Honestos versus corruptos,* que presentó públicamente el sector privado organizado en la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) durante el XVI Encuentro Nacional de la Empresa Privada celebrado en abril de 2016.[22] También están enfatizando actividades para la formación y concienciación en esta área, como las que anunciaron en julio de 2017 la Cámara de Industria de Guatemala (como capítulo guatemalteco de la Cámara de Comercio Internacional [ICC, por sus siglas en inglés]) y CentraRSE, a través del programa «GuateÍntegra», dirigido a empresas, jóvenes universitarios y niños.[23] A pesar de los anuncios públicos de estas actividades, no está disponible información adicional que permita identificar otras acciones o estrategias decisivas de las empresas en materia anticorrupción y los resultados que están alcanzando.[24]

21 Estas incluyen empresas, pequeñas y medianas empresas, así como asociaciones de empresas.

22 Véase en: http://www.anep.org.sv/wp-content/uploads/2015/05/ENADE16web.pdf.

23 Véase en: http://cig.industriaguate.com/2017/07/20/guateintegra-soy-correcto-no-corrupto/.

24 No existe información al respecto en el portal de Internet de la alianza Integración Centroamericana por la Responsabilidad Social Empresarial (Integrarse), ni en los portales de sus integrantes (como la Fundación Empresarial para la Acción Social en El Salvador, el Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial en Guatemala, o la Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial).

Para un corto y mediano plazos, será importante conocer si aumenta el grado de compromiso del sector privado empresarial en esta materia. Por ejemplo, identificar los avances de las empresas que implementen la norma ISO 37001:2016 sobre *Sistemas de gestión antisoborno*,[25] aprobada en octubre de 2016 y que proporciona una guía para establecer, implementar, mantener, revisar y mejorar un sistema de gestión antisoborno. Si bien no trata específicamente de fraude, cárteles y otros delitos de monopolio/competencia, blanqueo de dinero u otras actividades relacionadas con prácticas corruptas, esta herramienta resulta importante porque las empresas pueden adoptarla para evitar prácticas de soborno, sean estas de tipo directo o indirecto, por parte de su personal o socios de negocios que actúen en beneficio de la empresa o en relación con sus actividades. También se deberá evaluar el apoyo del sector privado a los esfuerzos por combatir la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos, como los que promueve el foro global sobre la transparencia y el intercambio de información con fines fiscales de la OCDE.

1.5 Las respuestas institucionales en el Triángulo Norte Centroamericano

En años recientes, en los países del TNCA la respuesta más notoria frente a la demanda social contra la corrupción e impunidad proviene de los esfuerzos institucionales para investigar y sancionar a los responsables de esta clase de acto, a pesar de un contexto adverso para los sistemas de justicia, caracterizado por deficiencias estructurales y amenazas constantes a su independencia (interferencias, presiones y obstáculos de distinto tipo, incluyendo la cooptación de los mecanismos para la selección de altas autoridades).[26] El caso de El Salvador es particular, porque en torno a esta temática han jugado un rol determinante entidades como el Instituto de Acceso a la Información Pública, así como

25 Información básica disponible en: https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:37001:ed-1:v1:es.

26 Uno de los estudios que ilustra esta problemática es el que elaboró la Fundación para el Proceso, denominado *Ley vs. Realidad - Independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá,* disponible en: http://www.dplf.org/es/resources/ley-vs-realidad-independencia-y-transparencia-de-la-justicia-en-centroamerica-y-panama.

la Sección de Probidad y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en un contexto de disputa significativa entre las posiciones ideológicas de la izquierda y la derecha, que de manera polarizada prefieren abordar los casos que les afectan como asuntos de trinchera (Turcios, 2017).

Para apuntalar estos esfuerzos, ha sido clave el apoyo internacional relativo a la creación de mecanismos *ad hoc* que tienen como objetivo cooperar con los Estados para hacer frente a la impunidad en casos graves de corrupción, concretados en Guatemala y Honduras. Estos mecanismos combinan facultades de colaboración y asistencia técnica, de investigación y denuncia ante los tribunales, de formulación de recomendaciones y de propuesta de reformas estructurales y normativas (Fundación para el Debido Proceso, 2016).

Superando las etapas de cuestionamientos legales por una probable contravención a disposiciones constitucionales y de cuestionamientos políticos que invocaban la protección de la soberanía nacional frente a una supuesta intervención internacional en asuntos internos, se logró la instalación en 2007 de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Y, en 2016, de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih), con el apoyo de la OEA.[27] En ambos casos existió un proceso de formalización mediante la suscripción, aprobación y ratificación de acuerdos entre los Estados de Guatemala y Honduras (como solicitantes) y el organismo internacional que auspició su creación.

Una de las principales salvaguardas de la Cicig y la Maccih se encuentra en las garantías que tienen para el desempeño de su trabajo; así, en ambos casos los acuerdos de creación contemplan expresiones categóricas para proteger su funcionamiento e independencia.[28] Ello se ve complementado por dos factores:

27 Los convenios o acuerdos de creación se pueden consultar en: http://www.cicig.org/index.php?page=mandato y http://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/mision.asp.

28 El convenio que crea a la Maccih prevé que esa entidad actuará «con absoluta

la independencia económica y la facultad de nombramiento de los titulares de cada entidad. Con relación al primer aspecto, en ambos casos se prevé que los gastos se sufraguen «con contribuciones voluntarias de la comunidad internacional», de manera que en buena medida el éxito en su desempeño proviene de la ayuda económica que proporcionan los países donantes. Sobre el segundo aspecto, la responsabilidad del nombramiento recae en las entidades internacionales auspiciantes: en el caso de la Maccih, los nombramientos para la Vocería y las coordinaciones de divisón corresponden al secretario general de la OEA; en el caso de la Cicig, la designación del comisionado(a) está en manos del secretario general de la ONU.

Otro factor clave para los dos mecanismos es el relacionamiento con las instituciones que luchan contra la corrupción. La principal fortaleza de la Cicig es su facultad de ejercer la persecución penal o adherirse como querellante en investigaciones iniciadas por el Ministerio Público (por medio de la Fiscalía contra la Impunidad, FECI) en el caso de delitos presuntamente cometidos por miembros de las estructuras criminales que son el objeto del mandato de la Comisión. Si bien la Maccih no puede constituirse como querellante, con la denominada *colaboración activa* en la investigación acompañará al Estado de Honduras desde el diseño de estrategias eficaces y efectivas (incluyendo el desarrollo de metodologías de investigación, así como la selección de casos de manera conjunta con la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción, Ufecic), hasta su aplicación, supervisión y evaluación, para cuyo efecto evaluará y certificará a jueces y fiscales especializados que intervendrán en estos procesos en una jurisdicción penal especializada en materia de corrupción.

Aunque existe un debate álgido en El Salvador sobre la relevancia de impulsar un mecanismo similar a la Cicig o a la Maccih, la decisión salvadoreña se encaminó hacia la conformación de un

independencia, autonomía, objetividad, neutralidad y transparencia, mediante una colaboración activa con la institucionalidad del Estado de Honduras» (artículo VII). En el mismo sentido, el acuerdo de creación de la Cicig también señala que esa entidad actuará «con absoluta independencia funcional en el desempeño de su mandato» (artículo 2).

Grupo contra la Impunidad (GCI) en la Fiscalía General de la República (FGR).[29] También se suscribió, en el primer trimestre de 2016, el proyecto Combate a la Corrupción en El Salvador: Apoyo a la Prevención, Investigación y Procesamiento de la Corrupción, entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y varias entidades como el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la Corte Suprema de Justicia, la FGR y la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción. El proyecto contempla cinco componentes que incluyen el apoyo a reformas legislativas y la creación de estrategias anticorrupción; el incremento de las capacidades para detectar, investigar y procesar la corrupción; el aumento de la cooperación interinstitucional e internacional; campañas de sensibilización y prevención de la corrupción, así como el fortalecimiento de la capacidad de los servicios de contraloría interna e inspección.[30]

Aunque todavía se requiere un plazo más largo para evaluar objetivamente si los tres países están consiguiendo enfrentar con éxito la corrupción (por ejemplo, a través de las sentencias que se esperarían en los casos emblemáticos), es posible afirmar que ya se ha enviado un mensaje claro en el TNCA: cualquier persona, sin importar el puesto que ocupe, su jerarquía o su capacidad económica, debe rendir cuentas a la justicia y recibir el castigo que merece conforme a la ley si ha participado en un acto de corrupción. De manera que esa ruptura en la histórica y, hasta hace muy poco, aparentemente perenne cultura de la impunidad, debe constituir una oportunidad para transformar instituciones, mejorar la legislación y cambiar actitudes para avanzar hacia una cultura de la legalidad efectiva.

---

29 A pesar de su relevancia, no existe información suficiente para determinar la naturaleza y alcance que tendrá este grupo de trabajo.

30 Algunas notas que se pueden consultar son: https://www.unodc.org/ropan/es/IndexArticles/combate-a-la-corrupcion-en-el-salvador-apoyo-a-la-prevencion--investigacion-y-procesamiento-de-la-corrupcion.html; https://www.unodc.org/ropan/es/unodc-y-las-autoridades-de-el-salvador-firman-el-proyecto.html; y http://www.transparenciaactiva.gob.sv/onu-y-secretaria-presentan-avances-de-proyecto-para-combatir-la-corrupcion. También se creó un portal específico, pero contiene información escasa sobre el detalle de actividades de cada componente y, por ello, es difícil auditar socialmente su cumplimiento. Está disponible en: http://www.combatealacorrupcion.com/index.html.

Sin embargo, las respuestas institucionales que hasta el momento han sido encaminadas no tendrían éxito si no se hubieran complementado con acciones paralelas y adicionales que han incluido, entre otras: a) el diseño e implementación de políticas que contribuyan a prevenir la corrupción, como una tarea que recae principalmente en los organismos ejecutivos y dependencias especializadas en materia de transparencia; b) la formulación de propuestas de Estado y una agenda concreta de avances destinados al aumento de los recursos públicos (financieros, materiales y humanos) para implementar esas políticas de transparencia, fortalecer la cobertura y capacidades de las instituciones estatales relacionadas con la justicia y la seguridad, y asegurar la solución a los principales problemas que afectan el desarrollo económico y social de los países.

2. Los principales caminos que llevan a la corrupción en el Triángulo Norte Centroamericano

La literatura anticorrupción ha explicado que la corrupción tiene múltiples y variadas causas. Para efectos del presente análisis, el Icefi considera que en el contexto del TNCA es posible identificar ocho caminos que conducen a la corrupción: legislación desactualizada; institucionalidad débil; acceso deficiente a la información pública; participación ciudadana escasa; factores ético-culturales; existencia de conflictos de intereses, e impunidad.

2.1 Legislación desactualizada

La falta de actualización del marco normativo necesario para combatir la corrupción constituye un primer factor a considerar, e incluye varias particularidades. Primero, la falta de revisión frecuente u oportuna de las disposiciones que confieren altos niveles de discrecionalidad a los tomadores de decisión o a los servidores públicos que tienen contacto con los usuarios de servicios administrativos. En este caso, el problema no radica en la discrecionalidad misma, como potestad conferida por ley o por disposiciones de inferior jerarquía (por ejemplo, reglamentos), sino en el abuso en su ejercicio o aplicación, que puede originar opacidad o actos de corrupción.

En Guatemala, este es el caso de la normativa aplicable a todas las áreas de trabajo de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), que establece grados de discrecionalidad en varios ámbitos. Por ejemplo, la participación de una diversidad de instituciones en el proceso de despacho aduanero y la poca coordinación existente entre ellas dan como resultado numerosos puntos de discrecionalidad que pueden reflejarse en el ingreso de contenedores no manifestados; la administración irregular de los parqueos; el control de las puertas de salida de los recintos

portuarios; el funcionamiento de las rampas de revisión; el papel de los agentes aduaneros y sus auxiliares, entre otros.[31]

Para El Salvador, destaca como ejemplo la partida de gastos reservados de la Presidencia de la República, la cual se utiliza para sufragar «actividades especiales» autorizadas por esa entidad. Aunque forma parte del presupuesto de la Presidencia de la República y está incluida en la ley anual del presupuesto que aprueba la Asamblea Legislativa, el destino de los recursos queda a entera libertad del presidente —aunque no puede realizar transferencias de otras dependencias a dicha institución sin previa autorización de los diputados— y, en algunos casos, no existe información sobre los beneficiarios finales de estos recursos. El riesgo de opacidad quedó confirmado en un informe que rindió Casa Presidencial en febrero de 2017[32] que indica que, con excepción de los datos correspondientes a la administración del presidente Salvador Sánchez Cerén, no se cuenta con la documentación relacionada con la ejecución de montos por este rubro en épocas anteriores, pues históricamente los Gobiernos de turno adoptaron la decisión de retirar la documentación respectiva al finalizar los períodos presidenciales.

En Honduras podría destacarse el uso discrecional de la «conciliación» en procesos judiciales relacionados con actos de corrupción. En este caso, corresponde a la víctima (el Estado, representado por la Procuraduría General de la República, PGR) llegar a un acuerdo con el imputado y consentir en la concesión de esta «salida alterna», pese a la gravedad de los delitos que motivan la persecución penal. De acuerdo con la Asociación

31 Este y otros ejemplos se incluyen en el documento *Diagnóstico y propuesta de hoja de ruta para lograr una administración tributaria efectiva* que elaboró el Icefi en 2016. El documento está disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/hoja_de_ruta_ver_feb_2016.pdf.

32 El informe está disponible en: http://www.transparenciaactiva.gob.sv/presidencia-entrego-informacion-de-gastos-reservados-desde-1994; también véase: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/otra-informacion-de-interes.

para una Sociedad más Justa (ASJ),[33] este mecanismo implica, en la práctica, una negociación por el resarcimiento de los daños y perjuicios que el acto corrupto ha producido a la administración pública, además de beneficiar al imputado porque no le genera ningún tipo de antecedente penal ni se le prohíbe ejercer un cargo público de nuevo. Pese a que la PGR anunció, de manera conjunta con la Maccih, que dentro del ámbito de sus competencias no otorgará medidas desjudicializadoras en los delitos de corrupción en los cuales el Estado resulte lesionado en sus intereses,[34] el precepto legal sigue vigente y nuevas autoridades podrían retomar su aplicación.

En segundo lugar, destaca la existencia de leyes desactualizadas o «parchadas». Ello implica la pervivencia de normativas que no han sido revisadas desde hace mucho tiempo y que afectan el establecimiento de mecanismos modernos o innovadores para el aseguramiento de una gestión pública capaz de prevenir y combatir la corrupción. El ejemplo perfecto en este sentido lo comparten los tres países en un ámbito imprescindible para contar con administraciones públicas profesionales, eficaces y eficientes: el servicio civil. La *Ley de Servicio Civil* de El Salvador fue aprobada en 1961;[35] la de Honduras, en 1967,[36] mientras que la de Guatemala fue aprobada en 1968.[37] La normativa salvadoreña ha sufrido catorce reformas, la hondureña cuatro y la guatemalteca solo ha tenido una modificación sustantiva.

33 Estos resultados forman parte del estudio *Judicialización de la corrupción pública 2008-2015*, elaborado por esta entidad. El documento está disponible en: http://asjhonduras.com/webhn/judicializacion-de-la-corrupcion-publica-2008-2015/.

34 Esas medidas incluyen conciliación, criterio de oportunidad, procedimiento abreviado o suspensión de la persecución penal, de conformidad con lo establecido en el *Código Procesal Penal de Honduras*. El comunicado oficial de la PGR está disponible en: http://www.pgrhonduras.gob.hn/index.php/inicio/119-conferencia-de-prensa-compromiso-conjunto-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-pgr-maccih.

35 A través del *Decreto número 507 del Directorio Cívico Militar*, disponible en: http://tsc.gob.sv/index.php/serviciocivil.

36 A través del *Decreto número 126 del Congreso Nacional*, disponible en: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/leyes/LEY%20DEL%20SERVICIO%20CIVIL.pdf

37 A través del *Decreto Número 1748 del Congreso de la República*, disponible en: http://www.onsec.gob.gt/index.php/base-legal/.

Varios diagnósticos sobre el tema reflejan que los tres países cuentan con un marco legal de servicio civil obsoleto desde el punto de vista de las exigencias actuales en materia de administración de recursos humanos y de garantizar la carrera administrativa de los servidores públicos.[38] Esto no significa que durante los últimos años no se haya impulsado en cada país esfuerzos en las oficinas especializadas en el ramo (el caso salvadoreño es el que más progreso muestra);[39] sin embargo, la realidad ha hecho patente la insuficiencia de estos cuerpos normativos como normas básicas de un sistema nacional de servicio civil. A esto se agrega el problema de la dispersión normativa (leyes de servicio civil de los otros poderes del Estado y de las entidades descentralizadas o autónomas, códigos de trabajo, leyes de probidad, entre otros) e institucional (por ejemplo, los contratos o pactos colectivos de condiciones de trabajo u otras formas de acuerdo con las organizaciones sindicales y de trabajadores del Estado), que generan confusión en los servidores públicos con respecto a sus deberes y derechos.

La apuesta por esta normativa, aplicable principalmente a los funcionarios del régimen administrativo del gobierno central, es clave ya que dichos funcionarios son responsables del diseño e implementación de las políticas públicas de todos los sectores y, al ejercer funciones de gestión financiera, adquisiciones públicas, regulación de distintos sectores y supervisión de empresas

38 Resalta el estudio *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina*, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf. También destaca el *Segundo informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana*, cuyos textos para los tres países se pueden consultar en: https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/11/4-honduras202012.pdf; https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/11/7-el-salvador202012.pdf, y https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/11/5-guatemala202012.pdf.

39 El registro de los avances se puede encontrar en los informes finales de las rondas de evaluación a cargo del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la *Convención Interamericana contra la Corrupción* para Guatemala, El Salvador y Honduras. Esta información está disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/lucha.html.

públicas y entidades descentralizadas, entre otras, pueden tener un gran impacto en todo el sector público e, incluso, en el privado. A raíz de esta situación, las revisiones que han efectuado el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la *Convención Interamericana contra la Corrupción* (Mesicic) y el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la *CNUCC* demuestran que estas tres leyes no reflejan plenamente la adopción de los estándares internacionales anticorrupción sugeridos a los países.

Sobre este último aspecto también se puede citar, como ejemplo aplicable a los tres países, la normativa de las declaraciones juradas patrimoniales (de ingresos, activos y pasivos) que deben presentar ciertos servidores públicos —principalmente aquellos de algo rango— en seguimiento a la ley. Estas declaraciones constituyen un punto de partida para detectar e investigar niveles de vida injustificados con relación a los ingresos legales de los funcionarios y su grupo familiar (evidentes a través de los denominados *signos exteriores de riqueza*), y también son útiles para averiguar potenciales conflictos de intereses o actividades incompatibles con la función pública. Por su trascendencia, los mecanismos de seguimiento a las convenciones internacionales han sido consistentes en formular recomendaciones con respecto a la adopción de estrategias de publicidad, desatendidas a la presente fecha en los marcos legales de Guatemala, El Salvador y Honduras.[40]

El acceso de la ciudadanía y los medios de comunicación a determinada información patrimonial consolidada, su evolución y las fuentes que originan sus modificaciones periódicas constituye un mecanismo de rendición de cuentas permanente mientras se desempeñan funciones públicas (e, inclusive, por un período

40 Los principales cuerpos legales que, a la presente fecha, regulan las declaraciones juradas patrimoniales son: a) en Guatemala, la *Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos* (*Decreto número 89-2002 del Congreso de la República*); b) en El Salvador, la *Constitución Política de la República* (artículo 240) y la *Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos* (*Decreto número 2833 de la Asamblea Legislativa*); c) en Honduras, la *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas* (*Decreto número 10-2002-E del Congreso Nacional*).

posterior a tal desempeño), de manera que los electores puedan adoptar decisiones informadas. Es decir, su centro de gravedad es el carácter público de la actuación gubernamental y la construcción de confianza ciudadana; también permite alertar a las autoridades sobre sospechas con respecto a la evolución patrimonial de un funcionario, o sobre los intereses espurios que este pueda estar privilegiando al tomar sus decisiones, en detrimento de los intereses de la mayoría. Sin embargo, en los tres países permanecen disposiciones que blindan con la confidencialidad el contenido de las declaraciones juradas de ingresos, activos y pasivos.[41]

Pese a que los Estados de Guatemala, El Salvador y Honduras han suscrito las convenciones anticorrupción de la OEA y la ONU, y pese a que las autoridades de los tres países han recibido recomendaciones para el establecimiento de mecanismos que aseguren la publicidad de las declaraciones patrimoniales,[42] persiste resistencia a incorporar estos estándares en el marco legal de estos importantes instrumento de probidad. Las experiencias de Bolivia, Argentina y Chile permiten afirmar que es posible la vigencia de normas en la materia que distingan entre información sensible que se debe proteger por estar asociada con el alcance de los derechos a la privacidad, el honor y la seguridad personal (números de cuentas bancarias, ubicación de inmuebles, identificación de bienes muebles registrales, como vehículos, etc.), y la información sobre la evaluación patrimonial (adquisición de

41 En el caso de Guatemala, es el artículo 20 de la *Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos*; en El Salvador, son los artículos 240 de la *Constitución Política de la República* y 6 de la *Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos*; y por último, en Honduras, es el artículo 95 del *Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas*, así como el numeral 7 del artículo 3 de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

42 En el caso de la OEA, los informes finales de la cuarta ronda de análisis del Mesicic, que evaluó los avances en materia de declaraciones juradas patrimoniales, se pueden consultar por país en: http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html.

inmuebles, joyas, obras de arte, deudas, entre otros) que, al ser de interés público, debe estar disponible a la ciudadanía.[43]

A esto se puede agregar la publicación de un listado de sujetos cumplidores e incumplidores, como una medida que tiene un importante efecto en la reputación de los sujetos obligados, especialmente aquellos que ocupan posiciones electivas o de mayor exposición pública. En este sentido, en los tres países se han presentado algunos progresos no como producto de reformas legales de aplicación general en consonancia con las recomendaciones recibidas, sino por la modificación a normativas específicas (Guatemala), buenas prácticas (Honduras) y decisiones jurisdiccionales en las que se ha procurado interpretar desde nuevas perspectivas el estrecho marco legal vigente para favorecer la publicidad de las declaraciones (El Salvador). El problema que presenta esta situación es que, por su naturaleza, los efectos positivos alcanzados se pueden revertir en el tiempo dependiendo de los criterios que tengan nuevas autoridades.

En Guatemala, la Contraloría General de Cuentas (CGC), como autoridad que administra las declaraciones juradas patrimoniales, únicamente ofrece alguna información estadística en sus memorias anuales de labores, pero no publica información de manera regular sobre la recepción y resultados de su revisión y verificación. El avance más notable en años recientes proviene de la reforma a la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria*,[44] que contiene una norma vigente desde febrero de 2017 que obliga a las máximas autoridades de la entidad a publicar sus declaraciones en el portal de Internet

43 En los tres países se pueden consultar las declaraciones juradas patrimoniales a través de plataformas electrónicas (cada una con sus particulares formalidades de acceso) y están disponibles para su consulta; en el caso de Chile, en: http://www.infoprobidad.cl/#!/inicio; para Bolivia, en: http://djbr.contraloria.gob.bo/; y, para Argentina, en: https://www.argentina.gob.ar/declaracionesjuradasdefuncionarios.

44 Esta reforma se encuentra contenida en el artículo 41 de la *Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria* (*Decreto número 37-2016 del Congreso de la* República). El decreto está disponible en: http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/decreto37_230816.pdf.

de la institución, a más tardar el 15 de febrero de cada año.[45] Sin embargo, es una obligación que concierne única y exclusivamente a las autoridades responsables de la recaudación de impuestos.

En Honduras, el avance reportado se refiere al establecimiento de una política (o buena práctica, no prevista en ley) para dar a conocer, al final del primer semestre de cada año, los nombres de los servidores públicos que no han cumplido con su obligación de presentar la declaración jurada.[46] Más allá de este reporte, tampoco se publica información de manera regular y únicamente es posible encontrar datos estadísticos sobre las declaraciones juradas en los informes o memorias de labores de la institución, que no profundizan ni ofrecen mayor detalle sobre los resultados alcanzados con la verificación de las declaraciones.

El Salvador muestra progresos sobre la publicidad de las declaraciones patrimoniales a partir de julio de 2015, cuando el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) comenzó a emitir resoluciones a favor de su entrega cuando estas fueren solicitadas a la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), como órgano responsable de su resguardo y administración.[47] El Instituto interpretó que la norma del

45 Con la reforma aprobada, la obligación de publicar las declaraciones juradas patrimoniales está prevista en el artículo 42 de la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria* (*Decreto número 1-98 del Congreso de la República*), y debe ser atendida por el superintendente, los intendentes, los integrantes del Directorio y del Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero. Se pueden consultar en: http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/institucion/institucion/noticias/33-institucionales/8751-declaracion-patrimonial-funcionarios-superiores.html.

46 Esta buena práctica fue reportada en el informe del Estado de Honduras que respondió el cuestionario de la cuarta ronda de análisis del Mesicic. A pesar de que el Tribunal Superior de Cuentas señala que esta información es publicada en su página de Internet, en la revisión efectuada en junio de 2017 únicamente se encontró el reporte de 2010. Ese reporte está disponible en: http://www.tsc.gob.hn/sala_de_prensa.html.

47 La primera resolución sobre esta temática se encuentra disponible en: http://www.iaip.gob.sv/sites/default/files/apelaciones/NUE%2069-A-2015%20CSJ.pdf. Una nota de prensa sobre este primer caso se puede consultar en: https://elfaro.net/es/201507/noticias/17215/Instituto-de-Acceso-establece-

artículo 240 de la *Constitución...,* que dice que las declaraciones se mantendrán en reserva, se refiere únicamente a la información confidencial contenida en ellas,[48] de manera que ordenó la entrega de declaraciones por medio de una versión pública; también resolvió en otros casos la entrega de los informes de auditoría en los que consta el examen, análisis o dictamen efectuado para constatar la veracidad de la información proporcionada, a efecto de detectar la presencia de indicios de enriquecimiento ilícito.[49] Sin embargo, al no garantizar estos avances a través de reformas legales, estos se ven en peligro ante la interposición recurrente de recursos de revocatoria por parte de la CSJ en contra de las resoluciones del IAIP en la materia, la decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ de ratificar que es competente para conocer amparos de funcionarios (en su calidad de sujetos obligados) cuando consideren que se les ha vulnerado algún derecho en una resolución del IAIP (cuando se entendía como un derecho de los solicitantes),[50] y la reciente decisión de la CSJ de declarar como información reservada aquella referida a las investigaciones que realiza la Sección de Probidad sobre el contenido de las declaraciones patrimoniales de exfuncionarios involucrados por presunto enriquecimiento ilícito.[51]

---

que-la-informaci%C3%B3n-sobre-el-patrimonio-de-los-funcionarios-esp%C3%BAblica.htm.

48 El artículo 24 de la *Ley de Acceso a la Información Pública* establece como información confidencial la siguiente: 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; la entregada con tal carácter por los particulares a los entes obligados, siempre que por la naturaleza de la información tengan el derecho a restringir su divulgación; los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión; y los secretos profesional, comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal.

49 Las resoluciones de los expedientes NUE 181-A-2015 (JC) y NUE ACUUM 55, 82, 91, 98, 162, 173, 192 y 257-A-2016 (MV), que tratan sobre esta temática, se encuentran disponibles en: http://es.calameo.com/read/004431075ddd1335baed9, y http://www.transparenciaactiva.gob.sv/ckeditor_assets/attachments/329/nue_55_82_91_98_162_173_192_257-a-2016_rd_y_anexos.pdf.

50 Una nota de prensa al respecto se puede consultar en: http://www.laprensagrafica.com/2017/06/30/sala-contencioso-ratifica-su-poderio-ante-iaip.

51 Dos notas de prensa que se pueden consultar son: https://elfaro.net/es/201706/el_salvador/20527/Corte-Suprema-apaga-la-luz-a-investigaciones-sobre-

2.2 Institucionalidad débil

Para promover la transparencia y combatir eficazmente la corrupción es necesario contar con órganos de control externo, principalmente las entidades fiscalizadoras superiores y las fiscalías del Ministerio Público y dependencias públicas con funciones supervisoras, oficinas de auditoría interna que cumplan de manera efectiva con sus atribuciones legales. Sin embargo, en el contexto del TNCA ha prevalecido la inefectividad e inoperancia de las acciones a cargo de estas instituciones para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción.

En primer lugar, las entidades fiscalizadoras superiores han estado muy lejos de asegurar el control sobre la gestión correcta de los recursos públicos, la ejecución del presupuesto y el actuar de los funcionarios públicos; en resumen, garantizar una evaluación efectiva de la ejecución y calidad del gasto público. Las críticas al desempeño deficiente de la CGC de Guatemala, de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, y del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras son similares, e incluyen una percepción ciudadana con respecto a que la designación de sus altas autoridades atiende principalmente criterios político partidarios (repartición de los cargos por cuotas para los partidos políticos para la protección de funcionarios y exfuncionarios), lo cual compromete su independencia y mina la confianza de la población en estas entidades.[52]

enriquecimiento-il%C3%ADcito.htm y http://www.*elsalvador.com*/noticias/nacional/364583/corte-suprema-de-justicia-pone-candado-a-informes-de-probidad/.

52 Los informes independientes que han entregado las organizaciones de sociedad civil de Guatemala y Honduras, particularmente en la cuarta ronda de análisis del Mesicic, hicieron hincapié en estas críticas y falencias. Estos informes están disponibles en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_gtm_sc.pdf (Guatemala) y http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hnd_sc_inf.pdf (Honduras). En el caso de El Salvador existen múltiples pronunciamientos que se han efectuado en el contexto de la elección de las autoridades superiores de la Corte de Cuentas provenientes de entidades como la Iniciativa Social por la Democracia (ISD), la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde) y la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP); algunos de estos pronunciamientos se pueden consultar en: http://www.isd.org.sv/index.php/noticias/1437-isd-eleccion-de-magistrados-a-la-ccr-tse-y-presidente-de-la-csj-debe-ser-con-idoneidad, http://

Con relación a las actuaciones de estas instituciones contraloras, la carencia de efectividad también se ubica en el patrón histórico que tienen de sustentar sus acciones en un modelo reactivo o *ex post*, que implica una intervención cuando ya se ha realizado el gasto público y, en ocasiones, cuando ya se ha consumado el uso indebido de los recursos del Estado. A ello se agregan limitaciones legales, institucionales, presupuestarias y de capital humano para el cumplimiento de sus atribuciones, así como dificultades de mejorar sus mecanismos de comunicación y rendición de cuentas frente a la ciudadanía. Esta suma de factores incide en la poca credibilidad que tiene el trabajo de estas tres instituciones, y de ahí la necesidad de identificar los desafíos para revertir la situación, que incluso las ha llevado a la suscripción de un convenio de cooperación técnica en noviembre de 2015, en el contexto de la implementación del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte.[53]

En segundo lugar, de acuerdo con las definiciones incluidas en los documentos que regulan y desarrollan la auditoría interna gubernamental en los tres países,[54] esta es concebida como una actividad que debiese ser independiente y objetiva, de aseguramiento y consulta para agregar valor y mejorar las operaciones de una entidad pública y ayudar en el cumplimiento de sus objetivos. Para tal fin, la normativa pretende un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de

www.funde.org/asset/documents/794 y http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_slv_sc_ANEP.pdf. En este país también destaca esta nota de prensa sobre las falencias de la Corte de Cuentas: http://www.laprensagrafica.com/2016/05/01/los-trapos-sucios-de-la-corte-de-cuentas.

53 El texto del convenio se puede consultar en: http://www.tsc.gob.hn/Convenios%20Nacionales/2015/Convenio_CGC_Guatemala_CC_ES_TSC_HN.pdf.

54 Los documentos que contienen una definición de la auditoría interna gubernamental son el *Manual de auditoría gubernamental*, de Guatemala, el *Marco rector de la auditoría interna del sector público*, de Honduras, y las *Normas de auditoría interna del sector gubernamental*, de El Salvador, emitidos por las entidades fiscalizadoras superiores de cada país. Los textos están disponibles en: http://contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/i_mag.pdf; http://www.tsc.gob.hn/leyes/Marco_Rector_de_la_Auditoria_Interna_del_Sector_Publico.pdf, y http://www.cortedecuentas.gob.sv/uploaded/content/category/1592699285.pdf.

los procesos de gestión de riesgo, control y gobierno. Pese a su importancia en el combate a la corrupción, en la realidad de los tres países destaca la inefectividad de las unidades que han tenido y tienen a su cargo esta actividad dentro de las instituciones públicas.

Como dependencias responsables de la efectividad del proceso de control interno y de evaluación permanente de todo el ámbito operacional, el principal problema de las oficinas de auditoría interna radica en que no brindan la seguridad razonable para asegurar la consecución de los objetivos de las entidades públicas relativos a la fiabilidad de la información financiera, la eficacia y eficiencia de las operaciones, así como el cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias aplicables al control interno. Precisamente, muchos escándalos de corrupción de años recientes que han indignado a guatemaltecos, salvadoreños y hondureños ocurrieron sin que estas unidades alertaran o denunciaran de manera oportuna las irregularidades que con posterioridad llegaron al conocimiento de la opinión pública y de los demás órganos de control, en particular, las entidades fiscalizadoras superiores y las fiscalías.

Algunos factores que podrían incidir en esta inefectividad son la falta de autonomía e independencia de los auditores internos, pues tienen una subordinación jerárquica o administrativa que afecta su funcionamiento y estabilidad; falta de capacitación, actualización, desarrollo profesional y especialización de las personas que conforman estas oficinas; debilidad en el control de la gestión presupuestaria, pues normalmente esto se limita a una mera comparación de cifras programadas y ejecutadas, pero no profundiza en la determinación de las causas y los efectos sustanciales de las acciones de control. Además, parece que no existe un valor agregado, ya que los resultados de las actividades de control no se discuten oportunamente con las altas autoridades o funcionarios clave de áreas institucionales importantes, para procurar así acciones de seguimiento a la implementación de las recomendaciones de mejora del control interno. Por último, se menciona la existencia de tensiones entre las oficinas de auditoría interna y los delegados de las entidades fiscalizadoras superiores.

En tercer lugar, destaca el rol de las instituciones que ostentan la titularidad en el ejercicio de la acción penal pública y la responsabilidad de llevar a cabo las investigaciones de los delitos relacionados con la corrupción, específicamente el Ministerio Público (MP, para los casos de Guatemala y Honduras) y la FGR (El Salvador). Para este último propósito, estas entidades cuentan con una sección especializada, de manera que en Guatemala funciona la Fiscalía de Sección contra la Corrupción (FCC); en El Salvador, la Unidad Fiscal Especializada contra Delitos de Corrupción; y en Honduras, la Fiscalía Especial para la Transparencia y Combate a la Corrupción Pública (Fetccop). Aunque estas dependencias no han logrado una percepción ciudadana alta de resultados contundentes en su desempeño (en especial, lograr sentencias condenatorias), en años recientes han demostrado un fuerte impulso de acciones para castigar conforme a la ley a los responsables de actos de corrupción y contribuir con ello a la disminución de la impunidad; mantienen un perfil más bajo con relación a las fiscalías o unidades contra la impunidad creadas en años recientes.

Pese a que se han efectuado múltiples acciones para fortalecer a las fiscalías anticorrupción, incluyendo modificaciones organizacionales y funcionales,[55] la información sobre los resultados alcanzados es escasa, más allá de casos puntuales con alta relevancia mediática. En los informes finales de la cuarta ronda de análisis del Mesicic se indicó que para efectuar una revisión

55 En Guatemala, el MP ha recibido el acompañamiento y apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés) para el fortalecimiento de la FCC, como se puede observar en las siguientes notas: https://www.mp.gob.gt/noticias/2012/04/27/ministerio-publico-se-fortalece-en-lucha-contra-la-corrupcion/ y https://www.mp.gob.gt/noticias/2015/04/07/ministerio-publico-inaugura-fiscalia-de-asuntos-internos/ y http://slideplayer.es/slide/9914528/. En Honduras, un diagnóstico de 2005 incluyó sugerencias para mejorar el funcionamiento de la entonces denominada Fiscalía Especial de Lucha contra la Corrupción; está disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadf377.pdf. Posteriormente, en el informe de autoevaluación de medio término sobre la implementación del *Plan de gobierno abierto 2014-2016*, el MP reportó su reestructuración organizativa y cambió a su denominación actual; el documento se encuentra disponible en: http://www.gobiernoabiertohonduras.org/descargas/documentos/INFORME_MEDIO_TERMINO__II_PAGAH_2014-2016.pdf.

más completa sobre su desempeño se necesita que las fiscalías desglosen la información estadística referida a la investigación de los actos de corrupción, de manera que con datos actualizados se pueda determinar cuántas causas se encuentran en curso; qué tipo de delitos de corrupción se procesan; cuántas causas se encuentran suspendidas por cualquier razón; cuántas han prescrito por no haber sido concluidas en los términos establecidos; cuántas han sido archivadas o desestimadas sin que se haya podido adoptar una decisión de fondo sobre el caso investigado; cuántas están en condiciones de permitir la adopción de una decisión de fondo sobre el caso investigado, entre otros, con el fin de identificar retos y recomendar las medidas correctivas o esfuerzos adicionales a implementar.[56]

En las evaluaciones del Mesicic se expresaron algunas limitaciones de las secciones anticorrupción, las cuales se ubican principalmente en el ámbito de cobertura territorial (focalización de la presencia en la ciudad capital y, escasamente, en el ámbito municipal); en la falta de capacitación permanente y especializada en materia presupuestaria; y en la escasez de capital humano para el cumplimiento de sus atribuciones. Otro aspecto citado, que corresponde al ámbito general de la conducción estratégica de las fiscalías, se refiere a los peligros y vulnerabilidad en la selección de las altas autoridades, dado el procedimiento que se lleva para definir candidatos y designarlos. Este cambio de autoridades puede representar un freno en la dinámica de la persecución penal de delitos de corrupción, o bien, permitir avances en esa línea. En el caso de Guatemala también destaca el abuso en la presentación de acciones de amparo como forma para demorar y obstruir las acciones judiciales.

Aunque el Organismo Ejecutivo de cada uno de los tres países cuenta con una agencia especializada en materia de transparencia, la revelación de numerosos actos de corrupción y los resultados de las principales mediciones de este flagelo social han hecho que esas oficinas sean criticadas por incumplir con sus promesas de combatir la corrupción eficazmente. En Guatemala, desde

56 Los informes finales de la cuarta ronda de análisis están disponibles en: http://www.oas.org/juridico/spanish/lucha.html.

diciembre de 2012 fue creada la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (Copret),[57] con el objeto de apoyar las acciones de los ministerios e instituciones del Organismo Ejecutivo y coordinar la aplicación de las medidas que se derivaran de las convenciones internacionales en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y gobierno abierto. Aunque la credibilidad de la Copret ya estaba en entredicho por prestarse a presionar a funcionarios que no atendieran las directrices e intereses de la entonces vicepresidenta (quien concentraba la dirección política de esa entidad),[58] los escándalos de corrupción que estallaron en 2015 terminaron de convencer sobre la necesidad de cerrarla y se comenzó un proceso para esa finalidad.[59] Sin embargo, en los últimos meses de 2016 el Gobierno guatemalteco expresó que la Copret está en fase de renovación y que pronto reanudará labores;[60] no obstante, carece de plan de trabajo y no reporta acciones impulsadas a la fecha.[61]

En Honduras, desde febrero de 2014 funciona la Dirección Presidencial de Transparencia y Modernización y Reforma del

57 El acuerdo de creación está disponible en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_gtm_acu360.pdf. La página de Internet de la Comisión es: http://www.transparencia.gob.gt/.

58 Algunas notas de prensa sobre este tema se pueden consultar en: http://lahora.gt/presidente-rechaza-acusaciones/; http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Pérez_Molina_rechaza_senalamientos_de_es_exministro_de_Salud_0_1242475865.html.

59 Algunas notas de prensa al respecto se pueden consultar en: http://www.soy502.com/articulo/cerrara-definitiva-oficina-transparencia-baldetti; http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/alianza-sustituye-la-copret; http://republica.gt/2016/01/26/incertidumbre-entre-el-personal-de-la-copret/; y http://www.eleconomista.net/2016/01/27/guatemala-se-propone-fortalecer-las-instituciones-para-combatir-la-corrupcion.

60 Algunas notas de prensa al respecto se pueden consultar en: https://elperiodico.com.gt/nacion/2016/09/09/abriran-de-nuevo-la-comision-de-transparencia-creada-por-baldetti/ y http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/copret-cuesta-al-ao-q5-millones-al-estado. La memoria de labores de la Vicepresidencia para el período 2016-2017 también se refiere al proceso de renovación; se encuentra disponible en: https://vicepresidencia.gob.gt/notas.php?ref=4236.

61 Las actividades reportadas en la página de Internet de Copret corresponden, en su gran mayoría, al período presidencial anterior a 2016.

Estado[62] como un órgano administrativo de la Presidencia de la República adscrito a la Secretaría de Estado en el Despacho de Coordinación General de Gobierno; tiene como objetivo fortalecer la transparencia de las instituciones del Estado de Honduras mediante un proceso de formulación y propuesta de políticas y programas de transparencia y lucha contra la corrupción, en coordinación con las entidades de control externo y otros entes del Estado con funciones de transparencia y anticorrupción. Sus unidades impulsan acciones en materia de rendición de cuentas y transparencia (seguimiento a iniciativas internacionales y a convenciones anticorrupción ratificadas por el Estado de Honduras); gobierno digital y modernización del Estado. Además, tiene bajo su responsabilidad la conducción de la Oficina Nacional de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Oncae) y la Oficina Nacional de Desarrollo Integral de Control Interno (Onadici).

En El Salvador, funciona desde junio de 2014 la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción,[63] como la unidad de apoyo de la Presidencia de la República que debe trabajar por fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de la ciudadanía, e instituir instancias, mecanismos y procedimientos de transparencia en la gestión del gobierno central, coordinando la deliberación pública con las diferentes instituciones autónomas, del Gobierno y la sociedad, para el seguimiento de las política públicas y la prestación de servicios. Las actividades a su cargo incluyen liderar y asesorar en el diseño, monitoreo y evaluación de políticas, leyes y reglamentos vinculados con la participación ciudadana y la rendición de cuentas en la gestión de lo público; seguir iniciativas y convenciones internacionales anticorrupción; documentar y analizar los indicios de irregularidades que se estuvieren presentando o hubieren

62 El decreto se encuentra disponible en: http://honducor.gob.hn/images/stories/Documentos/LA_GACETA/Decreto%20Ejecutivo%20No02.pdf. La página de Internet de la Dirección es: http://www.scgg.gob.hn/transparencia-modernizacion

63 El decreto de creación está disponible en: http://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/73368/download. La oficina anterior, denominada Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, había sido creada en 2009 durante el gobierno del presidente Mauricio Funes y era parte de la estructura de la Secretaría para Asuntos Estratégicos.

presentado en las instituciones del Organismo Ejecutivo (a efecto de hacerlas del conocimiento de las instancias correspondientes); promover el acceso a la información, el gobierno abierto y la transparencia de las contrataciones de bienes y servicios en las instituciones públicas, entre otras.

Las agencias especializadas anticorrupción se configuran como organismos de carácter exclusivamente preventivo, de manera que en la mayoría de países no pueden iniciar un procedimiento sancionador, sino que su actuación se limita a informar de la situación al órgano competente o a la autoridad judicial correspondiente, a efectos de que esos entes procedan a completar la investigación y sancionar la conducta. Sobre esta base, el problema de estas oficinas se ubica en distintas vertientes: en los mecanismos de nombramiento del titular y su equipo de trabajo (cuya designación normalmente depende del presidente de la República y, por consiguiente, queda atado a los vaivenes políticos y a las crisis que afectan al Gobierno de turno, lo cual socava sus bases de legitimidad y confianza pública); en su inserción orgánica dentro de la estructura jerárquica del poder ejecutivo (que afecta su independencia, modelando su capacidad de apuntar hacia mecanismos disruptivos de modelos de corrupción existentes, o bien generando condiciones de comodidad, consentimiento, tolerancia y encubrimiento de esos modelos); en la escasa legitimidad y reconocimiento social de los logros que puedan alcanzar, por asociarlos con resultados de las «oficinas del Gobierno», e incluso recelo y desconfianza de la ciudadanía en cuanto a los criterios de selección de los casos irregulares que documentan, o de los temas que deciden impulsar con mayor vehemencia.

También inciden los diseños conceptuales y legales de estas agencias, concebidas únicamente para combatir actos individuales (es decir, adopción de un enfoque racional-individual y no de una óptica de fenómeno sistémico tendente a reformar procesos estructuralmente proclives a la corrupción, y promover políticas que transformen la percepción y la expectativa social hacia el fenómeno) y con estrategias de corto plazo (normalmente, el período de gestión presidencial); dinámicas internas con límites

de capacidades, recursos y racionalidad en su desempeño, que incluso impiden una cobertura nacional, entre otros. En síntesis, no se preparan para operar contra un rival colectivo que es capaz de reaccionar, boicotear y deslegitimar a estas agencias desde el momento en que la propuesta de su creación es formulada; además, se insertan en una demanda y una expectativa social de castigo casi inmediato (corto plazo) que se contrapone a la mirada más difusa de transformación de instituciones, valores y cultura de largo plazo. En conjunto, estos factores conspiran contra la efectividad de estas agencias, pese a la relevancia del rol que deberían desempeñar.

Otro factor que afecta las responsabilidades institucionales es la falta de coordinación entre entidades que deben desarrollar operaciones o acciones conjuntas para la detección, investigación, persecución y sanción de los actos de corrupción. Se podría afirmar que estas instituciones se comportan como engranajes cuya actuación conjunta permite el funcionamiento de todo el sistema de manera armónica y eficiente. Entonces, es importante advertir los flujos de información que deben ocurrir para lograr dinámicas efectivas entre las instituciones, para lo cual resulta vital la identificación de una tipología básica de entidades que, con respecto a la información, tienen las siguientes características: permiten acceso directo a aquella que obra en su poder; la comparten de forma espontánea; las que además de la forma espontánea, también la proporcionan a solicitud; las que solo la comparten por solicitud expresa; y las que no la dan en absoluto (Chevarría y de Pasquale, 2014).

En el plano formal, en los tres países se han suscrito convenios de cooperación interinstitucional que suelen incluir a los ministerios o secretarías de Seguridad y Justicia, las fuerzas civiles de seguridad, las fiscalías o ministerios públicos, las entidades fiscalizadoras superiores, las oficinas presidenciales de Transparencia, las procuradurías de la República o nación (que ejercen la representación legal del Estado), los poderes judiciales, las entidades reguladoras del sector bancario y unidades de Inteligencia Financiera, las administraciones tributarias, los

tribunales de ética, entre otros.[64] Sin embargo, en la práctica persisten muchos problemas para compartir información, tensiones y quejas recíprocas sobre trabas burocráticas e invocación de normas legales para restringir su intercambio, lentitud en la elaboración, recepción y aceptación de los informes en los respectivos procesos administrativos, entre otros, que dificultan el cumplimiento de las atribuciones de cada institución.

Por esta última razón, el Mesicic también ha recomendado en los informes finales correspondientes a la cuarta ronda de análisis que las instituciones fortalezcan sus mecanismos de colaboración. Ello requiere analizar el mecanismo más práctico y oportuno a

64 Con relación a convenios de cooperación interinstitucional para la prevención, investigación y sanción de los delitos de corrupción y contra el régimen administrativo, se pueden citar los siguientes: en Guatemala, de acuerdo con las memorias de labores del MP correspondientes a 2015 y 2016 (disponibles en: https://www.mp.gob.gt/transparencia/), bajo el auspicio de las mismas entidades públicas se suscribieron dos convenios: el primero, en abril de 2015, con la participación del MP, la CGC, la Procuraduría General de la Nación (PGN), el Ministerio de Gobernación (Mingob) y la Superintendencia de Bancos (SB); el segundo, en octubre de 2015, con la participación del MP, la CGC, la PGN, la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), y la organización Acción Ciudadana, mediante el cual se crea la denominada «Alianza Nacional por la Transparencia». En Honduras, destaca la suscripción, en abril de 2015 y con el auspicio del programa de la Unión Europea denominado EUROsociAL, del acuerdo de cooperación interinstitucional para la lucha contra la corrupción, en el que participaron el MP, el Poder Judicial, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, la Procuraduría General de la República, el Tribunal Superior de Cuentas y la Dirección Ejecutiva de Ingresos (actualmente, Servicio de Administración de Rentas); el texto del documento se encuentra disponible en: http://www.gobiernoabiertohonduras.org/descargas/acuerdo_de_cooperacion_interinstitucional_para_la_lucha_contra_la_corrupcion.pdf. Por medio de este acuerdo se creó la «Mesa Interagencial Anticorrupción». Por último, en El Salvador destaca la suscripción, en marzo de 2016 y con el auspicio de ONUDC, del proyecto «Combate a la corrupción en El Salvador: Apoyo a la prevención, investigación y procesamiento de la corrupción», suscrito por la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la FGR, la Policía Nacional Civil (PNC) y la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República; dos notas sobre el convenio están disponibles en: https://www.unodc.org/ropan/es/unodc-y-las-autoridades-de-el-salvador-firman-el-proyecto.html y https://www.unodc.org/ropan/es/IndexArticles/combate-a-la-corrupcion-en-el-salvador-apoyo-a-la-prevencion--investigacion-y-procesamiento-de-la-corrupcion.html.

implementar, como la conformación de equipos de investigación conjunta, los centros de información especializada, los comités institucionales, el uso de tecnologías y aplicaciones especiales, o los programas de capacitación. Uno de los rasgos detectados en este ámbito es que se anuncia y festeja públicamente la suscripción de los convenios de cooperación con esta variedad de instituciones participantes, pero después ninguna de ellas asume claramente la tarea de publicar de manera proactiva y regular la información sobre los resultados que se van alcanzando durante su implementación, si es que esto finalmente sucede; de esta manera, se restringe la oportunidad de monitoreo, evaluación y acompañamiento social.

2.3 Sistema de administración de justicia con limitadas capacidades y recursos

Las redes criminales o político-económicas ilícitas son cada vez más mutables, adaptables, ágiles y poderosas, de manera tal que la ilegalidad suele avanzar a gran velocidad, sin sujetarse a freno. Son capaces de detectar las debilidades sistémicas y abusar de ellas, sin más atadura que notar la posibilidad del ilícito, perfeccionar el plan y llevarlo a cabo. Por el contrario, la legalidad está sujeta a las garantías del debido proceso, la presunción de inocencia del acusado, los principios del derecho penal, los derechos humanos, las regulaciones procesales, la válida exigencia de construir casos fundados en evidencias y argumentos racionalmente defendibles, entre otros. Todos, aspectos centrales y absolutamente prioritarios, pero mecanismos institucionales menos ágiles que los delictivos.

Los países del TNCA han demostrado interés en abordar de manera sistémica la lucha contra la corrupción y la reducción de la impunidad. Las secciones anteriores han revisado las reformas a ciertas normas que han logrado aprobarse, el fortalecimiento de los entes fiscales, la cooperación regional y el intercambio de experiencias. Todo ello es ahora mucho más fluido; la inversión en investigación penal también ha crecido, entre otros aspectos positivos.

El discurso anticorrupción se ha instalado en los referentes gubernamentales y políticos pero, sobre todo, en el clamor ciudadano. De esa cuenta, puede decirse que el avance se ha registrado en dos campos: el incremento en las capacidades de investigación y el hecho de que la atención ciudadana sobre el tema haya aumentado, rindiendo sus frutos.

No obstante, hay un punto en el que el proceso se encuentra claramente ralentizado, si es que no amenazado: el sistema de administración de justicia. Si bien en el TNCA los organismos judiciales y las fiscalías han tenido ciertos incrementos presupuestarios, e incluso han sido fortalecidos tras la aprobación de algunas leyes que agilizan o mejoran las capacidades de investigación y el actuar procesal, distan todavía de contar con las facultades, presupuesto, independencia, cobertura territorial, infraestructura y marco legal actualizado y acorde con el desafío que enfrentan.

Los casos relevantes analizados en este estudio dan cuenta de la existencia de redes criminales, caracterizadas por su alta complejidad; ramificaciones internacionales; multiplicidad de actores; acumulación de delitos graves; manipulación del sistema financiero bajo arquitecturas elaboradas destinadas al lavado de dinero y otros activos; vínculos políticos y económicos fuertes; disposición de ciertas líneas editoriales y de medios; relaciones con el narcotráfico; funcionarios corruptos, entre otros. Estas redes criminales siguen siendo perseguidas y juzgadas con base en las mismas reglas procesales, por los mismos jueces, en los mismos juzgados, con sus persistentes e históricas carencias y limitaciones.

El crecimiento de la complejidad y del ejercicio de poder de los actores corruptos es desproporcionado con respecto a las capacidades y recursos de quienes están llamados a su persecución y juzgamiento. Este desequilibrio se refleja inevitablemente en procesos muy lentos y en la reproducción de prácticas procesales de impunidad. Pero, sobre todo, se refleja en la merma del apoyo ciudadano ante juicios extensos que distancian la emisión de una sentencia definitiva, a pesar de la abundancia de pruebas y la gravedad de los actos cometidos.

Luchar contra la corrupción y reducir la impunidad son tareas que, en la realidad actual del TNCA, demandan la modernización y el fortalecimiento integral del sistema de justicia. Es conocido que, en el vínculo entre seguridad y justicia, cuando una sociedad tiene mayor certeza de castigo de los delitos y personas que arriesgan la paz social son juzgadas,[65] se produce un desestímulo sobre la comisión futura de actos atentatorios contra el orden legal. Es decir, una justicia fuerte implica también mejoras en los indicadores de seguridad.

Las limitaciones presupuestarias en cada una de las instituciones del sector justicia se traducen en la insuficiencia de recursos humanos y materiales, limitando el acceso a la justicia y la generación de resultados. Además, la debilidad de los sistemas de carrera profesional y evaluación del desempeño —en algunos casos, causa de compromiso personal insuficiente— pone en riesgo la independencia e imparcialidad, abre la puerta a la corrupción, el tráfico de influencias, la fuga de información, entre otros.

Un elemento toral es la planificación interinstitucional o sectorial insuficiente. Un sistema de administración de justicia que planifica mal genera menos capacidad de optimización de activos; merma su funcionalidad integral; enfrenta inconsistencias y brechas interinstitucionales en términos de cobertura, disponibilidad de recursos, distorsiones en la capacidad de respuesta, disfunción en la operación, entre otros.

Pero los desafíos de los sistemas de administración de justicia del TNCA van más allá de la optimización y eficiencia administrativas: se necesitan ajustes normativos, a nivel constitucional, principalmente en los elementos vinculados con la selección de los integrantes de las cortes, la carrera judicial, o la independencia del Organismo Judicial. También se requieren cambios en la legislación ordinaria, especialmente la que norma aspectos orgánicos y funcionales, sustantivos y procesales.

La agenda de fortalecimiento sistémico del sector justicia requiere, en paralelo, una lectura interna de cada una de las instituciones

65 Lo cual les impide, además, que sigan delinquiendo e irradiando conductas no deseadas sobre otros sujetos.

que lo integran, dado que sus necesidades y requerimientos son diferenciados. La mayor fortaleza y mejores capacidades de cada uno de los eslabones de la justicia aportan al todo, de manera tal que el Estado de derecho y el acceso a las instancias que lo protegen sea una realidad creciente para cada ciudadano, en garantía de sus derechos.

2.4 Sistemas electorales y de partidos políticos sin el rigor democrático

Como lo reiteró prácticamente la totalidad de personas entrevistadas para este estudio (véase anexo), uno de los temas que se ha ubicado en el centro de la discusión pública en las sociedades contemporáneas es la regulación entre dinero y política. Esta reflexión parte de la premisa de que si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento (Griner y Zovatto, 2004: 298), y que el uso de recursos económicos es necesario para el desarrollo de los procesos de competencia democrática. El tema está íntimamente relacionado con la posibilidad de fortalecer a los partidos políticos, los cuales requieren recursos financieros para sostener y operar una estructura partidaria suficiente que les permita representar a la gente (funcionamiento cotidiano, formación política y presencia nacional), contribuir creativamente al debate de las políticas públicas, y desarrollar las capacidades de competir en las elecciones (principalmente, gastos para las campañas electorales).

Sin embargo, la práctica ha demostrado que la ausencia de una normativa adecuada y efectivamente aplicada al control del financiamiento de los partidos políticos crea condiciones en las que el dinero es capaz de introducir distorsiones graves y generar una amplia gama de riesgos. Su distribución desigual incide en las posibilidades reales de los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes y afinar su contacto con la sociedad. Además, confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones e influenciar a los partidos y candidatos a través de sus contribuciones en dinero, facilitando oportunidades para la articulación de intercambios

cuando estos últimos se convierten en tomadores de decisiones públicas (Casas y Zovatto, 2015).

De acuerdo con Casas y Zovatto (2015: 1-2), la importancia de la regulación del financiamiento de los partidos políticos radica en qué busca evitar: la utilización de dinero espurio o ilegal (principalmente proveniente de corrupción, crimen organizado y narcotráfico); la compra de influencia política, con la consecuente emergencia de conflictos de intereses; la presencia de inequidades electorales que suponen barreras de acceso a la competencia democrática; la desarticulación de las organizaciones partidarias y del sistema de partidos, al incentivar la presencia de «maquinarias electorales» en lugar de instituciones políticas sólidas y permanentes; y la pérdida de credibilidad en la regulación en este ámbito, pues queda una sensación de cinismo y desilusión que se convierte en una barrera para nuevos intentos de regulación.

Las personas entrevistadas para este estudio coincidieron en que este constituye un asunto prioritario que se debe abordar en la discusión de reformas estructurales para combatir la corrupción, pues se percibe que los aportes a partidos políticos no suelen ser desinteresados. Al respecto, un informe elaborado por la Cicig (2015: 44-60) identifica algunos tipos de casos que ocurren en el financiamiento ilícito de la política, destacando los mecanismos que tienen las élites empresariales para otorgar financiamiento; los medios de comunicación y el financiamiento indirecto de la política; los entramados de corrupción en torno a la obra pública (correlación entre adjudicaciones e influencia política que se adquiere por la vía de las contribuciones políticas);[66] y las variables que presenta la relación entre crimen organizado y financiamiento de la política. Si bien el análisis fue formulado para Guatemala, coincide con las opiniones recabadas en las entrevistas realizadas en Honduras y El Salvador, y causa preocupación enorme cuando existen estructuras que a partir de posiciones políticas saquean el erario público para el financiamiento de las campañas electorales, y así mantenerse en el poder, para el enriquecimiento personal

66 Para mayor amplitud sobre este tema, se recomienda la lectura del capítulo 2 del libro *Política fiscal: Expresión del poder de las élites centroamericanas* que publicó en 2015 el Icefi, en conjunto con American University y F&G Editores.

de sus integrantes o para beneficiar a ciertos sectores o élites, exacerbando los niveles de corrupción y limitando el éxito de cualquier reforma en favor de la transparencia.

La problemática alrededor de este tema suele incluir falta de transparencia e información fiable sobre del origen de los fondos e información de los financistas o donantes; marcos legales con lagunas, en su mayoría debido a mala conceptualización de sus implicaciones prácticas; ausencia de organismos fuertes para supervisar y hacer cumplir las normativas, como consecuencia de las restricciones de sus alcances como entidades rectoras, de una capacidad sancionadora insuficiente y de mecanismos de designación de las altas autoridades vulnerables a decisiones político partidarias que comprometen su independencia; dificultades en la cooperación interinstitucional para ejercer una supervisión electoral efectiva; tendencia a utilizar recursos oficiales para ganar ventaja política (publicidad gubernamental, manipulación de nóminas de empleados públicos o gestión de programas sociales en época de elecciones), entre otros.

En ese sentido, los países del TNCA constituyen ejemplos sobre la falta de voluntad de las élites políticas para regular adecuadamente el financiamiento electoral, pues aun cuando han aprobado una vasta cantidad de disposiciones desde comienzos de la década de 1980, estas se han caracterizado por ser débiles, inadecuadas, incompletas o enredadas. Sin una regulación integral y una institucionalidad capaz de velar por el cumplimiento de ese marco jurídico, se crean escenarios para que el dinero anule el principio universal de «una persona, un voto». Esta situación amenaza la legitimidad de los procesos, prácticas e instituciones democráticas, porque alimenta y explica la percepción ciudadana de que por esta razón los gobernantes no reflejan sus demandas e intereses para procurar el bien común, sino únicamente los de sus donantes o financistas (actores legales o ilegales con poder económico).

Las misiones de observación electoral de la OEA formularon en las elecciones presidenciales más recientes de los tres países del TNCA algunas recomendaciones sobre financiamiento de partidos políticos. A Honduras se le sugirió, en 2013, que

considerara «[…] reformas al marco normativo en materia de financiamiento político y electoral acorde con las necesidades que plantea la nueva configuración de fuerzas políticas en el país, a fin de establecer de manera clara y suficiente las reglas de participación para los partidos políticos, así como las facultades necesarias para que el Tribunal Supremo Electoral pueda ejercer funciones de control y fiscalización».[67] En 2014, a El Salvador se le indicó que «[…] permanecen serias deficiencias en la aplicación de la rendición de cuentas, control de cuentas y, eventualmente, sanciones. Es necesario abordar estas deficiencias para fortalecer la transparencia y equidad».[68]

En el caso de Guatemala, la misión de 2015 «[…] observó las limitaciones existentes en el control de los recursos y los gastos de los partidos políticos y de las campañas. El marco legal no proporciona herramientas idóneas y suficientes para la fiscalización del financiamiento político y electoral». Para el efecto, señaló que es «[…] fundamental asegurar la transparencia en el origen y destino de los recursos de los partidos políticos y de las candidaturas, y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas», y que estos elementos «[…] deben ir acompañados del fortalecimiento del financiamiento público de los partidos y de las campañas, y del establecimiento de restricciones al tipo de financiamiento privado, así como a sus montos, aspectos esenciales para garantizar mayor equidad, independencia y transparencia en la contienda electoral».[69]

De manera paralela a las recomendaciones generales que organizaciones internacionales y misiones de observación electoral han formulado a los tres Estados, ha existido presión de organizaciones de sociedad civil demandando la aprobación de cambios que actualicen y fortalezcan la regulación del financiamiento de los partidos políticos que incluyan la provisión,

67 Disponible en: http://www.oas.org/EOMDatabase/recommsR.aspx?Lang=es&fc1=CHND&fc2=N1&fc3=N2013.

68 Disponible en: http://www.oas.org/EOMDatabase/recommsR.aspx?Lang=es&fc1=CSLV&fc2=N1&fc3=N2014.

69 Disponible en: http://www.oas.org/EOMDatabase/recommsR.aspx?Lang=es&fc1=CGTM&fc2=N1&fc3=N2015.

a los tribunales electorales de los instrumentos necesarios para lograr con éxito su labor. A la fecha, se han logrado resultados favorables en Guatemala y Honduras, que aunque no recogen plenamente las demandas de la sociedad civil organizada, incluyen algunos avances. Pese a ello y como consecuencia de los desgastes que generaron reformas anteriores, queda en el ambiente la incertidumbre sobre la capacidad que tendrán los tribunales electorales en ambos países para asegurar la implementación de los cambios.

En Guatemala, fue por conducto del *Decreto 26-2016* del Congreso de la República[70] que en mayo de 2016 se reformó la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Los avances incluyeron la creación de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos, una dependencia del TSE responsable del control y fiscalización de las organizaciones políticas;[71] la creación de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión, facultada para contratar pauta o espacio en los medios de comunicación existentes para ser distribuida de forma igualitaria entre los partidos políticos;[72] la obligatoriedad de la CGC, la SAT, la Superintendencia de Bancos (SIB) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) de coordinar con el TSE la efectiva fiscalización de los aportes públicos y privados que reciban los partidos políticos. También se establecen obligaciones para la apertura de cuentas bancarias únicas, tanto para el financiamiento nacional como para el departamental y municipal, así como algunas disposiciones sobre la publicidad del financiamiento.

Para el caso de Honduras, la propuesta que formuló la Maccih[73] constituyó una base fundamental para la discusión legislativa, aunque el camino se tornó tan lento y tortuoso que culminó en

70 Disponible en: http://www.tse.org.gt/images/descargas/decreto262016.pdf.
71 Su estructura interna quedó regulada en el *Acuerdo Número 306-2016* del TSE; disponible en: http://www.tse.org.gt/images/Acuerdos2016/306-2016.pdf.
72 Su estructura interna quedó regulada en el *Acuerdo Número 307-2016* del TSE; disponible en: http://www.tse.org.gt/images/Acuerdos2016/307-2016.pdf.
73 Disponible en: http://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/docs/MACCIH-financiamiento-transparencia-fiscalizacion-camp-electorales-sep2016.pdf.

octubre de 2016 con la aprobación de la *Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos* por parte del Congreso Nacional. No obstante, esta pieza jurídica fue sancionada por el presidente hasta mediados de enero de 2017, en medio de una denuncia pública de alteración irregular de tres artículos que modificaron los supuestos para la prohibición de aportaciones, la entrada en funcionamiento de la unidad especializada que se estableció para fiscalizar financiamiento político, y el inicio de la vigencia de la ley. Esta situación obligó a la publicación de una fe de errata en el diario oficial, el 20 de marzo de 2017.[74]

Al igual que la reforma guatemalteca, esta ley hondureña contiene avances como la creación de un sistema de inteligencia financiera para el control y seguimiento del financiamiento político integrado por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), el MP, la Comisión Nacional de Banca y Seguros (CNBS), la Secretaría de Estado en los Despachos de Finanzas, la Administración Tributaria y Aduanera, la Comisión Interinstitucional para la Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, así como la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización. Esta última fue creada mediante esta ley, con la función de vigilar y controlar el financiamiento recibido por los partidos políticos y, a diferencia de la unidad homóloga de Guatemala, forma parte del TSE pero cuenta con autonomía técnica, operativa, funcional, presupuestaria y de gestión.

También prevé la obligación del registro de los aportes financieros, sean públicos o privados, en cuentas bancarias diferenciadas, la ampliación del financiamiento público y la determinación de límites para el financiamiento privado, entre otros. Sin embargo, no señala de manera expresa prohibición de fuentes financieras ilícitas, mientras que la restricción a la publicidad estatal en el período de la campaña electoral es limitada, sin llegar a una prohibición clara. Tampoco asegura una mejora en cuanto a

74 Disponible en: https://tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/5100/20170320.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Para conocer al detalle este proceso se recomienda el documento preparado por el Centro de Estudios para la Democracia (Cespad), disponible en: http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2017/06/politica-limpia-2.pdf.

la publicidad electoral y medios de comunicación que puedan asegurar una repartición igualitaria de tiempo para los diversos partidos políticos, y la redacción es confusa en cuanto a la posibilidad de acceder a información sobre las aportaciones y sobre quienes aportan a los partidos políticos.[75]

En El Salvador no se han concretado en años recientes reformas a la *Ley de Partidos Políticos* o al *Código Electoral* en este tema, puesto que la batalla ciudadana en materia de financiamiento electoral se ha trasladado a la esfera constitucional y administrativa, resultando en una combinación de actividades que involucran legislación, institucionalidad y ejercicio o prácticas del derecho de acceso a la información. Su punto de arranque es la sentencia de inconstitucionalidad 43-2013 emitida por la Sala de lo Constitucional el 26 de agosto de 2014,[76] en la que este tribunal resaltó la creciente preocupación por la corrupción y los riesgos de que esta involucre a los partidos políticos y al aparato estatal, así como la búsqueda de métodos para evitar estas prácticas. Los énfasis de la referida judicatura con respecto a estos temas han dirigido la atención a las relaciones o vínculos entre los dirigentes partidarios y funcionarios públicos y los representantes de los intereses económicos.

Con relación al financiamiento electoral, la citada sentencia de la Sala de lo Constitucional de El Salvador fijó un plazo de dos meses a la Asamblea Legislativa (contados a partir de agosto de 2016) para emitir las reformas pertinentes. Con respecto al derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos frente a los partidos políticos, la sentencia señaló que debían cumplirse los siguientes postulados: a) publicar el origen y destino de los fondos con que los partidos y sus candidatos financian su actividad; b) las estructuras organizativas de los partidos políticos deben incluir una instancia cuya función contralora garantice la rendición de cuentas; c) garantizar a los ciudadanos el acceso a la información de interés público en poder de los partidos. La Asamblea cumplió

75 Un análisis preparado por el Centro de Estudios para la Democracia (Cespad) hace hincapié en estos temas pendientes. El documento está disponible en: http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2017/06/politica-limpia-2.pdf.

76 Disponible en: http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/PDF/43-2013.PDF.

con el plazo establecido para emitir las reformas,[77] pero estas finalmente fueron rechazadas por la sociedad civil,[78] que ejerció presión sobre la Sala de lo Constitucional para revertirlas. En febrero de 2015, la Sala resolvió reconocer como «no cumplida» su sentencia porque algunos artículos de la reforma inhibían el ejercicio del derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos.

Con estos precedentes, en febrero de 2016 la organización Acción Ciudadana (AC) formuló una solicitud de información pública al TSE de El Salvador en la cual plantea doce preguntas sobre la aplicación de la normativa en materia de financiamiento de los partidos, constatando la inexistencia de una unidad que revise los informes que entregan los partidos políticos. Luego solicitó a las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa balances financieros de las elecciones legislativas, municipales y del Parlamento Centroamericano que se celebraron en 2015, así como los nombres de los donantes y los montos que fueron concedidos. Durante el trámite de la solicitud los partidos políticos fueron renuentes a revelar esta información, e incluso bloquearon la solicitud al exigir ciertos requisitos previos al trámite del requerimiento, como la entrega de los estatutos de AC.[79]

77 Esto ocurrió a través de la emisión del *Decreto número 843* que reformó algunos artículos de la *Ley de Partidos Políticos*; se encuentra disponible en: http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/reformase-la-ley-de-partidos-politicas?palabrasInteres=843-2014&tipoDocumento=Decretos.

78 Los peticionarios argumentaron que el decreto legislativo no establecía un mecanismo o procedimiento que garantizara a los ciudadanos el acceso irrestricto a información clara, completa, oportuna y veraz sobre quién y cuáles sectores están detrás de cada candidato y partido, limitando indebidamente el derecho de acceso a la información. A esto añadieron que subsistía el vicio de inconstitucionalidad originalmente señalado, pero la reforma tenía el agravante de que intensificaba las violaciones constitucionales reconocidas en la sentencia 43-2013.

79 Un documento preparado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades) describe con detalle las incidencias dentro del proceso de la solicitud de AC. El documento se encuentra disponible en: https://es.slideshare.net/FUSADESORG/aplicacin-de-la-regulacin-sobre-el-financiamiento-de-los-partidos-polticos-en-el-salvador.

Debido a que la información proporcionada por los partidos políticos fue incompleta, AC recurrió al TSE y presentó una petición por cada organización partidaria, con base en la *Ley de Partidos Políticos*.[80] En su resolución final, el TSE respaldó la negativa de los partidos de revelar los gastos realizados con los fondos provenientes de la deuda política y los de origen privado, enfatizando la modulación del alcance del derecho de acceso a la información de los solicitantes en su interacción con el derecho a la autodeterminación informativa de los donantes, tomando en cuenta el marco normativo diseñado en tres períodos distintos.[81]

De manera paralela, AC realizó otra gestión de información pública que ha trazado criterios importantes. La organización requirió al Ministerio de Hacienda (MH) el listado de personas naturales y jurídicas que la institución tiene reportadas como donantes de los partidos políticos en 2014 y 2015, detallado por nombre, apellido, fecha, monto y tipo de donación, así como copia de los informes mensuales de donaciones (F-960) de 2014 y 2015 en lo que concierne a donantes de partidos políticos. Después de obtener una respuesta desfavorable del ministerio con el argumento de que se trataba de información confidencial y que estaba resguardada por el secreto fiscal, AC apeló la resolución ante el IAIP.

---

80 El fundamento legal fue el cuarto párrafo del artículo 26-C: «Cuando la solicitud de información no sea satisfecha, el interesado podrá recurrir al tribunal supremo electoral [sic] para que determine si es procedente o no que se provea la información que ha sido denegada al solicitante, por haberse considerado confidencial o reservada, para lo cual tendrá un plazo máximo de quince días hábiles». En El Salvador, los partidos políticos no fueron incluidos como sujetos obligados de la *Ley de Acceso a la Información Pública*, por lo tanto todavía es objeto de controversia si el IAIP puede o no conocer estos casos.

81 En el primer caso, el 8 de septiembre de 2014 (fecha límite para que los partidos pudiesen modificar sus estatutos) decidió publicar solamente los montos globales. Con respecto al segundo caso, el 3 de diciembre de 2014, fecha en que entró en vigencia el *Decreto Legislativo 843-2014* que contiene la incorporación del artículo 24-A, resolvió facilitar los datos de los donantes, previa autorización de ellos, ya que así se regulaba en ese momento. Finalmente, en cuanto a las donaciones posteriores al 6 de febrero de 2015 (fecha en que se conoció la resolución de seguimiento de la Sala de lo Constitucional), ordenó que se debería publicar toda información no confidencial sobre personas naturales y jurídicas que hubiesen hecho aportes a los partidos políticos.

En su resolución, el IAIP explicó que la solicitud de información sobre los nombres y montos de los donantes de los partidos políticos plantea un conflicto de intereses entre el derecho de acceso a la información, desde su función social o colectiva, y el derecho al secreto fiscal, que necesita ser balanceado a través de un examen de proporcionalidad que permita un saludable equilibrio de los intereses en juego. En este sentido, apuntó que acceder a esta información permitiría conocer el origen de los fondos, identificar la vinculación entre los políticos y sectores de interés, verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la verdadera intención de las medidas en el caso de quedar electos (reforzando los argumentos esgrimidos en la sentencia 43-2013 de la Sala de lo Constitucional). Por estas razones, el IAIP resolvió a favor de AC y ordenó al MH la entrega de la documentación requerida.[82] El ministerio manifestó su inconformidad con lo resuelto y presentó el recurso de revocatoria, pero en julio de 2016 el IAIP lo declaró sin lugar y fijó un nuevo plazo para la entrega de la información, que a su vez fue incumplido por el MH, razón por la cual dio inicio un proceso sancionatorio contra el titular de esta cartera.

Como respuesta a esta situación, el MH presentó un recurso ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ en contra de lo resuelto por los comisionados del IAIP, el cual fue admitido a comienzos de junio de 2017. Con criterios que constituyen un retroceso a lo avanzado en este tema, la Sala aceptó los argumentos del ministerio en cuanto a que lo requerido se encuentra regulado en la *Ley de Partidos Políticos* y que debe aplicarse la tutela de confidencialidad dispuesta en varias disposiciones del *Código Tributario* y de la *Ley de Acceso a Información Pública* relativas al secreto fiscal y el previo consentimiento.

Aunque el trámite de la demanda continúa y frenó los efectos de la decisión del IAIP, causa desconcierto que los argumentos que han impedido la entrega de la información a AC sobre el financiamiento electoral contradicen los criterios que sobre esta materia ha establecido la Sala de lo Constitucional desde la sentencia 43-2013.

82 La resolución se encuentra disponible en: http://www.iaip.gob.sv/?q=apelaciones/nue-148-2016-mh.

Estos procesos, con una alta complejidad administrativa y judicial y que han involucrado la participación de varias instituciones, así como la presencia de múltiples (y a veces contradictorios) criterios de interpretación, demuestran la necesidad de que la Asamblea Legislativa de El Salvador introduzca mayor claridad en la regulación salvadoreña para solicitar y acceder a información sobre el financiamiento de los partidos políticos.

2.5 Acceso deficiente a la información pública

La entrada en vigencia de las leyes de acceso a la información pública en Honduras (2007), Guatemala (2009) y El Salvador (2011) constituyó un hito para la promoción de la transparencia y permitió que estos países se integraran al significativo número de aquellos que han aprobado normas legales específicas para proteger este derecho humano. La importancia de estas leyes radica en que facilitan el ejercicio del derecho a conocer información y documentos en poder del Estado, así como la fiscalización de las actuaciones de los funcionarios, en especial de aquellos que tienen la responsabilidad de administrar recursos públicos. También tienen un impacto directo en la vida diaria de las personas, pues les permite ejercer otros derechos —información para participar, acceder a subsidios, disfrutar de un determinado servicio público, gozar de un entorno ambiental saludable, entre otros—.

A pesar de que estas leyes acumulan varios años de vigencia, la realidad muestra que persisten obstáculos que evidencian la resistencia de muchos sujetos obligados a entregar o actualizar información pública. Tan relevante o más que la calidad en el contenido de las leyes son las condiciones para asegurar su implementación, lo cual implica construir capacidades y disponer de los recursos necesarios para lograr una infraestructura organizacional acorde con la expectativa de las normas. Estas condiciones deben acompañarse además de un conjunto de acciones para sensibilizar y capacitar a la ciudadanía sobre cómo usar la normativa, para poner a su disposición las herramientas tecnológicas compatibles con estos esfuerzos. También se requiere la presencia de un órgano administrativo especializado que

supervise el cumplimiento de la legislación y que, en la medida de lo posible, contribuya a resolver las controversias que puedan surgir entre este derecho y el interés del Estado en proteger determinada información, por tratarse de un derecho que no es absoluto y, por consiguiente, acepta excepciones.

En algunos informes de monitoreo se realiza una descripción de las principales acciones que influyen en el incumplimiento de esta normativa y, por ende, en un acceso deficiente a la información pública. En Guatemala, la PDH, en su calidad de órgano garante de la *Ley de Acceso a la Información Pública,* ha reiterado la escasa difusión de la norma por los sujetos obligados, lo que repercute en la pequeña cantidad de solicitudes de información presentadas (las cuales se concentran en un 86% en el departamento de Guatemala, y un 45% de sujetos obligados reportó no haber recibido ninguna solicitud durante 2016). Pese a que la ciudadanía tiene mucho interés en conocer cómo se gestionan los recursos, por desconocimiento de la ley muchas veces no lleva a cabo los procedimientos de manera adecuada, ni hace uso de los medios de impugnación frente a denegatorias de información sin fundamento.[83]

Otro hallazgo identificado por la PDH señala que no todos los sujetos obligados cuentan con unidad de información pública o con un portal de Internet para publicar la información de manera proactiva (principalmente municipalidades, consejos de desarrollo, oenegés que manejan fondos públicos y entidades del sector deporte). A esto se adicionan, a criterio del Icefi, las disposiciones contenidas en la *Ley Orgánica del Presupuesto* y las leyes anuales de presupuesto, que obligan a publicar una serie de reportes e informes sobre gestión financiera y rendición de cuentas como información de oficio o proactiva. En la práctica, existe confusión sobre la manera como los sujetos obligados deberían atender estas obligaciones adicionales, así como la dependencia interna que debería ser la responsable de verificar su cumplimiento. A esto

83 Estos son algunos hallazgos contenidos en el *Informe anual de situación del derecho humano a la información pública, 2016*, presentado públicamente en julio de 2017 por la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH). Está disponible en: http://www.pdh.org.gt/biblioteca/category/90-informes-anuales.html.

último se agrega que estas disposiciones quedan fuera del alcance de las revisiones, evaluaciones y seguimiento que realiza la PDH.

En El Salvador, tanto los informes del IAIP, en su calidad de órgano garante, como los que se han generado en algunos espacios de sociedad civil —como el Grupo Promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública—, han destacado algunas barreras vigentes. El IAIP, al presentar una evaluación sobre las actitudes de los funcionarios frente a la ley en la materia,[84] señaló que si bien estos reconocen la cultura de transparencia y acceso a la información pública como derecho y deber de todo ciudadano, también expresan un marcado temor, resistencia, desconfianza y cautela al aplicar esta ley, e insisten en criticar los usos que los solicitantes hacen de la información pública, pues presuponen que detrás de algunos requerimientos (cuando especulan que son formulados por representantes de partidos políticos de oposición o determinados periodistas) existen intereses para generar morbo o daño a las entidades públicas, lo que puede incidir en su ánimo o actitud con respecto a la entrega de la información requerida.[85]

Algunas justificaciones resultan preocupantes, ya que los funcionarios indican que no entregan información debido a que los solicitantes cometen errores en las solicitudes, trasladando la responsabilidad al ciudadano cuando existen controversias, o que las demoras en la entrega de información están motivadas por falta de recursos humanos para cumplir a tiempo los requerimientos. Otro hallazgo interesante es que los oficiales de información experimentan una situación de incomprensión sobre su rol de parte de los funcionarios de alto nivel y de las unidades

84 Estos hallazgos están contenidos en el informe *La cultura y las actitudes de los servidores públicos hacia la transparencia y el acceso a la información pública*, elaborado por el IAIP y presentado públicamente en diciembre de 2016; se encuentra disponible en: http://www.iaip.gob.sv/?q=informaci%C3%B3n-oficiosa/la-cultura-y-las-actitudes-de-los-servidores-p%C3%BAblicos-hacia-la-transparencia--0.

85 Independientemente de que a través de estas mediciones se puede conocer el ánimo de los funcionarios salvadoreños, como señala el IAIP, debe quedar claro que ni dicha procedencia ni el interés del solicitante son relevantes para cumplir con la obligación legal de entregar la información, una vez esta se encuentre disponible y se hayan cumplido los requisitos que se prevén dentro del procedimiento.

administrativas y sobre la naturaleza independiente que tiene su cargo (no es un puesto de confianza). Como consecuencia, algunos mantienen relaciones tensas o de sumisión con las autoridades, situación que no facilita el desarrollo de sus tareas. De esa cuenta, es evidente la necesidad de capacitación de los oficiales de información, autoridades superiores y demás personal relacionado con la aplicación de la ley. A todo ello cabe agregar dificultades de coordinación interna, existencia de procedimientos débiles y poca voluntad para la implementación de la ley, así como la reducida asignación de recursos para facilitar la organización, planificación e implementación de las oficinas de acceso a la información pública.

El IAIP también evaluó la percepción de la ciudadanía sobre el derecho de acceso a la información, y pese a que su estudio se enfoca en el ámbito municipal, algunas conclusiones pueden extenderse al nivel nacional.[86] Las principales barreras identificadas se refieren a las siguientes categorías: a) conocimiento limitado del marco normativo, que comprende la poca difusión de la *Ley de Acceso a la Información Pública* y la escasa capacitación para utilizarla adecuadamente; b) limitaciones de las municipalidades para responder a las expectativas en el ejercicio del derecho, lo cual implica la selectividad con que se pretende responder a los requerimientos de la ciudadanía, el poco apoyo a los oficiales de información, la resistencia de mandos medios a brindar información, y limitaciones presupuestarias para cubrir necesidades informáticas, de infraestructura y recursos humanos; c) creencias y pensamientos atribuidos a la falta de cultura de la población en cuanto a pedir cuentas a los funcionarios, sumados al desinterés y al temor de muchos con respecto a indagar en asuntos públicos, así como la percepción sobre el abuso de discrecionalidad de los funcionarios al momento de entregar la información.

86 Estos hallazgos se presentan en el informe *Conocimiento y percepción de la sociedad civil en los municipios sobre el derecho y la Ley de Acceso a la Información Pública*, elaborado y presentado públicamente en agosto de 2016 por el IAIP; disponible en: http://www.iaip.gob.sv/?q=ley-y-reglamento/estudio-del-conocimiento-y-percepci%C3%B3n-de-la-sociedad-civil-en-los-municipios-sobre.

A partir de una perspectiva más global, cabe indicar que la implementación de la *Ley de Acceso a la Información Pública* en El Salvador ha enfrentado desde su entrada en vigencia las siguientes dificultades: la emisión de un reglamento de la ley que restringía el derecho; el retraso en el nombramiento de comisionados del IAIP por quince meses; la falta de presupuesto para esta entidad; los intentos de contrarreforma a la ley y las resistencias de los funcionarios públicos a cumplirla (IAIP, 2016). Asimismo, los reveses judiciales que posibilitan la impugnación de decisiones de los funcionarios públicos, mediante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. A ello se agregan las batallas entre organizaciones de sociedad civil y autoridades de gobierno para asegurar la independencia y robustez del IAIP durante el proceso de designación de los comisionados.

En Honduras, las barreras incluyen, entre otras, debilidades en la gestión de capacitación y divulgación de la ley; procesos burocráticos cuando se presentan recursos ante el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), en su calidad de órgano garante, pues se necesita un tiempo aproximado de seis a nueve meses para acceder a la información pública solicitada; sanciones legales sin poder coercitivo e impunidad, aspecto que influye en que los funcionarios nieguen información reiteradamente sin tener sanciones ejemplares. Además de las comunes limitaciones organizativas y presupuestarias, los oficiales de Información Pública dependen de la institución obligada por la ley y no del IAIP, lo cual condiciona negativamente su desempeño.[87]

Pero el retroceso más cuestionado por la sociedad civil hondureña deviene de la colisión que existe entre otra normativa y la *Ley de Acceso a la Información Pública*.[88] La más notoria es la *Ley*

87 En Honduras, la mayoría de estas limitaciones se describe en el reporte de acceso a la información pública que integra el estudio *Saber más VIII: Una década de acceso a la información en las Américas*, publicado por la Alianza Regional en septiembre de 2016. El documento está disponible en: http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/INFORME-SABER-MAS-SR-1.pdf.

88 Entre estas también se mencionan normas tales como la *Ley del Sistema Financiero*, la *Ley de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros* o el *Reglamento de las Alianzas Público Privadas*.

para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, denominada coloquialmente ley de «secretos oficiales» que, como señala la Maccih, introduce elementos que entran en conflicto con el esquema de clasificación que hasta aquel momento había desarrollado la *Ley de Acceso a la Información Pública*, pues establece un sistema diferente para la reserva de documentos, en principio aplicable solo a esos dos sectores (seguridad y defensa), lo cual implica categorías de clasificación (artículo 4), así como procedimientos y órganos distintos (artículos 5-7) a los que establece la ley relativa a la información pública (Maccih, 2017). Estas normas permanecen vigentes, pese a los pronunciamientos del IAIP referidos a solicitar la anulación de la resolución CNDS-069/2014 que declara como reservada la información proveniente de varias instituciones del Estado, y a ordenar una reforma a profundidad de la ley de «secretos oficiales»;[89] pese a la interposición de recursos de inconstitucionalidad por diversas organizaciones de sociedad civil;[90] y pese a la presentación de diversas iniciativas de ley que han sugerido su derogación. Esta situación mantiene un tenso debate público que cuestiona si es válido alterar con otras normas legales las condiciones de protección y límites establecidas en la *Ley de Acceso a la Información Pública* con el objeto de privilegiar y otorgar un tratamiento diferente con base en el argumento de proteger la seguridad y defensa nacional.

En los tres países existe una coincidencia con respecto a ubicar como principales obstáculos institucionales la prevalencia de la cultura de secretismo y la falta de voluntad política en el cumplimiento de las leyes de acceso a la información. Ello ha permitido abusos en la aplicación de reservas en casos que incomodan al poder

89 El primer pronunciamiento consta en la resolución SO-077-2015, emitida por el IAIP el 22 de julio de 2015, disponible en: http://www.revistazo.biz/web2/docs/Resolucion_IAIPNo.0772015-1a.pdf. El segundo pronunciamiento ocurrió a través de la resolución SE-001-2015, del 28 de julio de 2015, disponible en: http://www.revistazo.biz/web2/docs/IAIP-ResolucionSE-001-2015-2.pdf.

90 Entre ellas están el Comité por la Libre Expresión (C-Libre), el Centro de Prevención de la Tortura (CPTRT), el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos en Honduras (Ciprodeh) y el Observatorio Ecuménico Internacional de Derechos Humanos.

político (nacional y local); falta de adopción de los mecanismos de organización y resguardo de la información pública (sistemas de archivos institucionales); ausencia de capacitación para los empleados gubernamentales (particularmente desde los sujetos obligados); existencia de una relación tensa entre los encargados de las unidades de información y sus superiores o jefes de área; falta de certeza jurídica en el procesamiento de las solicitudes y en la actualización de la información de oficio,[91] así como incumplimiento de obligaciones de generar y divulgar información.

Los factores citados repercuten en una percepción común a los tres países: aunque la cantidad de solicitudes de información presentadas desde la respectiva entrada en vigencia de las leyes de acceso a la información pública refleje un creciente aumento cada año, sigue siendo una cantidad baja en relación con la población de cada país y las expectativas sociales de transparencia. Además de las barreras que enfrentan los órganos garantes de estas leyes, destaca el incumplimiento o dificultad para contar con la asignación presupuestaria que permita a estos entes cumplir adecuadamente con las atribuciones que la ley les asigna.[92] Los

91 En Guatemala, por ejemplo, se emiten respuestas a las solicitudes en un promedio mayor al plazo máximo de diez días regulado en la ley; se omite la entrega de las resoluciones escritas que resuelven las solicitudes, cualquiera que sea su sentido; se emiten resoluciones negativas por considerar que se trata de información clasificada como confidencial o reservada, pero incumpliendo las formalidades que exige la ley (por ejemplo, publicar en el *Diario de Centro América* la resolución que formaliza la reserva de información). Por otra parte, en cuanto a la información de oficio, pese a que la ley establece que debe estar disponible sin necesidad de requerimiento alguno, la PDH ha expresado que muchos sujetos no la publican en sus portales electrónicos y en ocasiones tampoco la tienen disponible de forma física en la sede de las unidades de información. Cuando la información de oficio sí está disponible, los hallazgos frecuentes se relacionan con su falta de actualización, así como con la presentación de los reportes en forma desordenada y con un contenido incomprensible o incompleto. Las entidades que evidencian mayores deficiencias en este ámbito son las municipalidades, las gobernaciones departamentales, las entidades del sector deporte (federaciones y asociaciones), así como algunas instituciones descentralizadas y privadas que administran recursos públicos.

92 Este último aspecto sobre los órganos garantes es ampliamente explicado en el informe *Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública:*

esfuerzos de concertación en Honduras para concretar una política pública nacional y plan de acción en transparencia y acceso a la información pública; los precedentes del IAIP en El Salvador para avanzar en temas como la publicidad de las declaraciones patrimoniales; el acceso a información sobre operativos militares durante la guerra civil o los datos sobre financiamiento de partidos políticos, así como la supervisión y monitoreo que realiza el órgano garante en Guatemala, si bien constituyen avances en cada país, no han resultado suficientes para revertir plenamente el deficiente acceso a la información pública.

2.6 Escasa participación ciudadana

Con el propósito de mejorar la calidad y legitimidad de las instituciones representativas, pero además fortalecer la gobernabilidad de los sistemas democráticos, se ha expresado la necesidad de ampliar los espacios de participación de las personas en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Se trata del «[…] desafío de agrandar la política, es decir, someter a debate y decisión colectiva todas las materias que afectan el destino colectivo» (PNUD, 2004), pero además comprendiendo que «[…] frente a la crisis de la democracia representativa la participación aparece como un complemento y no como su sustitución» (Castro Suárez, 2000). Es decir, existe conciencia de que los mecanismos de participación ciudadana no pretenden sustituir a los mecanismos de representación política, sino ampliar y abrir nuevos espacios en donde la ciudadanía pueda intervenir en la elaboración y diseño de políticas públicas.

La participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de las personas como miembros de su comunidad, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población. Desde el punto de vista de los Gobiernos, ayuda a abordar los conflictos y a propiciar acuerdos, así como a aumentar la legitimidad y efectividad de las

Informes temáticos contenidos en los informes anuales 2014 y 2013 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicado por dicha entidad. Está disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/AccesoES.pdf.

decisiones; para esta finalidad, compete a los poderes públicos fomentar el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, destinando recursos, creando y potenciando condiciones favorables, un clima de confianza, para su ejercicio efectivo.

Las acciones tanto de ciudadanos como de funcionarios resultan clave para el éxito de esta ecuación. Del lado del poder público predominan las formas patrimoniales de la política y la escasa tradición de diálogo y procesos democráticos: tanto las élites como los partidos políticos mostrarán sus reticencias si ven afectadas sus cuotas de poder. Por su parte, el interés de la ciudadanía se expresa en varias dimensiones y existe un equilibrio difícil entre las razones que animan a la gente a participar y sus posibilidades reales de hacerlo, de ahí que los dilemas incluyan que no todos quieren participar aunque puedan, ni todos pueden participar aunque quieran. En definitiva, lo que define la participación es la voluntad, capacidad y los recursos de los propios participantes para incidir (Castro Suárez, 2000).

Un análisis de la dimensión del marco legal sobre participación ciudadana permite notar que este enfatiza el ámbito municipal, por tratarse del nivel gubernamental más próximo a la población. En Guatemala, encuentra su principal base normativa en la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*,[93] que creó el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) como el espacio de interlocución entre los sectores de la sociedad guatemalteca en los ámbitos nacional, regional, departamental, municipal y comunitario, para organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, y el impulso de la coordinación interinstitucional.

A esta norma la complementan dos instrumentos jurídicos: el *Código Municipal*,[94] que incluye como deberes del vecino la

93 Disponible en: http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche$portal/documentos/ley_concejos_desarrollo_guatemala.pdf.
94 Disponible en: https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/codigo_municipal.pdf.

participación activa en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias, establece la Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social, y contempla mecanismos como la consulta a los vecinos y a las comunidades indígenas en temas de trascendencia para el municipio; y la *Ley General de Descentralización*,[95] que sitúa la participación ciudadana como uno de sus principios y busca facilitar el control social en la gestión pública, definiéndola como el proceso por medio del cual una comunidad organizada participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización. Guatemala carece de una política pública que desarrolle de manera específica esta *Ley General de Descentralización*, aunque sus objetivos se recogen en los principios y prioridades de la *Política nacional de desarrollo*,[96] más puntualmente para atender la prioridad de gobernabilidad democrática.

El Salvador cuenta con el *Código Municipal*,[97] que señala la obligación de los gobiernos municipales de promover la participación ciudadana para informar públicamente sobre su gestión, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo concejo considere conveniente; prevé como mecanismos de participación ciudadana el cabildo abierto, la consulta vecinal y sectorial, el plan de inversión participativo, los comités de desarrollo local y el presupuesto participativo, entre otros. Además, contempla la figura de las asociaciones de desarrollo comunal (Adescos), que permite a los habitantes de las comunidades en los barrios, colonias, cantones y caseríos, constituirse legalemente para participar en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de las comunidades, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio

95 Disponible en: http://portalgl.minfin.gob.gt/Descargas/Documents/Ley%20General%20de%20Descentralizaci%C3%B3n.pdf.

96 Disponible en: http://190.111.1.13/CAPP/documentos/57/Politica%20Nacional%20del%20Desarrollo%20(2).pdf.

97 Disponible en: http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-municipal?palabrasInteres=Municipal&tipoDocumento=Codigo.

para la misma.[98] El Código también contempla un apartado de transparencia que comprende aquellas políticas que permiten el acceso a la información sobre la administración municipal, lo cual incluye el derecho de la población a ser tomada en cuenta por las autoridades locales en la aplicación de sus políticas públicas. Forman parte de este orden normativo la *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*,[99] la *Ley de Ética Gubernamental*,[100] y otras piezas legales que tienen como propósito la protección de derechos de las mujeres, juventud, niñez y adolescencia.

Por otra parte, el Gobierno emitió en julio de 2016 la *Política de participación ciudadana del Organismo Ejecutivo,*[101] que permite el funcionamiento de las asambleas ciudadanas que operan en los ámbitos municipal y departamental, pero también prevé otros espacios como las audiencias públicas, despachos abiertos, concejos temáticos o sectoriales, entre otros. Junto con el lanzamiento de la política, el Gobierno instaló el Consejo Consultivo Ciudadano, concebido como una instancia de participación ciudadana integrada por representantes de diferentes sectores y territorios para el seguimiento de la ejecución del *Plan quinquenal de desarrollo, 2014-2019*. En materia de políticas públicas, como parte de los consejos de diálogo alentados por el Gobierno y que convocan a una participación de sectores diversos de la sociedad, fueron creados el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC) y el Consejo Nacional de Educación (Coned), que han proporcionado insumos para enriquecer los planes nacionales tanto en seguridad ciudadana como en educación, y reciben un acompañamiento para verificar su implementación y avances.[102]

98 El desarrollo normativo sobre las formalidades para la constitución de los Adescos y para su funcionamiento están contempladas en los artículos 118 a 125 del Código Municipal.

99 Disponible en: http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-ordenamiento-y-desarrollo-territorial.

100 Disponible en: http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-etica-gubernamental-1?palabrasInteres=Etica&tipoDocumento=1Ley.

101 Disponible en: http://api.gobiernoabierto.gob.sv/attachments/6840/download.

102 En el ámbito de seguridad, el consejo respectivo formuló el documento titulado *Plan El Salvador seguro*, mientras que para educación se entregó el documento

El artículo 5 de la *Constitución Política de la República de Honduras* identifica a la democracia participativa como uno de los principios en que se debe sustentar el Gobierno e instituye como mecanismos de participación el referéndum, el plebiscito y la iniciativa de ley ciudadana, con el propósito de fortalecer la democracia representativa. Como el texto constitucional ordena la emisión de una normativa para regular y desarrollar los tres mecanismos descritos, en 2012 se emitió la *Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana,*[103] que define el alcance de cada uno, quiénes pueden solicitarlos y sus requisitos, el procedimiento que se debe llevar a cabo para implementarlos, entre otros aspectos.

Otro cuerpo normativo relevante en Honduras es la *Ley de Municipalidades,*[104] que contempla el Consejo de Desarrollo Municipal como un órgano asesor cuyos integrantes son nombrados por la corporación municipal, que para el efecto toma en cuenta a los representantes de los sectores de la comunidad o ciudadanos destacados. Este cuerpo legal también crea la figura del comisionado municipal, que debe velar, supervisar y exigir ciertas tareas previstas en la ley relacionadas con servicios públicos y atención a demandas de la ciudadanía en materia de transparencia municipal; las comisiones ciudadanas de transparencia, que tienen como objetivo principal realizar auditorías sociales en el ámbito municipal, así como la instauración del Día de Rendición de Cuentas de las municipalidades, entre otros. La *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas*[105] también contiene una sección de medidas contra la corrupción que incluye el concepto y alcances de la contraloría social.

Plan El Salvador educado: Por el derecho a una educación de calidad. Ambos documentos están disponibles en: http://diálogo*elsalvador.com*/diálogo_sv/admin/uploads/documentos/galerias/cc4ef-plan-el-salvador-seguro.pdf y http://oeielsal.org/files/Plan_El_Salvador_Educado.compressed.pdf.

103 Disponible en: http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_de_mecanismos_de_participacion_ciudadana_2013.pdf.

104 Disponible en: http://portalunico.iaip.gob.hn/Archivos/MARCALA/Estructura/Funciones/2015/leymunicipalidad2015.pdf.

105 Disponible en: http://www.tsc.gob.hn/ley_tsc/Ley_Organica_TSC.pdf.

Como se ha referido, la breve revisión anterior muestra que el marco legal de participación ciudadana vigente en el TNCA enfatiza el ámbito municipal, por ser este el nivel gubernamental más cercano a la población. Sin embargo, los tres países también han impulsado otros espacios que involucran a múltiples actores, tanto del sector público como de actores sociales, con distintos resultados. El primer caso es el impulso de los consejos económicos y sociales (CES), que siguen el modelo español que, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), consiste en «[…] organismos públicos de integración plural cuyo objeto resulta la institucionalización del diálogo social entre sectores que representan intereses profesionales contrapuestos» (Consejo Económico y Social de España, 2014), que han involucrado principalmente a representantes gubernamentales, de los principales sindicatos y del sector empresarial, así como a otros actores sociales, como sector académico o de cooperativas. Los CES han sido concebidos como órganos consultivos del Estado.[106]

Pese al entusiasmo que generó su lanzamiento en cada país, este modelo de concertación fracasó en El Salvador debido al retiro del sector privado en 2012 tan solo tres años después del inicio de su funcionamiento, por las divergencias con actores del Gobierno y desavenencias entre las representaciones del sector social que desembocaron en una dificultad práctica para la toma de decisiones, hasta llegar a su completa paralización.[107] En Honduras (desde 2001) y Guatemala (desde 2012), los respectivos CES existen legalmente[108] pero la influencia y el impacto de sus

106 Definición que se incluye en el estudio *Los consejos económicos y sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social*, disponible en: http://www.ces.es/documents/10180/1599306/Los-CES-en-America-Latina-y-en-la-Union-Europea-ES-2014.pdf.

107 Algunas notas de prensa al respecto se pueden encontrar en: http://www.contrapunto.com.sv/archivo2016/gobierno/retirarse-de-foros-no-resuelve-problemas;http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/140100-organizacion-social-abandona-consejo-economico-y-social; y http://www.*elsalvador.com*/noticias/negocios/132087/analistas-el-consejo-economico-y-social-no-es-factible-para-impulsar-el-diálogo/.

108 Las leyes que crean los CES en Guatemala y Honduras están disponibles, respectivamente, en: http://www.ces.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=237&Itemid=583 y http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_

pronunciamientos o propuestas son de escasa trascendencia en la opinión pública, y no muestran capacidad de reacción o propuesta frente a temas de coyuntura nacional.

En años recientes, los países también impulsaron la adhesión a políticas de transparencia ampliamente reconocidas a nivel internacional. Los tres Estados forman parte de la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, por sus siglas en inglés) y de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).[109] Guatemala y Honduras también forman parte de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). La principal falencia de estos mecanismos es que no están llegando plenamente al conocimiento de la población en general (son prácticamente desconocidos para la mayoría).

Las movilizaciones sociales de 2015 en Guatemala y Honduras motivadas por los escándalos de corrupción demostraron que un segmento de la población se encuentra alerta frente a la actuación de los funcionarios y está dispuesto a expresar sus exigencias para que los hechos de esta naturaleza no vuelvan a ocurrir. Por ejemplo, si bien en Guatemala existe una estructura jurídica que garantiza el derecho de participación ciudadana en los procesos de creación de políticas públicas en los diferentes estamentos gubernamentales (nacionales, regionales, departamentales y municipales),[110] en ese país todavía existen limitaciones para concretar la incorporación de la opinión pública en los procesos de toma de decisiones.

Esta situación obedece a que no se fomentan las condiciones de confianza para dotar de efectividad a los canales de comunicación existentes: las autoridades prefieren adoptar la posición cómoda de «informar» y eventualmente manifestar su apertura para «recibir»

consejo_economico_social_2014.pdf.

109 La página principal de la iniciativa CoST es: http://www.constructiontransparency.org/home. Por su parte, la página principal de AGA es: https://opengovpartnership.org/.

110 Esa estructura básica está compuesta por la *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* (*Decreto 11-2002* del Congreso de la República), *Código Municipal* (*Decreto 12-2002* del Congreso de la República) y *Ley General de Descentralización* (*Decreto 14-2002* del Congreso de la República).

opiniones o comentarios, sin comprometerse a modificar sus decisiones a partir de esos procesos de expresión, y además son susceptibles de intervención política y están condicionadas por los propios procesos políticos y sociales de cada Estado. Así, los mecanismos no han resultado efectivos para adoptar de manera genuina los aportes de las personas o grupos sociales en las decisiones que adoptan las autoridades, y más bien se promueven con la «urgencia de construir bases sociales y legitimación para las políticas de los gobernantes» (Sol, 2010), lo que de alguna forma se confirma en la conflictividad generada, acumulada y mal administrada por años de un crónico déficit de equidad y creciente desigualdad (Estado de la Nación, 2010).

En términos concretos, las barreras a la participación ciudadana incluyen una amplia brecha entre las normas jurídicas y el ejercicio de mecanismos participativos regulados; dificultades para el acceso a información pública de calidad, de manera que esto se convierte en un impedimento para lograr una auditoría social y participación e incidencia informadas y propositivas; escasa sostenibilidad de los esfuerzos, particularmente cuando ocurren los cambios de gobierno; lucha de intereses entre actores políticos, que lleva muchas veces a desvirtuar la participación de la comunidad, personas y organizaciones sociales; y el desencanto social debido a los limitados resultados que algunos ejercicios de participación ciudadana producen. En este último caso, los órganos competentes y autoridades, aunque no están obligados a considerar las recomendaciones y sugerencias que formalmente se entregan y originan de los espacios de participación, deben considerarlas y explicar las razones a partir de las cuales las adoptan o desechan. Al no alcanzar este mínimo formal, la realidad muestra la decepción, desencanto y agotamiento de los incipientes espacios o canales de participación.

También se agregan la apatía, la desconfianza y el desinterés de la ciudadanía por lo que acontece en el sector público, expresados en la dificultad de conseguir suficientes participantes para los ejercicios de auditoría social; y la fragmentación de la ciudadanía, en especial cuando las organizaciones sociales defienden intereses contrapuestos, erosionando la participación y debilitando el tejido

social. Cuando se logran cumplir las acciones programadas, los resultados de las investigaciones o auditorías sociales no son adecuadamente socializados con todas las organizaciones y sectores de la sociedad, limitando la generación de un mayor interés e involucramiento frente a lo público. Esto repercute en que la mayoría de los ciudadanos desaprueban la corrupción y son conscientes de sus consecuencias negativas para el conjunto de la sociedad, pero pocos muestran una voluntad sólida para combatirla y comprometerse al respecto.

El problema es que cuando la democracia se estanca o retrocede a través de los mecanismos de participación ciudadana es muy probable que la secretividad y opacidad, que están en la misma constitución ontológica del poder, se profundicen. En sentido contrario, en la medida en que la población se involucre en la planificación de estrategias y políticas, en todos los ámbitos de la administración pública, será más probable que demande rendición de cuentas sobre la implementación de los planes en cuya formulación se ha involucrado. Por eso es importante comprender que el resultado de filtros técnicos, económicos y políticos, de las negociaciones y decisiones que se toman en los ámbitos formales e informales en los distintos niveles de participación existentes, pueden modificar las prioridades establecidas en los espacios y variar las asignaciones presupuestarias hacia fines particulares de personas individuales o de élites políticas y económicas.

Como una última faceta del problema de la escasa participación ciudadana figura la realidad de una inclinación pragmática de segmentos de la ciudadanía con necesidades ingentes, en situación de pobreza extrema, o por simple conveniencia, a los cuales les resulta aceptable tolerar niveles «razonables» de corrupción, siempre y cuando obtengan algún beneficio. Quizá el refrán «que robe un poco, pero que haga obra», popular en la región, refleje este pragmatismo, que sin duda coloca a la ciudadanía necesitada como cómplice de la corrupción y víctima fácil y recurrente de los corruptos.

Los ejemplos de este pragmatismo ciudadano tolerante a la corrupción pueden llegar a ser abrumadoramente abundantes:

pacientes que prefieren recibir atención médica y medicamentos a cambio de tolerar que el ministerio de salud o el seguro social pague sobreprecios a los proveedores privados de insumos médicos, o que trafique influencias en la contratación de médicos u otro personal sanitario; automovilistas y transportistas que prefieren carreteras y caminos transitables a cambio de «cierta» corrupción en la entidad pública responsable de las obras y en los contratistas privados; que los beneficiarios de los programas de asistencia o protección social prefieran recibir la ayuda a cambio de tolerar «un poco» de corrupción o de manipulación política electoral de su estatus de beneficiario; pagar un soborno «pequeño o razonable» para lograr agilizar un trámite burocrático o evitar una multa; padres y madres de alumnos del sistema educativo público que toleran «un poco» el tráfico de influencias en el nombramiento de maestros, siempre y cuando sus hijos reciban clases. A esta lista sigue, quizá, un etcétera demasiado largo.

Por supuesto, este pragmatismo ciudadano a favor de la corrupción constituye un problema grave conforme alcanza la escala de una práctica generalizada, o cuando se llega a considerar como un «aspecto cultural» o «normal» como solución ante necesidades extremas. Su gravedad no radica solamente en la complicidad del ciudadano con el corrupto, sino también en el riesgo de que llegue a motivar a grupos de «beneficiarios» de la corrupción a defender a los corruptos, promover su reelección en el caso de dignatarios o funcionarios en cargos de elección popular, e incluso atacar y lanzarse en contra de los grupos ciudadanos activos en la lucha contra la corrupción.

Enfrentar el pragmatismo ciudadano a favor de la corrupción es un desafío considerable y complejo. Es particularmente difícil en entornos políticos con expresiones populistas tanto de la derecha como de la izquierda. Otros casos de gran dificultad son situaciones en las que se alcanzan niveles extraordinarios de deterioro, como que la atención médica o la provisión de medios de subsistencia han llegado a depender del funcionamiento de mecanismos corruptos, situación en la que el control de la corrupción puede ser señalado de provocar la pérdida de vidas o daños irreparables a personas y

bienes. Las estrategias de solución pasan por procurar concienciar a los beneficiarios de bienes y servicios públicos acerca de que su situación sería en el largo plazo mejor sin corrupción que con ella, lo cual, por supuesto, no puede ser un resultado rápido ni fácil de alcanzar, pues requiere eliminar las condiciones de indefensión —económica, social y política— en las que se encuentra la mayor parte de la población.

2.7 Conflictos de intereses

De acuerdo con las definiciones más aceptadas, un conflicto de esta naturaleza ocurre cuando el interés personal de quien ejerce una función pública colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña (Cooper, 1982). Implica una confrontación entre el deber público y los intereses privados del funcionario o empleado público (OCDE, 2003). Su presencia constituye una amenaza a los principios de equidad e imparcialidad que deben regir el actuar de los servidores públicos y que operan como una garantía para evitar que se adopten decisiones arbitrarias en las que prevalezca un interés privado, el del propio funcionario o el de un tercero vinculado —familiares, amigos, socios, partidos políticos, grupos empresariales, entre otros—, por encima del interés público que busca la promoción y protección del bien común.

A diferencia de la corrupción, que requiere un acuerdo de al menos dos actores, un conflicto de intereses surge cuando una persona puede tener la oportunidad de anteponer sus intereses privados a sus deberes profesionales. Dependiendo de su naturaleza, es posible identificarlo de manera objetiva por existir un beneficio concreto —económico o financiero— para el funcionario involucrado; también hay casos en que no puede precisarse un beneficio pero existen dudas razonables acerca de la imparcialidad del funcionario frente a una decisión concreta. En ocasiones, el conflicto de intereses se conecta con algunas conductas constitutivas de actos de corrupción como el tráfico de influencias, el cohecho —en sus diversas modalidades— o el abuso de autoridad.

Como la existencia de conflictos de esta índole contribuye a minar la confianza de la población en la legitimidad de las decisiones públicas y de quienes las toman, los estándares internacionales que se promueven para luchar contra la corrupción han incorporado su análisis, correspondiendo a cada país la responsabilidad de configurar regulaciones en la materia en sus correspondientes ordenamientos jurídicos. Este proceso implica definir los mecanismos para la prevención, detección, gestión y sanción. Justamente el principal problema del abordaje de los conflictos de intereses en el contexto guatemalteco: la regulación todavía es escasa, débil y dispersa.

En Guatemala, la regulación con mayor alcance en materia de normas de conducta para prevenir conflictos de intereses es la *Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos*,[111] que contiene ciertas previsiones en esta materia, aunque resultan insuficientes, empezando porque no incluyen una definición sobre el tema. De acuerdo con el Mesicic, destaca la ausencia de normas para especificar, con alcance para la generalidad de todos los servidores públicos, ciertas eventualidades que podrían dar lugar a conflictos de esta índole; asegurar la presentación de una declaración de ausencia de conflictos de intereses; prevenir esta clase de conflicto con posterioridad al desempeño de funciones públicas, estableciendo restricciones adecuadas para quienes dejan de ejercer un cargo público, tales como la prohibición de hacer gestiones en los casos en los que tuvo intervención en razón de su competencia, o ante las entidades en las cuales tuvo vinculación reciente; implementar mecanismos que sirvan para resolver consultas de los servidores públicos sobre casos de conflictos de intereses; y adoptar medidas que permitan remediar los problemas detectados, tales como un régimen de excusas y recusaciones.

En Guatemala, algunas decisiones públicas de trascendencia social han puesto en evidencia la existencia de conflictos de intereses:

111 Disponible en: http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/i_leg_ley/4%20LEY%20DE%20PROBIDAD%20DECRETO%20DEL%20CONGRESO%2089-2002.pdf.

en el ámbito de las adquisiciones públicas, comprendiendo a los actores que intervienen en todo el ciclo; en la promoción de leyes que favorecen a un grupo o sector específico; en la promoción o adopción de políticas públicas por el Organismo Ejecutivo que benefician a un grupo o determinado sector; en la integración y funcionamiento de las comisiones de postulación para nominar candidatos a puestos estratégicos del sector público; en el funcionamiento y toma de decisiones en órganos colegiados que presiden entidades descentralizadas o que tienen a su cargo decidir sobre el uso de recursos públicos (por ejemplo, los comités técnicos de fideicomisos públicos), entre otros.

En El Salvador —considerando que el Mesicic recomendó la adopción de un instrumento jurídico que contemplara la regulación de los conflictos de intereses y que fuera aplicable a la generalidad de los funcionarios y empleados públicos—, a partir de enero de 2012 cobró vigencia una nueva *Ley de Ética Gubernamental*,[112] cuya aplicación corresponde al Tribunal de Ética Gubernamental (TEG). Este instrumento define en la literal j) del artículo 3, que los conflictos de intereses se entenderán como «[…] aquellas situaciones en que el interés personal del servidor público o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, entran en pugna con el interés público». Entre sus ventajas se cuenta que permite identificar los actos que constituyen conflictos de esta naturaleza y establece prohibiciones para los servidores públicos (artículos 3 J; 5 C, 6 y 8); además, es aplicable a los exservidores públicos (artículo 7). El TEG cuenta con una jurisdicción que le permite cubrir a personas que, a pesar de no ser servidores públicos, manejan bienes o fondos del Estado (artículo 2); asimismo, los servidores públicos tienen el derecho de consultar al TEG y a la Comisión de Ética de su institución con respecto a la aplicación de la ley y las situaciones relacionadas con la ética gubernamental (artículo 29).

Sobre las medidas necesarias para proteger el interés público en conflictos de intereses, la ley incluye el deber ético de excusarse de

112 El texto de la ley se encuentra disponible en: http://www.teg.gob.sv/phocadownload/portal/marconormativo/leyesprincipales/Ley%20de%20tica%20Gubernamental.pdf.

intervenir o participar en asuntos en los cuales el servidor público, su cónyuge, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o socios tengan algún conflicto de esta índole (susceptible de sanción en caso de incumplimiento). Sin embargo, no contiene medidas para proteger el interés público, como la desvinculación del ejercicio de las funciones de un servidor público cuando se ha identificado un conflicto de este tipo, la invalidación de las decisiones de quienes se encuentran en una posición de conflicto de intereses, o permitir que los servidores públicos renuncien a cualquier interés privado que pueda conducir a un problema de esta naturaleza.

Por otra parte, aunque contempla restricciones posteriores al empleo (artículo 7), no señala con precisión los plazos y condiciones en que un exfuncionario público podrá utilizar la información o documentación a la que haya tenido acceso durante el ejercicio de sus funciones, y tampoco queda claro cómo el TEG podría orientar a los exservidores públicos y dilucidar las dudas que pudiesen surgir a partir de determinadas actividades a las que pudieran dedicarse. También queda pendiente la inclusión de mecanismos para detectar posibles conflictos de intereses de los servidores públicos al ingresar al servicio público, o cuando ocurre un cambio de cargo, así como la necesidad de recopilar información relativa a los casos de conflicto de intereses, con miras a establecer mecanismos de evaluación que permitan verificar los resultados en el tema.

En Honduras, el cuerpo normativo más relevante en materia de conflictos de intereses es el *Código de Conducta Ética del Servidor Público*[113] emitido en abril de 2007; este instrumento define los conflictos de intereses en el numeral 5 del artículo 3, señalando que comprende «[…] toda situación en la cual el interés personal, sea económico, financiero, comercial, laboral, político o religioso, de un servidor público, los de su cónyuge, compañero o compañera de hogar o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad se antepone al interés colectivo, incluyendo el interés personal que el servidor público pueda tener para

113 Disponible en: http://www.tsc.gob.hn/leyes/CODIGO_DE_CONDUCTA_ETICA_DEL_SERVIDOR_PUBLICO.pdf.

beneficiar indebidamente a otra persona natural o jurídica». Este código regula a la generalidad de los servidores públicos y advierte de ciertas eventualidades que podrían configurar conflictos de intereses (artículos 5 y 19); también señala el deber que los funcionarios tienen de excusarse cuando esta clase de disyuntiva se presenta (artículo18). El Mesicic también expresó oportunamente la importancia de la emisión del reglamento relativo a la integración y funcionamiento, en cada institución pública, de los comités de probidad y ética públicas que prevé el artículo 53 de la *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas*,[114] pues establece que apoyarán la labor de difusión sobre conflictos de intereses, desarrollarán acciones para prevenirlos y trasladarán al referido tribunal aquellos casos en que estos conflictos ocurran y no sean resueltos en la respectiva institución.[115]

Al respecto, el código expresa que en situaciones de posible o manifiesto conflicto de intereses del servidor público, este acatará obligatoriamente las disposiciones establecidas por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) para reducirlo o eliminarlo. Sin embargo, en el caso hondureño aún se hace necesario establecer restricciones adecuadas para quienes dejan de desempeñar un cargo público o han concluido un contrato de consultoría con una entidad pública, tales como la prohibición de realizar gestiones en los casos en los que se tuvo intervención en razón de la propia competencia, o ante las entidades en las cuales se tuvo vinculación reciente, que contemplen mecanismos para sancionar a los infractores. También se ha recomendado implementar mecanismos que garanticen el cumplimiento de las disposiciones del código, dotando al TSC de los recursos humanos y presupuestarios necesarios para llevar a cabo esta función.

La falta de regulación en la materia que resulte aplicable a todos los servidores públicos ha provocado que, en casos notorios,

114 Disponible en: http://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/1-ley-organica-del-tribunal-superior-de-cuentas.

115 El reglamento para la integración y funcionamiento de comités de probidad y ética pública está disponible en: http://www.sep.gob.hn/sitio/descargas/Reglamento_para_la_integracion_y_funcionamiento_de_los_Comites_de_Probidad_y_Etica_Publica.pdf.

expuestos a la opinión pública por los medios de comunicación, las decisiones públicas se cuestionen pero no se puedan revertir, y que los funcionarios se limiten a minimizar o desmentir que sus actuaciones constituyan conflictos de esta naturaleza. Debido a que estos conflictos pueden surgir por intereses financieros y no financieros, en otras palabras, pueden concretarse por el uso del tiempo (actividades *pre empleo* y actividades *postempleo*), pertenencia a ciertas asociaciones, relaciones familiares o de amistad, ejercicio de otras actividades, relaciones con sectores afectados, contraviniendo el principio de probidad administrativa, es un peligro que se mantengan brechas que posibiliten la distorsión en el funcionamiento de los deberes y responsabilidades de los servidores públicos.

En países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estos vacíos han dado lugar al fenómeno de la «puerta giratoria», que se define como el movimiento de personas desde el sector público al sector privado desde los puestos clave de formulación de políticas en los poderes ejecutivo y legislativo y los organismos reguladores (primer giro de la puerta). Sin embargo, este fenómeno adquiere mayor complejidad cuando personas del sector privado buscan entrar a puestos de relevancia decisional en el sector público para luego retornar al sector privado. Lo negativo de todo lo anterior es que esto puede conllevar el riesgo de que aumente la probabilidad de que esas políticas sean deliberadamente comprensivas con las necesidades de un negocio en particular, ya sea porque vienen de ese sector privado o porque son funcionarios públicos que planean trasladarse al sector privado después de trabajar en el Gobierno (segundo giro de la puerta) (OECD, 2009). Este es el mayor riesgo de tener una regulación laxa o débil en esta temática, ya que puede acarrear el traspaso de información, contactos y *know-how* desde las oficinas públicas hacia las organizaciones privadas que encuentran incentivos para nutrirse de ellos, poniendo en riesgo bienes e intereses públicos.

2.8 Impunidad

La impunidad constituye una grave infracción al deber que tienen los Estados de proteger el derecho a la vida e integridad de todos

los habitantes del país, y de proporcionar una protección judicial efectiva. Representa la posibilidad de que una persona pueda cometer un delito, de cualquier naturaleza, incluyendo aquellos relacionados con actos de corrupción, y quedar sin castigo. En un estudio reciente, es definida como la «falta de denuncia, investigación, captura, enjuiciamiento, soluciones positivas para las víctimas y/o condena de los responsables de los delitos tipificados en la legislación de Guatemala» (Cicig, 2015). Es decir, esta forma de comprender la impunidad se visualiza para la medición de la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal de los autores de delitos tipificados en los códigos penales y en otras leyes.

Como resultado, la impunidad conduce a la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas del país. De acuerdo con un informe de la Oficina en Washington para América Latina, Centroamérica es un buen ejemplo de una región en donde la debilidad de las instituciones de seguridad y justicia y su corrupción por actores criminales y políticos ha dejado al Estado sin la capacidad de responder a la violencia y criminalidad o atender los factores estructurales que están detrás de estos flagelos. Los tres países del TNCA comparten algunos rasgos por tratarse de sociedades que se encontraron en situación de transición de un régimen autoritario a uno democrático, de conflicto o postconflicto, y en las cuales la corrupción o la delincuencia organizada nacional o transnacional tienen una presencia e influencia sustancial (Wola, 2015).

En estos países, la impunidad ha sido producto del contexto histórico y de condiciones estructurales, económicas, políticas, culturales y sociales que la han favorecido. El informe final de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), *Guatemala: Memoria del silencio*,[116] señaló que durante el conflicto armado interno los «[…] órganos de justicia se volvieron inoperantes en una de sus funciones fundamentales de protección del individuo frente al Estado y perdieron toda credibilidad como garantes de la

116 Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_PrevyRecu_MemoriadelSilencio.pdf.

legalidad vigente. Permitieron que la impunidad se convirtiera en uno de los más importantes mecanismos para generar y mantener el clima de terror» (CEH: 35). En El Salvador, el informe final de la Comisión para la Verdad, *De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador*,[117] también expresó que se «[…] debilitó el sistema judicial en la medida en que la intimidación lo apresó y se sentaron las bases para su corrupción; como este poder nunca había gozado de una verdadera independencia institucional de las ramas legislativa y ejecutiva, su ineficacia no hizo sino incrementarse hasta convertirse, por su inacción o actitud de lamentable supeditación, en factor coadyuvante de la tragedia que ha sufrido ese país» (CV: 312).

En Honduras, el 4 de febrero de 2010 el presidente Porfirio Lobo, con el apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), conformó un grupo *ad hoc* para la integración de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), cuyo mandato incluyó investigar los hechos ocurridos antes y después del golpe de Estado del 28 de junio de 2009. El informe de la CVR, *Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*, publicado en julio de 2011, aborda aspectos históricos para explicar el conflicto surgido con el golpe de Estado de 2009, incluyendo numerosos factores estructurales, de organización económica, social y política, todos con vínculos con la impunidad (CVR, 2011: 58), así como un estudio de los precedentes de la impunidad en Honduras (CVR, 2011: 279). Con relación a los hechos de la crisis del golpe, aunque el informe los detalla y analiza los vacíos (no advertidos o pretendidos) en los marcos legales y sus procedimientos, plantea como principal mecanismo para la reconciliación un conjunto amplio de reformas. Sin embargo, el informe no complementó este conjunto de reformas con una propuesta clara y directa de justicia que impidiese que los crímenes cometidos durante la crisis permanecieran impunes.

Además de la CVR constituida por convocatoria del presidente Lobo, organizaciones de derechos humanos y de la sociedad

117 Disponible en: http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/elsalvador/informe-de-la-locura-a-la-esperanza.htm.

civil hondureña integraron la Comisión de Verdad, con carácter alternativo a la CVR, con el objetivo de esclarecer los hechos ocurridos antes y después del golpe de Estado, pero enfatizando en las violaciones a los derechos humanos y libertades esenciales. Esta comisión alternativa rindió el informe *La voz más autorizada es la de las víctimas*, publicado en octubre de 2012, el cual también aborda factores estructurales e históricos de la impunidad en Honduras como explicativos de los hechos antes, durante y después al golpe. El informe definió la impunidad como «[…] falta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de derechos protegidos por la Convención Americana» (Comisión de Verdad, 2012: 24). En consecuencia, el informe consideró que existe continuidad en la forma de operar de los organismos represivos del Estado, y también un nivel creciente de impunidad y violación sistemática de derechos y libertades fundamentales.

Con la firma de los acuerdos de paz o los períodos de transición, se adquirió conciencia sobre la necesidad de impulsar reformas para buscar un óptimo funcionamiento de los sistemas de justicia, incluso para evitar la aplicación de justicia por mano propia (lo cual se concreta en Guatemala a través de los linchamientos) y desenterrar la idea de la impunidad como un conflicto y juego de poderes de quiénes se creen intocables ante los tribunales de justicia, es decir, de quienes creen estar por encima de la ley.[118] Sin embargo, esto demanda un esfuerzo para favorecer la «cultura de la legalidad», a efecto de entender que cada persona tiene la responsabilidad individual de ayudar a construir y mantener una sociedad con un Estado de derecho. Como lo expresó la CEH en su informe, a pesar del arraigado escepticismo en la sociedad sobre el sentido de mejorar su sistema normativo y confiar en la administración de justicia como una alternativa eficaz para construir una sociedad de personas igualmente libres y dignas,

118 Esto fue afirmado por el excomisionado de la Cicig, Francisco Dall´Anese Ruiz, con ocasión de su participación en el foro «La lucha contra la impunidad: Experiencias en América Latina», realizado en 2010. La información está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?page=la-lucha-contra-la-impunidad-experiencias-en-america-latina.

«una de las tareas más arriesgadas y complejas en la instauración de la paz consiste en regenerar su trama básica, volverla asequible y funcional para toda la ciudadanía y lograr que tanto los grupos sociales como los individuos canalicen sus demandas y conflictos a través de las instituciones competentes del Estado» (CEH: 35).

Lo relevante es que, como respuesta a las demandas sociales de los últimos años, reforzadas por las movilizaciones de 2015, las respuestas institucionales para enfrentar la impunidad han comenzado a visualizarse con más nitidez y se dirigen a intentar cambios estructurales en toda la cadena del sistema de justicia. Las fiscalías generales o ministerios públicos de los tres países han creado en años recientes sus propias unidades especializadas para el combate a la impunidad. La primera se impulsó en 2008 en Guatemala, denominada Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI),[119] que nació con el fin de investigar los casos que la Cicig y el MP seleccionan para ser asignados a esta unidad de acuerdo con su marco de competencia. Como ente encargado de la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que operan en el país, así como de la determinación de sus estructuras, actividades, formas de creación y fuentes de financiamiento, ha promovido tanto la desarticulación de dichas organizaciones como la sanción penal de quienes participan en los delitos cometidos, con el fin de erradicar la impunidad de redes político-económicas ilícitas en diversas esferas del Estado y su alrededor.

En El Salvador, se anunció en septiembre de 2016 la conformación del Grupo contra la Impunidad (GCI), compuesto por fiscales de todas las unidades que se dedican a trabajar ciertos casos trascendentales —aunque no queda claro el alcance de trascendencia de los casos y la forma de integración del grupo—. En Honduras, durante la visita del secretario general de la OEA a Tegucigalpa, en enero de 2017, se anunció la conformación de la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción (Ufecic) del Ministerio Público, entidad especializada con

119 Disponible en: http://www.cicig.org/uploads/documents/convenios/mp-cicig.pdf.

competencia nacional que se encuentra directamente adscrita a la Fiscalía General, y que asumirá de forma exclusiva los casos seleccionados por la Maccih-OEA, de conformidad con el acuerdo suscrito entre estas dos instituciones.[120]

120 Disponible en: http://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/docs/Acuerdo-Ministerio-Publico-MACCIH-creacion-Unidad-Fiscal-Especial-contra-Impunidad-y-Corrupcion.pdf.

3. Las oportunidades perdidas en el Triángulo Norte Centroamericano: Casos relevantes de corrupción y sus costos económicos y sociales

Uno de los efectos más trágicos de la corrupción es la destrucción del tejido social al drenar, por ejemplo, recursos públicos que pudieron orientarse a la inversión social, en lugar de ir a parar a los bolsillos o a las cuentas bancarias de los corruptos. Además, la corrupción genera incentivos perversos para la asignación del gasto público a ciertos rubros vulnerables a prácticas fraudulentas, en detrimento del gasto público verdaderamente prioritario y necesario. Mauro (1996) argumenta que para los burócratas corruptos es más eficiente colectar sobornos en ciertos componentes del gasto público con respecto a otros, con lo cual existen incentivos para gastar más en este tipo de erogación. En este sentido, este autor muestra evidencia sobre una relación negativa entre la corrupción y el gasto público en educación, debido a que en ese componente del gasto público no existen incentivos fuertes para extraer rentas vía sobornos.

Gupta, Davoodi y Termer (2002) muestran que países con mayores niveles de corrupción tienden a tener un gasto social como porcentaje del producto interno bruto (PIB) más pequeño que aquellos menos corruptos, lo cual, indican, es un canal de transmisión indirecto que tiene un impacto negativo en la pobreza y la distribución del ingreso. De acuerdo con estos autores, una mejora (empeoramiento) en el índice de corrupción en una desviación estándar incrementa (reduce) el índice de Gini en 5.4 puntos, y un incremento (reducción) de una desviación estándar en la tasa de crecimiento de la percepción de la corrupción repercute en una merma (mejora) del crecimiento anual de los ingresos de los más pobres (7.8%). Además, sugieren que la reducción de la corrupción tiene ganancias sociales significativas, entendidas

como mejora en los niveles de salud y educación: en países con altos índices de corrupción la mortalidad infantil podría ser hasta dos veces mayor en comparación con la mortalidad infantil en países con menores índices de corrupción, asimismo, las tasas de abandono escolar podrían ser casi cinco veces mayor.

Estas referencias a estudios académicos y técnicos urgen a realizar esfuerzos para cuantificar la corrupción y, con ello, dimensionar y comprender de mejor forma sus costos económicos y sociales. Sin embargo, previo a embarcarse en semejante tarea, es obligada una advertencia metodológica en cuanto a las restricciones que impone la propia naturaleza del fenómeno de la corrupción. También es muy importante subrayar el cuidado y prudencia que deben observarse al usar los resultados de ejercicios cuantitativos y cualitativos sobre la corrupción como los que este estudio presenta a continuación.

3.1 Una advertencia metodológica: Imposibilidad de cuantificar de manera exacta y precisa la corrupción y sus costos económicos y sociales

Uno de los debates acerca del estudio de la corrupción gravita alrededor de las metodologías o fórmulas que podrían utilizarse para estimar su magnitud y costos económicos y sociales. En la práctica esto se convierte en una tarea difícil, si no imposible, porque se podría entender que ese costo es el valor monetario de los fondos que no llegaron a su objetivo público o de desarrollo ya que fueron desviados por intereses corruptos, o como el daño ocasionado a instituciones clave que facilitan la estabilidad y la inversión. También ha surgido un consenso creciente acerca del impacto negativo que la corrupción tiene sobre la inversión y, en consecuencia, el crecimiento económico. Es decir, unos niveles más altos de corrupción corresponden a menor inversión y crecimiento (Quiroz, 2013).

En varios países de Latinoamérica se ha intentado cuantificar ese costo económico. En 2011, la Procuraduría General de la Nación de Colombia estimó un costo aplicando al presupuesto de inversión del sector central y de las entidades territoriales el

porcentaje promedio estimado (12.9%) que se debe pagar para ser adjudicatario de un contrato estatal. En 2012, Transparencia por Colombia, capítulo colombiano de TI, estableció un monto a partir de una encuesta que abordó la percepción de los empresarios sobre el valor que tendrían que pagar para ganar la adjudicación de un contrato.[121] En México, a comienzos de 2015 fue publicado el reporte *Semáforo económico nacional, 2014*, que incluyó una estimación del costo de corrupción a través de un indicador del Fondo Monetario Internacional (FMI) según el cual un aumento en el porcentaje de percepción de corrupción genera una pérdida del 2% en el crecimiento del PIB. En este último caso, se aclaró que el valor estimado no implicaba el costo total de los actos de corrupción que se cometen en un país.

Con los ejemplos citados y la diversidad de metodologías que podrían ser útiles para el esfuerzo de cuantificación, queda claro que no existe una fórmula exacta para calcular el costo económico de la corrupción. A ello se agregan la naturaleza oculta e ilegal de este flagelo social y los múltiples actos que involucra, según la cantidad de tipos penales o delitos que se contemplan en cada país (cohecho, malversación, peculado, etc.). Precisamente porque no se conoce la cantidad exacta de actos de corrupción que ocurren en un país, el delito no se denuncia y castiga en forma plena. Por ello, es preciso advertir que este estudio no pretende lo imposible, así que no se intenta una cuantificación técnicamente exacta de la corrupción y de sus costos sociales y económicos.

Ante esta imposibilidad, en este estudio el Icefi se lanza a buscar, con la debida cautela que exigen la seriedad y el rigor técnicos,

121 De acuerdo con los resultados de la Tercera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas (2012), la percepción de los porcentajes pagados en forma secreta por la competencia, develó altos costos en la adjudicación de contratos. La mayor parte los empresarios encuestados (56%), consideró que la competencia debía pagar de forma secreta hasta un diez por ciento del valor un contrato para ganar la adjudicación; una cuarta parte de ellos (25%), estimó que se debía pagar entre el diez y el veinte por ciento del contrato; el 12% de los encuestados expresaron que las empresas debían pagar entre el veinte y el treinta por ciento; y, el restante porcentaje de encuestados (7%), manifestaron que se pagaban valores superiores del treinta por ciento e incluso consideraban que existían casos en donde el pago excedía la mitad del contrato.

formas innovadoras o creativas de dimensionar cuantitativamente la corrupción y sus costos, tanto económicos como sociales. Desde esta perspectiva, los análisis siguientes empiezan por identificar algunos valores o montos involucrados en casos de corrupción con alta exposición mediática en cada país, generalmente casos de *gran corrupción* o *corrupción política* según la clasificación de TI, para luego contrastarlos con rubros presupuestarios particularmente relevantes de gasto público social o prioritario, como una forma técnicamente sustentada de proveer una idea de las oportunidades perdidas o costos sociales generados por actos de corrupción.

Es preciso insistir en que estos datos deben utilizarse atendiendo cuidadosa y responsablemente los supuestos y aclaraciones que los sustentan. No constituyen censos exhaustivos de actos de corrupción, de manera que los cálculos no deben interpretarse como una cuantificación de la corrupción total en cada país. Además, el hecho de que este ejercicio parta de identificar casos *relevantes* o de *alto perfil mediático* restringe el alcance de los cálculos *solo a esos casos*, por lo que en rigor técnico no serían válidas comparaciones de cifras entre los países, ya que lo que en realidad se estaría comparando son los casos que en cada país recibieron un perfil mediático alto o fueron considerados escándalos relevantes.

Entre las fuentes de información empleadas destacan las notas e investigaciones periodísticas, las cuales fueron seleccionadas por su seriedad, imparcialidad y, en la medida de lo posible, porque incluían citas o entrevistas a funcionarios, así como documentos de carácter oficial. Los datos mostrados de ninguna manera pretenden ordenar o clasificar a las administraciones gubernamentales en términos de la gravedad de los actos de corrupción cometidos, y mucho menos alientan a identificar a tal o cual administración como el «gobierno más corrupto» de un país.

Por otro lado, en Honduras y El Salvador, los casos investigados por las fiscalías o publicados por la prensa incluyen estimaciones de los montos defraudados o perdidos, lo que permitió efectuar algunos cálculos. En el caso de Guatemala, solo determinados casos investigados por la Cicig y el MP revelan o permiten hacer

una estimación de esos montos, por lo que en este caso los cálculos siguieron una metodología especial basada en supuestos técnicos de carácter y uso indicativo. El Icefi advierte que, según esta aclaración, no debe interpretarse ni concluirse comparación alguna entre los montos defraudados en cada país, en particular porque podría percibirse que en Guatemala la corrupción ha sido menos costosa o dañina solo porque en los casos que están siendo juzgados no se ha revelado o no se permite aún conocer los montos perdidos o defraudados.

3.2 El caso de Honduras

La selección de casos emblemáticos, relevantes o de alto impacto que el Icefi presenta a continuación sigue como criterio el hacer referencia a casos ya judicializados y a aquellos que se encuentran en investigación, o sobre los cuales entes como el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), la Comisión Multipartidaria del Congreso, la Comisión Interventora del Instituto Hondureño de Seguridad Social, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y el Ministerio Público (MP) han publicado informes o documentos vinculados relacionados. Además, se ha recurrido a la información divulgada por la prensa; asimismo, las entrevistas a actores clave proveyeron guías adicionales y criterios para calificar los casos según su relevancia y brindaron percepciones sobre la tipología delictiva vinculada con la corrupción más frecuente o de mayor prevalencia en Honduras.

Los casos de corrupción analizados por su relevancia o alto impacto corresponden a cuatro categorías generales:

1. Corrupción en adquisiciones públicas (compras y adquisiciones), con tres subcategorías, de la manera siguiente:
    - Defraudación en el IHSS
    - Casos de corrupción en la Secretaría de Salud
    - Decretos de emergencia y fraccionamiento
2. Corrupción en la prestación de servicios públicos
3. Corrupción en la contratación de obra pública
4. Abuso de los fideicomisos públicos

Destaca que la gran mayoría de casos obedece a corrupción en adquisiciones públicas, especialmente en el sector salud y en la obra pública. Esta selección confirma las percepciones recogidas en las entrevistas en cuanto a que en Honduras la corrupción ha afectado de forma particularmente aguda al gobierno central y al Seguro Social, al igual que en El Salvador y en Guatemala.

Por supuesto, esta no es una lista completa de casos de corrupción, ni siquiera sería una lista exhaustiva de todos los casos más relevantes o de alto impacto. Sin embargo, es lo suficientemente significativa como para dimensionar el problema de la corrupción en Honduras y realizar un ejercicio indicativo de sus costos económicos y sociales.

3.2.1 Casos emblemáticos de presunta corrupción

En mayo de 2015, el presidente del Congreso de la República, Mauricio Oliva Herrera, nombró una comisión multipartidaria con el objetivo de investigar los avances relacionados con el caso de corrupción en el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), así como otros casos. Esta comisión decidió por consenso investigar doce hechos de corrupción adicionales según el criterio de que han ocasionado mayor impacto en la sociedad hondureña; en su informe existían, hacia junio de 2015, dos tipos de caso: los judicializados y aquellos que se encontraban en etapa de investigación (Congreso Nacional, 2015).[122] En adición, los medios de comunicación han publicado notas sobre otros casos emblemáticos de presuntos actos de corrupción en ese país.

Así, los casos emblemáticos de presunta corrupción en Honduras y sus montos presentados en esta sección fueron recopilados de fuentes oficiales y no oficiales, las cuales incluyen, pero no se limitan a notas periodísticas y estudios de caso del Consejo Nacional Anticorrupción, de la Comisión Multipartidaria del Congreso, de la Comisión Interventora del IHSS, documentos del TSC y del MP.

122 Comisión multipartidaria nombrada por el presidente del Congreso Nacional para investigar los avances relacionados con el caso de corrupción del IHSS y otros casos en los que la ciudadanía tenga un especial interés debido a su alto impacto social; debe rendir, en el término legal de veinte días, el informe correspondiente.

De nuevo, la importancia de reseñar estos presuntos actos de corrupción emblemáticos en Honduras, judicializados o no, radica en que a partir de ellos es posible identificar patrones comunes que puedan iliustrar los mecanismos más visibles, pérdidas económicas y sociales, así como las actividades o sectores de la gestión pública más expuestos a la corrupción.

3.2.1.1 Adquisiciones públicas de bienes y servicios

a. Defraudación en el IHSS

Este es uno de los casos de más alto impacto en Honduras. Al inicio de la administración del presidente Porfirio Lobo (2010-2014) se designó como director del IHSS al doctor Mario Roberto Zelaya Rojas, quien aprovechándose de su posición conformó una red para defraudar a la institución, en la que presuntamente también participaron el entonces viceministro de Salud, Javier Pastor, y el viceministro de Trabajo, Carlos Montes,[123] quienes, al igual que Zelaya, formaron parte del Comité de Inversiones del IHSS, y el gerente administrativo, José Ramón Bertetty. Se presume que esta red sustrajo L6,700 millones, aproximadamente USD335 millones[124] producto fundamentalmente de sobornos; sobrevaloración de suministros y equipamiento médico; negociación con empresas constituidas al margen de la legislación mercantil («empresas fantasma» o «de maletín»); contratos celebrados al margen de la *Ley de Contratación del Estado.*

Presuntamente, parte de los fondos defraudados se utilizaron para la financiación de la campaña electoral del Partido Nacional.

123 Presuntamente, Montes y Pastor habrían recibido sobornos por USD150,000 y USD235,000, respectivamente. Véase nota del periódico *La Tribuna* disponible en: http://www.latribuna.hn/2014/09/03/incautaran-bienes-de-montes-y-javier-pastor/.

124 Los montos en dólares estadounidenses equivalentes a cifras expresadas en lempiras se calcularon usando el tipo de cambio de L22.35 por USD1.00, correspondiente a 2015. Dado que las cifras en lempiras datan de varios años, estos cálculos son de carácter referencial y aproximado para ayudar al lector no hondureño a dimensionar la magnitud de los montos, y por lo tanto pueden variar al usar otro tipo de cambio.

La Unidad de Apoyo Fiscal del MP identificó que empresas «de maletín» que recibieron fondos del IHSS luego emitieron cheques al Partido Nacional,[125] los cuales sumaban L2,070 millones (USD92.6 millones).[126] En la defraudación al IHSS resaltan los casos que a continuación se enumeran.

i. Compra de boletos a la empresa J&J Travel and Tours

Según el *Primer informe de la Comisión Interventora del Instituto Hondureño de Seguridad Social* (2014),[127] en septiembre de 2011 la Junta Directiva del IHSS decidió hacer una gira de trabajo en los Estados Unidos para el Proyecto Piloto de Afiliación del Migrante Hondureño al IHSS. En octubre de ese mismo año, el IHSS emitió un cheque por L1,203,966.00 (USD53,869) por concepto de boletos aéreos[128] cuya sobrevaloración se constató, ya que la investigación arrojó un precio de referencia por boleto, bajo las mismas condiciones, de L44,895.00 por persona (USD2,009), es decir, L224,475.00 (USD10,044) en total. En noviembre de 2013, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros pidió a la Subgerencia de Afiliaciones el detalle de las afiliaciones bajo el programa Afiliación del Migrante Hondureño al IHSS; la citada subgerencia respondió que no hubo ninguna.

ii. Compra de ambulancias en el IHSS

En 2011, la Junta Directiva del IHSS aprobó la declaratoria de emergencia para la compra de diez ambulancias, entre otros equipos. La adquisición se realizó mediante la modalidad de compra directa a la empresa Tecnología Médica Avanzada (Tecma). De acuerdo con el MP, el dictamen de auditoría forense demuestra que cada ambulancia no podría valer más de L500,000 (USD22,371),[129] sin embargo, se pagaron L1.3 millones

125 Véase en: http://laprensa.vo.llnwd.net/o37/downloads/borrador-de-informe-Final-CM.pdf.

126 Diez cheques más un certificado de rifa.

127 Documento disponible en: http://www.ihss.hn/CIIHSS/informesciihss/Documents/PRIMER%20INFORME%20IHSS%20(28-02-14).pdf.

128 En los documentos se hace referencia únicamente a boletos aéreos, no a alimentación ni estadía.

129 Las ambulancias compradas tenían un ensamblaje hecho en la empresa que las

(USD58,165) por cada una. De acuerdo con el *Informe de la Comisión Multipartidaria*, la sobrevaloración fue de L8,889,380.00 (USD397,735), es decir, un sobreprecio por unidad de alrededor del 200%.[130] La investigación del MP señaló que el exgerente administrativo del IHSS, José Ramón Berttety, habría recibido por concepto de dádiva[131] un monto de L4.6 millones (USD205,800).[132]

iii. Caso Cosem

De acuerdo con el *Primer informe de la Comisión Interventora del Instituto Hondureño de Seguridad Social*, el 6 de diciembre de 2010 Zelaya y la empresa Compañía de Servicios Múltiples S. de R.L. (Cosem) suscribieron el contrato 047-2010, por un monto de USD19.8 millones, por el servicio denominado «Consultoría de servicios profesionales de organización, digitalización, digitación, depuración, automatización, sistematización de archivos y bases de datos de planillas y tarjetas de afiliación de la cuenta individual del IHSS». Según el informe, el IHSS pagó aproximadamente USD9.4 millones por trabajos no ejecutados. Cosem había notificado que la cantidad estimada de documentos que trabajó fue de más de 18.6 millones, 16.9 millones menos que los 35.5 millones inicialmente estimados. No obstante, Zelaya, mediante el memorándum 5524-DE-2013, aprobó la liberación del pago a Cosem de los USD9.4 millones sin respaldo para «no entorpecer el desarrollo del proyecto». Una anomalía más consistió en la incorporación de una adenda sin haber terminado el contrato original, con una finalidad distinta a la naturaleza contractual inicial. De acuerdo con el *Informe de la Comisión Multipartidaria*, funcionarios y directivos del IHSS solicitaron y recibieron más de L51 millones (USD2.3 millones) en sobornos para agilizar los pagos a Cosem.

---

vendió (Tecma), es decir, no eran de fábrica.

130 Véase informe disponible en: http://www.congresonacional.hn/index.php/2014-02-10-22-24-42/congreso/item/1017-informe-final.

131 Entre los medios de prueba presentó cheques y la declaración de un testigo.

132 Véase nota del diario *La Prensa* disponible en: http://www.laprensa.hn/honduras/861288-410/fiscal%C3%ADa-l46-millones-recibi%C3%B3-berttety-por-ambulancias-sobrevaloradas-del-ihss.

iv. Empresas «fachada» en el IHSS

Según el MP, entre 2010 y 2013 el expresidente del IHSS, Mario Zelaya, entretejió una red de corrupción por medio de once empresas «fachada») y testaferrato que lucró y desfalcó al erario público por medio de contratos fraudulentos.[133] De acuerdo con la Unidad de Investigación de la CNA, se crearon empresas a las que se adjudicaron contratos públicos sin que ejecutaran los trabajos simulando entregas.[134] Según el *Informe de la Comisión Multipartidaria*, el perjuicio económico ocasionado al erario público fue de L290.9 millones (USD13 millones).

v. Caso Mofihss

En septiembre de 2011, el IHSS celebró el contrato «Adquisición de una Solución Integral de Administración Hospitalaria, Gestión del Paciente y Gestión Clínica del IHSS», por USD35.4 millones. Según el *Primer informe de la Comisión Interventora del Instituto Hondureño de Seguridad Social* (2014), contratos con características similares en la región centroamericana reflejan mejores precios con respecto a los de la empresa adjudicada en este caso, representando una diferencia de aproximadamente USD20.9 millones. Adicionalmente, en el momento en que la Comisión Interventora del IHSS rindió su primer informe (febrero de 2014), el sistema Mofihss no estaba integrado en su totalidad, pese a que el contrato había vencido en 2013. En este caso se encontró violación de la *Ley de Contratación del Estado*, ya que el contrato debió manejarse como uno de suministros y no como una consultoría.

vi. Caso Dimesa

En 2011, se adjudicó y suscribió un contrato entre el IHSS y Distribuidora Metropolitana, S.A. de C.V. (Dimesa) para la

133 Véase nota del periódico *El Heraldo* disponible en: http://www.elheraldo.hn/alfrente/843187-209/honduras-vienen-acusaciones-contra-testigos-del-desfalco-al-ihss.

134 Véase: http://www.cna.hn/index.php/2015-01-03-20-26-17/casos-detalle/126-caso-instituto-hondureno-de-seguridad-social-ihss.

adquisición, reparación y mantenimiento de equipos médicos de los hospitales de especialidades de Tegucigalpa y regional Noroccidental de San Pedro Sula, por un período de siete meses y correspondiente a un monto de L1,812.5 millones (USD81.1 millones). En este caso, el *Primer informe de la Comisión Interventora del IHSS* determinó que los precios convenidos con Dimesa fueron mayores a los del mercado, reflejando una diferencia de L1,197.6 millones (USD53.6 millones). Otras anomalías que resaltan son la inexistencia de disponibilidad presupuestaria debidamente autorizada por la Secretaría de Finanzas (Sefín); no hubo dictamen técnico que justificara la adquisición del equipo; la administración del IHSS no disponía de personal técnico idóneo para evaluar el proceso de adjudicación y ejecución del contrato.

b. Casos de corrupción en la Secretaría de Salud

El *Informe de la Comisión Multipartidaria* refiere cinco casos de presunta corrupción en la Secretaría de Salud, de los cuales resaltan cuatro[135] vinculados con anomalías en la compra de medicamentos. Uno está relacionado con procesos de licitación que transgredieron el marco regulatorio para la adquisición de medicamentos, existiendo compras fraccionadas, productos vencidos y de mala calidad. De acuerdo con la Comisión Multipartidaria, la sobrevaloración pudo haber sobrepasado más del 100%. También refiere el caso de los hospitales Escuela y Juan Manuel Gálvez, en donde se fraccionaron y sobrefacturaron algunas compras de medicamentos.

Un caso más vinculado con procesos de compras públicas es el de anomalías en los procesos de licitación, en los que hubo transgresión del marco legal relativo a la adquisición de medicamentos en varios hospitales de Honduras. Otro que también está vinculado con procesos de compra es el caso de los hospitales de San Felipe, San Francisco de Juticalpa, San Lorenzo, Mario Catarino Rivas, Leonardo Martínez, y El Progreso. Entre las irregularidades resalta la compra duplicada de medicamentos a una misma droguería.

135 El quinto está referido a violaciones al reglamento sanitario.

Uno de los casos anteriores se relaciona con el establecimiento de alrededor de seis «empresas fantasma» cuyos representantes tenían nexos con la entonces secretaria de Salud, Cristina Díaz Tábora quien, aprovechándose de su cargo, les adjudicó negocios públicos entre 2010 y 2014 a través de licitaciones privadas. Según información del periódico *El Heraldo*, los productos estaban sobrevalorados, en algunos casos hasta en 1,000%.[136] Según el CNA, el perjuicio ocasionado al Estado por estas compras fue de L49.9 millones (USD2.2 millones).[137]

i. Astropharma

Empresa ligada con la familia de la entonces vicepresidenta del Congreso Nacional, Lena Gutiérrez Arévalo, quien presuntamente se valió de sus influencias para lograr que se le adjudicaran negocios por alrededor de L75 millones (USD3.4 millones) solo en 2010, al amparo de un decreto de emergencia.[138] De acuerdo con una nota de la revista *Criterio.hn*, las compras que se realizaron a Astropharma estuvieron sobrevaloradas, señalando que mediante la selección de veintidós medicinas la Secretaría de Salud pagó aproximadamente L18 millones (USD805,370), cuando debió haber erogado L7.8 millones (USD349,000) según la Organización Mundial de la Salud (OMS), que señaló además la mala calidad de los medicamentos adquiridos. En 2013, la entonces titular de la cartera de Salud, Roxana Araujo, denunció que uno de los medicamentos comprados (Irbersatán) a Astropharma no tenía el contenido correcto del componente químico activo para tratar la enfermedad para la cual es prescrito.[139]

136 El periódico *El Heraldo* refiere que un lote de fórceps fue adjudicado en un precio unitario de L1,687, mientras que el precio unitario en establecimientos, según monitoreo realizado por ese periódico, rondaba los L217.39. Asimismo, se determinó que se adjudicó un lote de mecheros de vidrio con precio unitario de L2,111.2, pero el precio unitario en establecimientos rondaba los L60.00 (véase nota disponible en: http://www.elheraldo.hn/alfrente/848467-209/168-licitaciones-dio-la-secretar%C3%ADa-de-salud-a-empresas-de-malet%C3%ADn).

137 Véase nota del periódico *El Heraldo* disponible en: http://www.elheraldo.hn/pais/939560-466/secretar%C3%ADa-de-salud-favoreci%C3%B3-con-88-millones-a-empresas-de-malet%C3%ADn.

138 *Decreto número 025-2010* del 29 de junio de 2010.

139 Véase en: http://criterio.hn/astropharma-hizo-millonarias-y-amanadas-ventas-

c. Abuso de los decretos de emergencia y fraccionamiento

Durante la administración del presidente Porfirio Lobo (2010-2014), a veintidós meses de gestión se habían emitido 95 decretos del poder ejecutivo, de los cuales dieciséis fueron de emergencia. De acuerdo con *El Heraldo*,[140] con esos dieciséis decretos el sector público hondureño evadió la *Ley de Contratación del Estado* y gastó L5.8 millones (USD259,500) en adquisiciones por la vía de procesos no competitivos, principalmente licitaciones privadas y contrataciones directas.

i. ENEE –Wartsila-Westport

Uno de los decretos de emergencia que resalta por sus anomalías es el PCM-0051-2011, el cual estableció la adquisición de equipo para la distribución de energía eléctrica en cuatro departamentos de la zona occidental de Honduras. Posteriormente se modificó agregando otros dos departamentos, para luego sufrir una nueva modificación en la que se autorizó a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) la compra de 100 megavatios, y luego fue sustituido por el decreto de emergencia PCM-0064-2011.[141] Al amparo de este último, la ENEE firmó contratos con las empresas Warstilla y Westport por L5,105 millones (USD228 millones) para que durante dieciséis años suministraran energía en los departamentos estipulados en el decreto de emergencia.[142] Según el diputado Francisco Rivera, Westport era una «empresa de maletín» sin experiencia, por lo que no pudo pagar la fianza de cumplimiento exigida, de alrededor de L20 millones (USD849,854).[143]

---

con-decreto-de-emergencia/.

140 Véase nota disponible en: http://www.elheraldo.hn/pais/568530-214/ministerio-publico-investiga-compras-directas-del-gobierno-de-honduras.

141 De acuerdo con uno de sus considerandos, el decreto de emergencia PCM-0051-2011 estuvo en proceso de anulación por parte de la ENEE debido a que las ofertas presentadas resultaron contrarias al interés público, pues en algunos casos incluían precios mayores a los pagados por generación térmica a base de búnker (véase decreto de emergencia disponible en: http://www.enee.hn/Portal_transparencia/Regulacion/Decretos/DecretoEjecutivoNumeroPCM0642011.pdf).

142 Véase nota del periódico *El Heraldo* disponible en: http://www.elheraldo.hn/alfrente/564576-209/cada-38-dias-el-gobierno-del-presidente-porfirio-lobo-emite-un-estado.

143 El *Decreto número 218-2011*establece una fianza de cumplimiento de

ii. Fraccionamiento

Fraccionar las compras y contracciones en el sector público es uno de los mecanismos que ha sido utilizado para evadir la *Ley de Contratación del Estado*, en particular, para evitar concursos competitivos, por ejemplo la licitación, y poder optar por compras directas. Uno de los ejemplos es el del Hospital Juan Manuel Gálvez, en 2010, que fraccionó en diez órdenes de compra L3.5 millones (USD156,600) para adquirir medicamentos.[144] En adición, según el CNA,[145] en 2014 la Secretaría de Salud compró un sistema informático sobrevalorado en más de L6 millones (USD268,455), y dividió el proyecto en nueve partes para evadir procesos competitivos estipulados en la *Ley de Contratación del Estado.*[146]

3.2.1.2 Corrupción en la prestación de servicios públicos

a. El caso *Fifagate* (Callejas-Hawit)

En 2012, Rafael Callejas y Alfredo Hawit, entonces presidente y secretario general, respectivamente, de la Federación Nacional Autónoma de Fútbol Hondureña (Fenafuth), firmaron un contrato con la empresa Media World para cederle los derechos de transmisión televisiva y radial, así como la comercialización de la selección hondureña de fútbol, por los partidos clasificatorios a la Copa Mundial de Rusia 2018.

Según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, para obtener los derechos la empresa Media World accedió a pagar a ambos exdirigentes sobornos por aproximadamente USD600,000.[147] El informe también señala que Media World pagó

USD1,350,000.

144 Véase documento disponible en: http://www.transformemoshonduras.com/pareelrobolobo/docs/corrupcion_medicamentos_TH_2.pdf.

145 Véase documento disponible en: http://www.cna.hn/medios%5CCASO_Regulaci%C3%B3nSanitariaWEB.pdf.

146 Véase nota de *El Heraldo* disponible en: http://www.elheraldo.hn/pais/940734-466/haciendo-compras-fraccionadas-sustrajeron-l-6-millones-de-salud.

147 Véase documento del Departamento de Justicia disponible en: https://www.justice.gov/opa/file/796966/download.

sobornos por los derechos de los partidos clasificatorios para las copas mundiales de 2014 y 2018. En estos casos la empresa pagó por medio de transferencia del Banco de América en Miami hacia cuentas en Panamá, para después transferir los fondos a cuentas en Honduras a nombre de Callejas y Hawit.

b. El caso Hondutel

Este es uno de los casos más emblemáticos de corrupción vinculada con prestación de servicios públicos, involucrando a funcionarios públicos a quienes se imputan los delitos de cohecho, violación de los deberes de funcionarios y fraude, por favorecer a cambio de sobornos a las empresas Latinode, Carriers Internacionales Latam Ipfast LLC y World Venture Group Telecom S.S. de R.L, con tarifas preferenciales por la conexión de llamadas internacionales de larga distancia.[148] De acuerdo con la Comisión Multipartidaria en su informe de junio de 2015, algunos funcionarios recibieron de la primera de las empresas en mención un monto de L17 millones (USD760,625), con un perjuicio económico de L100 millones (USD4.5 millones). En el caso de las otras dos empresas, según el TSC la malversación en contra del patrimonio público fue de aproximadamente USD3.6 millones (alrededor de L75 millones).[149]

3.2.1.3 Corrupción en la contratación de obra pública

a. Ampliación y mejora del edificio administrativo del Inprema

En 2007, el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (Inprema) contrató a la empresa Kosmox, S. de R.L. para ampliar y mejorar el edificio de la institución, con un período inicial de 9 meses (de octubre de 2007 a julio de 2008), y por un monto de

148 Véanse notas de prensa disponibles en: http://www.elheraldo.hn/sucesos/621450-213/soborno-de-latinode-no-quedo-impune; http://www.elheraldo.hn/pais/832692-214/exfuncionario-de-hondutel-admite-soborno-de-latinode y http://www.elheraldo.hn/pais/703385-214/mp-proceder%C3%A1-por-malversaci%C3%B3n-en-hondutel.

149 Véase informe disponible en: http://www.tsc.gob.hn/Auditorias/Informes_de_Auditoria/Sector_de_Infraestuctura_inversiones/2014/001-2014-DASII-HONDUTEL-B.pdf.

L54.3 millones (USD2.4 millones). Según el informe de auditoría del TSC,[150] mediante una serie de adendas,[151] incluso algunas que excedían el techo del diez por ciento legalmente permitido para realizar modificaciones a los contratos,[152] el plazo original se extendió a 50.7 meses, en tanto que el monto se modificó hasta alcanzar los L329.3 millones[153] (USD14.7 millones) y el plazo de supervisión, como efecto de las modificaciones al contrato en plazos y montos, también se amplió de 10 a 57.03 meses, y de L15.9 millones a L79.8 millones (USD711,410 a USD3.6 millones, respectivamente).[154]

Según el Banco de Occidente, de acuerdo con una nota publicada por el periódico *El Heraldo*,[155] el edificio nuevo del Inprema, con dimensiones mayores a las de esta ampliación y mejora, tenía un registro en libros de L160 millones (USD7.2 millones), es decir, L114 millones (USD5.1 millones) menos.

b. Muro perimetral en edificio del IHSS en San Pedro Sula

En 2007 se autorizó por la vía de contratación directa y al amparo de un decreto de emergencia la construcción de un muro perimetral en el edificio del IHSS de San Pedro Sula. El monto del contrato fue de L14.1 millones (USD630,830). La comisión de ejecución del proyecto dividió la obra en cuatro partes, simulando que se trataba de cuatro proyectos distintos. De esa manera benefició a la empresa Renta y Servicio Técnico (Rensetec). Según la Fiscalía Especial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, el muro fue sobrevalorado en aproximadamente L13 millones

150 Informe disponible en: http://www.tsc.gob.hn/Auditorias/Auditoria_de_proyectos/18-2013-DSP.pdf.

151 Dicha figura no existe en la legislación. El artículo 122 de la *Ley de Contratación del Estado* (forma de la modificación) no contempla la figura de la adenda como un mecanismo para la modificación de contratos.

152 El artículo 206 del *Reglamento de la Ley de Contratación del Estado* estipula que las diferentes órdenes de cambio no podrán exceder, en conjunto, el diez por ciento del monto original del contrato. En total, los cambios al contrato original sumaron un 397.6%.

153 Al 15 de junio de 2011.

154 Originalmente la obra estaba contratada por L70.2 millones (L54.3 millones por la construcción y L15.9 millones por la supervisión).

155 Véase en: http://www.laprensa.hn/honduras/538487-97/al-descubierto-latrocinio-y-saqueo-en-el-inprema.

(USD581,655), ya que tenía una longitud de 284.93 m y no los 789.60 m establecidos en el contrato.[156]

c. Despilfarro en obras menores en la Empresa Nacional Portuaria

Con base en un informe de auditoría al que tuvo acceso, el diario *La Prensa* reveló que en 2013 en la Empresa Nacional Portuaria (ENP) se registraron 40 proyectos por más de L21 millones (USD939,600),[157] injustificados, amañados, sobrevalorados, con materiales de mala calidad, «empresas fantasma» e inconclusos, entre otras irregularidades. Asimismo, señaló que el 50% de los proyectos pudo haber sido realizado por la ENP, lo cual hubiese significado un ahorro de L8.6 millones (USD384,790) del total invertido en los 40 proyectos.[158] Otra de las anomalías denunciadas es el fraccionamiento de contratos para no realizar la licitación pública, contraviniendo de esta manera la ley.[159]

d. Obras sin licitar en Inprema

De acuerdo con el *Primer informe del Instituto Nacional de Previsión del Magisterio*,[160] en 2008 las autoridades del Inprema autorizaron la reparación de las calles de la colonia La Cañada,[161]

156 Notas de prensa disponibles en: http://www.latribuna.hn/2016/08/26/audiencia-inicial-exfuncionarios-del-ihss-acusados-corrupcion/ y http://www.laprensa.hn/honduras/858912-410/fiscal%C3%ADa-reabre-caso-de-cerco-sobrevalorado-en-l13-millones.

157 Entre estos: mejoras en muelles del Puerto Cortés, Castilla y Henecán; construcción de fosas para talleres; reconstrucción de casetas para vigilancia; instalación de techos; reparación de bodegas y edificios principales; construcción de torreones; reparación de calles al interior de los muelles.

158 Véase nota del periódico *La Prensa* disponible en: http://www.laprensa.hn/lasultimas24/708676-98/despilfarro-y-corrupci%C3%B3n-en-obras-menores-en-la-portuaria.

159 Véase nota del periódico *El Heraldo* disponible en: http://www.elheraldo.hn/especiales/resumen2013/los10personales/715734-332/honduras-confirman-inconsistencias-en-obras-adjudicadas-en-la-portuaria.

160 Informe disponible en: http://www.transformemoshonduras.com/ES/docs/PRESENTACION%20FINAL%2015-JUN-2011.pdf.

161 El 10 de enero de 2008, una comisión del Inprema emitió un dictamen sobre la modalidad a utilizar en la reparación de las calles de la colonia La Cañada.

erogando entre 2008 y 2010 un total de L23,968,229 (poco más de USD1 millón). Además, el Inprema suscribió un contrato por L5,124,392 (USD229,280)[162] para la construcción de una red de alcantarillado, un muro perimetral y el levantamiento topográfico en la colonia Los Maestros.[163] Ambos contratos se suscribieron con la empresa constructora Prodincco y, en los dos casos, según el citado informe, se violentó el artículo 9 de la *Ley de Contratación del Estado* y el artículo 169 del *Reglamento de la Ley de Contratación del Estado*, al no haberse empleado la figura de licitación.

3.2.1.4 Abuso de los fideicomisos públicos

Al igual que en otros países de la región, y tal como lo manifestara el diario digital *ConfidencialHN*, en Honduras los fideicomisos también se han convertido en una figura que propicia la corrupción y el enriquecimiento ilícito,[164] privilegiando a grupos económicos y políticos a través de «empresas fantasma». Esta práctica constituye una vía rápida para la ejecución de recursos públicos a costa de incumplir las disposiciones y controles de la *Ley de Contratación del Estado*, revistiéndose de opacidad al ampararse en el secreto bancario[165] o en la *Ley para la Clasificación*

Al considerarla una situación de emergencia, esta comisión estimó como estrictamente necesaria la construcción de las calles sin sujetarse a los requisitos de la licitación y demás disposiciones reglamentarias.

162 Véase documento del TSC disponible en: http://www.tsc.gob.hn/Auditorias/Informes_de_Auditoria/Sector_Economico_finanzas/2009/007-2009-DASEF-INPREMA-B.pdf.

163 Para contratar por vía directa, el Directorio del Inprema emitió la resolución número 3622-1365-2006, de fecha 21 de noviembre de 2006, por medio de la cual declaraba como emergencia la situación de la colonia Los Maestros, en Roatán, a pesar de que el artículo 9 de la *Ley de Contratación del Estado* establece que la declaratoria del estado de emergencia se hará mediante decreto del presidente de la República en Consejo de Ministros, o por el voto de las dos terceras partes de la respectiva corporación municipal.

164 Véase nota del periódico digital *ConfidencialHN* disponible en: https://honduprensa.wordpress.com/tag/tribunal-superior-de-cuentas-tsc/.

165 El artículo 1058 del *Código de Comercio* estipula que «La violación del secreto propio de esta clase de operaciones, incluso ante las autoridades o tribunales en juicios o reclamaciones que no sean aquellos entablados por el fideicomitente o fideicomisario contra la institución, o viceversa, constituirá a ésta [sic] en

de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, denominada coloquialmente como ley de «secretos oficiales». Como agravante para una gestión transparente de los recursos públicos, según el artículo 1058 del *Código de Comercio de Honduras*, los fideicomisos se encuentran protegidos por el secreto bancario, con lo cual estos instrumentos financieros pueden fácilmente ser tergiversados y convertidos en vehículos para dificultar la transparencia y la auditoría de la función pública. A continuación se citan tres casos que se consideran relevantes, aunque existen numerosos fideicomisos vigentes; por ejemplo, solo Coalianza reporta dieciocho en su página de Internet.[166]

a. Fideicomiso Tasa de Seguridad

A finales de 2015, el TSC señaló la imposibilidad de auditar el Fondo de Seguridad Poblacional (tasa de seguridad, conocida coloquialmente como «El Tasón») debido a que la ley de «secretos oficiales» mantiene en reserva hasta por veinticinco años información que pueda comprometer la seguridad del Estado. Amparándose en esta normativa, «El Tasón» negó al TSC información sobre el alquiler de autopatrullas a la Policía Nacional por empresas arrendadoras de vehículos.

b. Centro Cívico Hondureño

En 2013, el gobierno del presidente Porfirio Lobo emitió el *Decreto Ejecutivo PCM-062-2013* y, por su parte, el Congreso Nacional emitió el *Decreto Legislativo 307-2013*,[167] instrumentos mediante los cuales se aprobó el contrato de fideicomiso para la administración del proyecto del Centro Cívico Gubernamental, celebrado entre el Estado de Honduras y Banco Lafise de Honduras S.A., por conducto de Coalianza, a un plazo de

responsabilidad civil por los daños y perjuicios ocasionados, sin perjuicio de las responsabilidades penales procedentes».

166 Información disponible en: http://www.coalianza.gob.hn/transparencia/?q=Fideicomisos.

167 Disponible en: http://coalianza.gob.hn/images/decretos/decretos-legislativos/16-decreto-legislativo-307-2013-administracion-centro-civico-gubernamental.pdf.

veintisiete años y por un monto de USD200 millones.[168] En julio de 2016, Radio América, citando a Ismael Zepeda del Foro Social de la Deuda Externa de Honduras (Fosdeh), señaló que cuando las alianzas público privadas utilizan la figura del fideicomiso transitan el camino de la opacidad, sin rendir cuentas, ni incluir la participación ciudadana, debido a que estos instrumentos son una figura privada al amparo del secreto bancario.[169]

c. Caso Palmerola

El 31 de marzo de 2016, por conducto de Coalianza y la Secretaría de Infraestructura y Servicios Púbicos (Insep), el Ejecutivo hondureño y la Sociedad Mercantil de Propósito Especial denominada «Palmerola International Airport Sociedad Anónima de Capital Variable», constituida para tal efecto por la Sociedad Mercantil Inversiones EMCO, S.A. de C.V,[170] suscribieron el contrato de concesión para el diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento del Aeropuerto Internacional de Palmerola, en el departamento de Comayagua. Posteriormente, el 28 de abril de ese año el Congreso Nacional aprobó en primer debate el *Decreto Legislativo 71-2016*[171] que aprueba el citado contrato. El costo total es de USD163 millones, de los cuales USD87 millones serán aportados por la empresa, USD53 millones por el Gobierno español, y USD23 millones por el Gobierno hondureño.

Algunas de las polémicas generadas por este proyecto incluyen las siguientes: se estipuló una multa de USD800,000 mensuales si el Aeropuerto Internacional de Toncotín (Tegucigalpa) seguía operando; Lenir Pérez, presidente de la empresa que fue beneficiada con la concesión está vinculado con el Partido

168 Para mayor detalle del proyecto véase: http://coalianza.gob.hn/es/cartera-de-proyectos/cartera-app-nacional/infraestructura-urbana/centro-civico-gubernamental.

169 Véase nota disponible en: http://radioamericahn.net/2016/07/28/piden-se-investigue-manejo-de-fondos-de-fideicomisos-de-programas-gubernamentales/.

170 Véase *Decreto Ejecutivo PCM-001-016-2016*, disponible en: http://www.hondurasysueconomia.com/wp-content/uploads/2016/05/Contrato-Palmerola-Completo.pdf.

171 Disponible en: http://coalianza.gob.hn/images/proyectos/2016/palmerola/Contrato%20de%20Concesi%C3%B3n%20Aeropuerto%20Internacional%20de%20Palmerola%20paginas%20001-100.pdf.

Nacional y con varios proyectos del programa «Vida Mejor», incluso aparece junto a la primera dama haciendo donaciones de techos, estructuras para centros escolares y vivienda;[172] y la empresa no sustentó conocimiento en la administración de terminales aeroportuarias. Para subsanar esta situación, la empresa contrató en calidad de asesor, no como operador, al Aeropuerto Internacional de Munich-Franz Josef Strauss.[173] Como agravante, el Congreso Nacional aprobó el *Decreto Legislativo Número 30-2016*, concediendo exoneración de impuestos y derechos a este proyecto.[174] Por último, el proyecto se ejecutará haciendo uso de un fideicomiso, el cual está protegido por el secreto bancario, impidiendo, como ya se indicó, la auditoría y el control del uso de recursos públicos.

3.2.2 Pérdidas económicas y sociales ocasionadas en estos casos emblemáticos de presunta corrupción en Honduras

Como se indicó en la advertencia metodológica al inicio de esta sección, es imposible cuantificar de manera exacta y precisa los montos o pérdidas generados por la corrupción. Sin embargo, el Icefi presenta a continuación un ejercicio técnico cuantitativo con la intención de proveer un insumo indicativo que ayude a ilustrar la magnitud de la corrupción en Honduras pero, sobre todo, que brinde una aproximación a sus costos económicos y sociales. Aun con este ejercicio técnico precario, el lector coincidirá en que esta forma de aproximar sus costos económicos y sociales resulta más que contundente para rechazar la corrupción y renovar los esfuerzos por su erradicación en Honduras.

Para el efecto, los montos implicados en los casos relevantes analizados fueron proyectados hacia 2015, usando el índice de precios al consumidor publicado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano. A partir de esta convención técnica, los montos relacionados con casos emblemáticos de

172 Véase nota del medio TVS disponible en: https://tvshonduras.blogspot.com/2016/05/quien-es-lenir-Pérez-el-empresario.html.

173 Véase nota del periódico *El Heraldo* disponible en: http://www.elheraldo.hn/pais/960211-466/concesionaria-no-sustent%C3%B3-la-oferta-t%C3%A9cnica-para-palmerola.

174 Véase: http://www.dei.gob.hn/website/?cat=1268.

presunta corrupción en Honduras pueden agregarse en términos de precios de 2015 y ascienden a L8,204.1 millones, equivalentes a USD367.1 millones y al **4.3% del PIB**. De este total, se lamenta que la corrupción en el sector salud sea de especial relevancia, particularmente la relacionada con el saqueo que sufrió el IHSS, el cual provocó un malestar en la población hondureña que derivó en el surgimiento del Movimiento de los Indignados. Las pérdidas estimadas por el caso de corrupción en el IHSS corresponden a más del 95% de las de los demás casos emblemáticos de corrupción analizados en este estudio para el caso de Honduras. Otros casos importantes corresponden a la corrupción en el Inprema, con una pérdida estimada de L175.2 millones (USD7.8 millones), y la del caso *Fifagate* que, junto al caso Hondutel, suma L101.2 millones (USD4.5 millones).

Tabla 5
Estimación de montos perdidos en casos emblemáticos de presunta corrupción en Honduras
En millones de lempiras de 2015

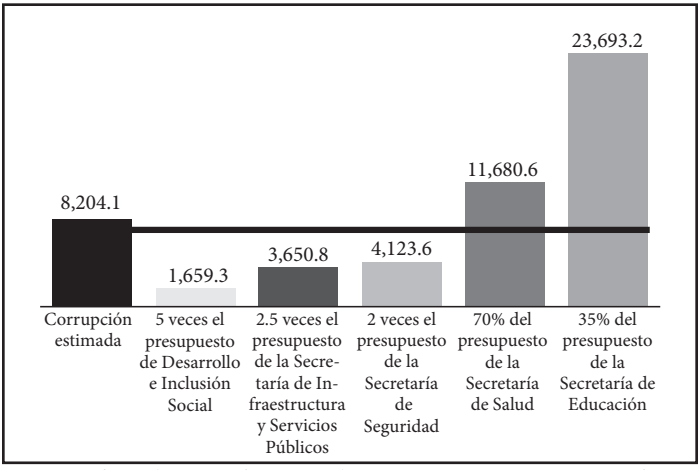
Categoría	Entidad	Descripción	Período	Pérdida estimada según precios de cada año	Pérdida estimada según precios de 2015
Salud	IHSS	Defraudación en el IHSS	2010-2013	6,700.00	7,842.33
Salud	Secretaría de Salud	Caso Secretaría de Salud	2010-2014	50.00	57.06
Salud	Secretaría de Salud	Caso Astropharma	2010	10.20	12.90
Salud	Secretaría de Salud	Decretos de emergencia y fraccionamiento	2014	6.00	6.14
Deportes	Federación Autónoma de Fútbol de Honduras	Fifagate	2012	12.04	13.68

Telecomunicaciones	**Empresa Hondureña de Telecomunicaciones**	**Caso Hondutel**	**2011-2012**	**75.00**	**87.53**
Previsión social	**Instituto Nacional de Previsión del Magisterio**	**Mejora y ampliación edificio Inprema**	**2007**	**114.00**	**175.19**
Telecomunicaciones	**Empresa Nacional Portuaria**	**Obras menores ENP**	**2013**	**8.60**	**9.32**

Fuente: Icefi, con base en información de registros noticiosos, TSC, MP, estudios de caso, entre otros.

El costo social que pudo generarse en Honduras debido a los casos de presunta corrupción analizados en este estudio puede medirse haciendo comparaciones con rubros importantes o prioritarios del presupuesto público. Por ejemplo, la pérdida estimada a partir de estos casos relevantes hubiese permitido quintuplicar el presupuesto de 2015 de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social; o bien, duplicar el presupuesto de la Secretaría de Seguridad; o más que duplicar el presupuesto de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos. Además, la pérdida estimada por corrupción fue equivalente al 70% del presupuesto de 2015 de la Secretaría de Salud, o al 35% del presupuesto de 2015 de la Secretaría de Educación.

Gráfica 1
Recursos públicos perdidos por casos emblemáticos de presunta corrupción Equivalencia en términos de presupuestos públicos seleccionados (2015, en millones de lempiras)



Fuente: Icefi, con base en información de registros noticiosos, TSC, MP, Sefín, estudios de caso, entre otros.

Si más allá de estas comparaciones se va a montos agregados del presupuesto hondureño de 2015, es posible evaluar los costos sociales de la pérdida estimada a partir de estos casos relevantes en términos no financieros, sino cuantificando beneficios sociales específicos. Así, en 2015 los recursos perdidos estimados por los casos de corrupción presunta analizados hubiesen permitido:

- En educación:
  - La cantidad de 1,220,915 niños y niñas en el nivel prebásico y básico con merienda escolar
  - Un total de 160,493 niños y niñas egresados de preparatoria
  - Un número de 70,411 alumnos de educación media graduados en las diferentes carreras
  - La cantidad de 23,325 alumnos egresados del nivel prebásico y básico de pueblos indígenas y

afrohondureños (modalidad educación intercultural bilingüe)
- Un número de 12,545 jóvenes y adultos alfabetizados a través de modalidades educativas

- En salud:
  - Más de 2.6 millones de consultas médicas
  - Un número de 210,000 familias con atención primaria de salud

- Pobreza e inclusión social:
  - La cantidad de 810,676 familias en pobreza extrema del área urbano rural con acceso a asistencia técnica y tecnologías e insumos productivos
  - Un número de 21,977 hogares atendidos para la reducción de la pobreza y la desnutrición en el corredor seco

- Niñez y adolescencia
  - Un total de 3,869 niños y adolescentes vulnerables con atención y reintegración familiar
  - Atención integral para la primera infancia para 4,332 niños y niñas, asistentes a centros de atención integral públicos y privados

- Agua y saneamiento
  - La cantidad de 381,679 clientes con servicios de saneamiento

- Seguridad ciudadana
  - Total de 25,394 personas capacitadas para la prevención del consumo de drogas
  - Un número de 8,481 personas atendidas para la rehabilitación de problemas con drogas lícitas e ilícitas
  - La cantidad de 96 niños y jóvenes exintegrantes de maras o pandillas y privados de libertad rehabilitados y reinsertados

3.3 El caso de El Salvador

La selección de casos emblemáticos que el Icefi presenta a continuación sigue en buena medida similares criterios y recursos a los que se emplearon para Honduras: casos documentados en las investigaciones de la FGR, de la Corte de Cuentas, la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, el IAIP, medios de prensa, entre otros. Las entrevistas realizadas a actores clave también proveyeron orientaciones adicionales y criterios para calificar la relevancia de los hechos, además de que brindaron percepciones sobre la tipología delictiva vinculada con la corrupción más frecuente o de mayor prevalencia en El Salvador.

Los casos de corrupción analizados por su relevancia o alto impacto corresponden a cuatro categorías generales:

1. Corrupción en adquisiciones públicas, con dos subcategorías:

    - Contratación de obra pública
    - Otras adquisiciones públicas, incluyendo medicamentos e insumos médicos y hospitalarios

2. Corrupción en contratación de recurso humano o «plazas fantasma»
3. Malversación y otras formas de fraude en la ejecución presupuestaria, especialmente en mecanismos paralelos de ejecución como los fideicomisos
4. Negligencia y obstrucción a los mecanismos de investigación y sanción a actos de corrupción

Varios de los casos seleccionados confirman las percepciones recogidas en las entrevistas en cuanto a que en El Salvador la corrupción, además de manifestarse en el gobierno central, pareciera afectar de forma particularmente aguda a los gobiernos locales, a las entidades descentralizadas y a las empresas públicas. Al igual que en Honduras y Guatemala, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) figura entre las entidades más afectadas. Por supuesto, esta no es una lista completa de casos de corrupción,

ni siquiera sería una lista exhaustiva de todos los casos más relevantes o de alto impacto. Sin embargo, es lo suficientemente significativa como para dimensionar el problema de la corrupción en El Salvador y realizar un ejercicio indicativo de sus costos económicos y sociales.

3.3.1 Casos emblemáticos de presunta corrupción

En *Plan de acción de gobierno abierto El Salvador 2013-2014* incluyó el compromiso de elaborar y dar a conocer un estudio sobre casos emblemáticos de corrupción,[175] incluyendo algunos presentados a la FGR. Al igual que en Honduras, en El Salvador los casos emblemáticos de presunta corrupción y los montos presentados en esta sección fueron recopilados de fuentes oficiales y no oficiales.

Siguiendo la ruta de trabajo empleada para Honduras, esta reseña de presuntos actos de corrupción emblemáticos, judicializados o no, busca identificar, para el caso de El Salvador, patrones comunes que puedan ilustrar los mecanismos utilizados más visibles, pérdidas económicas y sociales, así como las actividades o sectores de la gestión pública más expuestos a la corrupción.

3.3.1.1 Corrupción en la contratación de obra pública

Como en otras latitudes,[176] en El Salvador la corrupción ha golpeado fuertemente la inversión pública en infraestructura,

175 Véase el compromiso número 11 del *Plan de acción de gobierno abierto El Salvador 2013-2014* (disponible en: http://www.opengovpartnership.org/es/country/el-salvador/action-plan).

176 A manera de ejemplo, cabe hacer referencia a casos de Guatemala como el denominado «Corrupción y Construcción», o se menciona cómo la obra pública municipal propicia negociaciones ilícitas entre financistas de campañas electorales y autoridades de gobiernos locales; el caso denominado «*Petrolao*», en Brasil, en el que se ven envueltos el Gobierno brasileño, la empresa Petrobras y constructoras privadas; el caso «Casa Blanca», en México, en el que se vincula a empresas constructoras mexicanas relacionadas con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el presidente Enrique Peña Nieto; el caso denominado «Corrupción K», en donde se involucra al exsecretario de Obras Públicas del gobierno de Cristina Kirchner por presunto enriquecimiento ilícito.

tanto en los gobiernos locales, como en la administración central y las entidades autónomas. Por ello, el país ha impulsado iniciativas para transparentar la función pública, principalmente en lo relativo a la construcción de infraestructura; entre ellas destacan esfuerzos como el Observatorio Ciudadano de la Obra Pública y la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción, El Salvador (CoST, por sus siglas en inglés). Ambos esfuerzos procuran prevenir actos de corrupción mediante acciones de transparencia. En ese sentido, el *Plan estratégico 2013-2015* de CoST, El Salvador,[177] ha identificado algunas prácticas que abren espacios a la corrupción; en particular indica que durante el ciclo de vida de los proyectos de obra pública las etapas más vulnerables son:

- La selección del proyecto, en cuanto a selecciones sin un procedimiento claro.

- Los diseños, en cuanto a que no responden a la realidad de campo.

- La preparación de licitaciones, por deficiencias en la capacidad técnica de las personas que redactan los documentos (incongruencias en los términos de referencia); dificultades para establecer un seguimiento correcto a la ejecución de la obra, ya que los funcionarios que elaboran las licitaciones no conocen el proceso de seguimiento; contratación de personal en una dependencia que luego es contratado en otra.

- El proceso de adjudicación, debido a clientelismo y amiguismo, lo cual incide en discrecionalidad en las adjudicaciones; proyectos asignados en función de negociaciones privadas; desconocimiento del patrimonio de los involucrados antes de iniciar el proyecto; acceso a información privilegiada; retraso de procesos administrativos de los contratos; y abuso de los procesos de contratación directa.

177 Véase documento disponible en: http://www.costelsalvador.org.sv/system/documents/files/000/000/014/original/Plan_Estrat%C3%A9gico_de_CoST_Dic._2013.pdf?1422570698.

- La recepción de obras, debido a no alcanzar la calidad requerida; deficiencias en criterios para determinar la calidad de las obras; y falta de controles de sobrantes, remanentes o extrafinanciamiento de obras imprevistas.

- En ausencia o limitación de información de los proyectos, acceso a esta; falta de mecanismos para conocer aquella información relacionada con cambio de contratos y proyectos y sobre contrataciones, avances físicos y presupuestarios de obra pública según programación.

- Rendición de cuentas: no existe aseguramiento de rendición de cuentas por parte de una comisión externa de la entidad contratante, y no se verifica la veracidad en el informe de rendición de cuentas.

Lo anterior, junto a debilidades o deficiencias en el marco legal vigente, detona procesos espurios en la contratación de obra pública, posibilitando beneficios individuales, lejos de orientar los recursos hacia la construcción del desarrollo del Estado salvadoreño. Los casos de presunta corrupción más emblemáticos en la obra pública que se describen a continuación dan cuenta de ello.

a. Bulevar Diego de Holguín

La construcción del segundo tramo carretero del bulevar Diego de Holguín, hoy bulevar Monseñor Romero, se realizó a un costo de USD25.6 millones. A través del Ministerio de Obras Públicas, Transportes, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP), esta obra se adjudicó en 2005 al asocio empresarial Copreca-Linares; la primera, una empresa guatemalteca y, la segunda, salvadoreña.[178] La modalidad de contrato a través de la cual se construiría este proyecto es la denominada «llave en mano», normada en el artículo 105 de la *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de*

178 Concretos Preesforzados de Centroamérica S.A. es una constructora guatemalteca constituida en junio de 1965. Linares S.A. de C.V. es una constructora salvadoreña. El asocio Copreca-Linares fue adjudicado para la construcción del proyecto, estipulado para finalizarse en 14 meses.

la Administración Pública (*Lacap*). En este caso particular, el contratista estaba a cargo del diseño, construcción y supervisión, es decir, hasta la entrega de las «llaves» debía resolver, por propia cuenta, cualquier inconveniente sin que ello representara acudir a la resolución por la vía arbitral;[179] además, no se permitía la modificación de tiempos de entrega ni de precios.

De acuerdo con Martínez (2014), las irregularidades en este proyecto[180] se detectaron desde la fase de la adjudicación, cuando Copreca-Linares fue adjudicada en 2005. Pese a que había ofertado un precio que excedía en más de USD2 millones el presupuesto asignado para la obra, el presupuesto se ajustó en lugar de declararse desierta la licitación. Adicionalmente, Copreca-Linares no presentó los estados financieros ni las solvencias requeridas por las bases de la licitación; el diario digital *El Faro* publicó documentación sobre la solvencia anómala del pago de impuestos en El Salvador.[181] También se presumen indicios de información privilegiada, ya que Copreca se constituyó legalmente en El Salvador en 2005,[182] poco tiempo antes de la adjudicación del contrato. Otra irregularidad corresponde al primer anticipo, que no solo fue entregado en tiempo récord,[183] sino que también fue por un monto que excedió el 20% del valor del contrato, según lo establecían las bases de la licitación; ello obedeció a que el director

179 El artículo 105 de la *Lacap* prohíbe órdenes de cambio y precio (véase el tercer párrafo de ese artículo). Se permiten cambios en los plazos por efecto de razones o motivos de fuerza mayor.

180 Un resumen de las irregularidades es presentado en Martínez (2014), páginas 75 y 76, cuadro número 10. También se incluye un resumen de las irregularidades en un documento del MOP disponible en: http://multimedia.laprensagrafica.com/pdf/2010/05/20100519-informe-mop.pdf.

181 Véase nota del diario digital *El Faro* disponible en: http://www.elfaro.net/es/201007/noticias/1956/.

182 El 31 de enero de ese año, con un capital de USD11,800.00 (véase informe del MOP disponible en: http://multimedia.laprensagrafica.com/pdf/2010/05/20100519-informe-mop.pdf).

183 El contrato fue firmado el 28 de noviembre de 2005. La orden de inicio de los trabajos se emitió el 19 de diciembre de ese año. El 21 y 23 de diciembre se realizaron los desembolsos relativos al primer anticipo.

de Inversión Vial del MOP había solicitado la aprobación de un anticipo del 30%.[184]

En la etapa de construcción, la modificación del contrato incorporó la figura del arbitraje. Con el aval de la Corte de Cuentas de la República se eliminó la cláusula de renuncia expresa al arbitraje. Lo anterior permitió el pago de USD23 millones a Copreca-Linares, aun cuando la obra quedó inconclusa (fue abandonada en 2007).[185] En la etapa de arbitraje también se registraron anomalías: comenzó el 29 de enero de 2008 y se resolvió el 13 de marzo de ese mismo año.[186] El laudo arbitral derivado de la disputa dispuso que el MOP debía pagar USD7.0 millones.[187] La obra, al final, tuvo un costo aproximado de USD99.3 millones, cuando su costo original fue de USD25.0 millones.[188]

b. Construcción de la hidroeléctrica El Chaparral

Este proyecto consistía en la construcción de una central hidroeléctrica de 64.4 megavatios, ubicada en el municipio de Carolina, departamento de San Miguel. El costo total del proyecto era de USD219.0 millones; en 2008 fue adjudicado a la empresa italiana Astaldi S.p.A., mientras que la entidad contratante fue la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). La modalidad de contratación fue «llave en mano», lo cual, entre

184 También se acusa a la empresa de haber desviado el anticipo (véase: http://www.elfaro.net/es/201312/noticias/14074/Constructora-del-Diego-de-Holgu%C3%ADn-desvi%C3%B3-los-$76-millones-de-anticipo-que-pag%C3%B3-la-administraci%C3%B3n-Guti%C3%A9rrez.htm).

185 Véase documentos y notas disponibles en: http://www.transparenciaactiva.gob.sv/corrupcion-en-diego-de-holguin-se-pago-con-arbitrajes-y-anticipos-de-construccion/;
http://www.costelsalvador.org.sv/system/documents/files/000/000/022/original/ESTUDIO_DE_ALCANCE__COST_EN_EL_SALVADOR.pdf?1464211282;
http://www.elfaro.net/es/201309/noticias/13318/Corrupci%C3%B3n-en-construcci%C3%B3n-de-bulevar-Diego-de-Holgu%C3%ADn-se-fragu%C3%B3-en-las-narices-de-la-Corte-de-Cuentas.htm.

186 Un período menor a la mitad del que contempla la ley.

187 El monto incluye USD5 millones de costos relativos a estimaciones de obras no ejecutadas (véase en: http://multimedia.laprensagrafica.com/pdf/2010/05/20100519-informe-mop.pdf).

188 Véase nota del diario digital *El Faro* disponible en: http://www.elfaro.net/es/201211/noticias/10280/Funes-inaugura-el-bulevar-que-el-gobierno-Saca-nunca-pudo-terminar-ni-explicar.htm.

otros aspectos, implicaba que el monto del proyecto no podría verse afectado por contratiempos.

Sin embargo, en 2010, debido al paso de la tormenta Agatha por el área de ubicación de la hidroeléctrica, Astaldi argumentó un incremento en el costo de la obra. Luego de estudiar el caso, la Corte de Cuentas de la República recomendó[189] buscar un acuerdo con la empresa con el propósito de evitar un arbitraje, el cual era improcedente ya que el contrato «llave en mano» no permitía ajuste en la entrega, ni en precios. Siguiendo esta recomendación, en julio de 2012 la CEL decidió poner fin a los trabajos. El acuerdo para liquidar la obra fue de USD108.5 millones, es decir, la mitad del monto total contratado, sin embargo, de acuerdo con la Corte de Cuentas, entre marzo y mayo de 2012 una evaluación practicada por la supervisión arrojó que el pago correspondiente a la ejecución física correspondía a USD85 millones, es decir, un 38.7% de avance físico: la CEL pagó los USD23.5 millones restantes a Astaldi, justificándolos como el «costo/beneficio» ligado a evitar el arbitraje.[190]

c. El caso Rhessa: Reconstrucción parcial de la red hospitalaria salvadoreña

En este proyecto se incluía la reconstrucción de los hospitales de San Vicente y Usulután, sumados a otros cinco. El Ministerio de Salud (Minsal) realizó la licitación para construir, por medio de la Unidad Coordinadora del Proyecto de Reconstrucción de la Emergencia del Terremoto y Extensión de Servicios de Salud (Rhessa), el Hospital Nacional de Santa Gertrudis de San Vicente. La licitación inició en junio de 2006 y ese mismo año se adjudicó el contrato por un monto total de USD14.2 millones bajo la modalidad de «llave en mano» al consorcio empresarial Copreca-

189 La Corte llegó a la conclusión de que era mejor hacer un trato directo con Astaldi S.p.A. para finiquitar la obra, evitando contratiempos y hasta un posible juicio internacional, lo cual traería mayores costos al erario público salvadoreño.

190 Ver documento de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador: «Informe de examen especial al proceso de liquidación del contrato No. CEL-4143, suscrito entre CEL y la empresa ASTALDI, para la construcción de la central hidroeléctrica El Chaparral, durante el período comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012», disponible en línea: http://www.cortedecuentas.gob.sv/uploaded/content/category/1018944151.pdf.

Pinearq. La construcción del hospital inició en febrero de 2007, estipulando su finalización para noviembre del siguiente año.

El consorcio Copreca-Pinearq demandó al Minsal aduciendo un aumento de área de construcción, en tanto que el Minsal alegó que no hubo autorización escrita justificando tal modificación. En febrero de 2009, el Minsal resolvió rescindir el contrato, pagando el 84% de su valor total (USD11.9 millones). Según la Corte de Cuentas y la Unidad Coordinadora del Proyecto Rhessa, el pago por obra no ejecutada fue de aproximadamente el 24% del total del monto del contrato.[191] En agosto de 2009, el Minsal fue condenado por el tribunal arbitral al pago de un laudo por USD2.9 millones.[192]

A través de este proyecto (Rhessa) también se licitó la construcción del Hospital Nacional de Usulután, bajo la misma modalidad de «llave en mano». El contrato se firmó en 2007[193] con el consorcio CPK-Borelli & Merigo Arquitectura y Urbanismo Ltda., por un monto de USD10.5 millones, y el inicio de la obra se fechó días después. Al igual que en el caso del hospital de San Vicente, el consorcio demandó al Minsal reclamando costos adicionales por USD2.1 millones, a lo cual el Minsal respondió reconociendo costos y costos adicionales por fuerza mayor por USD1.7 millones. En total, el ministerio canceló USD9.6 millones por un proyecto inconcluso. En este caso, el exceso en el pago de la obra y equipo fue de USD3.5 millones, debido a que el avance reportado por el consorcio fue del 78.3%, mientras que el avance de acuerdo con el peritaje técnico de la Unidad Coordinadora del Proyecto Rhessa fue del 57%.[194]

En 2007, el Gobierno salvadoreño licitó la construcción del Hospital Nacional de Zacatecoluca, adjudicándose la obra al

191 Véase: http://www.cortedecuentas.gob.sv/uploaded/content/category/802133306.pdf.

192 Véase nota del diario digital *El Faro* disponible en: https://www.elfaro.net/attachment/611/Informe.pdf?g_download=1. En este documento puede encontrarse un resumen de supuestos actos de corrupción vinculados con el proyecto Rhessa.

193 Véase: https://elfaro.net/es/201210/noticias/9911/Sobreprecios-ilegales-facturas-falsas-y-desv%C3%ADo-de-dinero-en-reconstrucci%C3%B3n-de-hospitales.htm.

194 *Ibid*., p. 35.

consorcio CPK-Borelli & Merigo Arquitectura y Urbanismo Ltda., por un monto de USD10.5 millones bajo la modalidad de «llave en mano». El contrato fue firmado en mayo de 2007 y el inicio de la obra se estableció para el 1 de junio de 2007. En noviembre de 2009, el Minsal rescindió el contrato y, en ese mismo mes y año, el consorcio (al cual fue adjudicada la construcción del Hospital Nacional de Usulután), demandó, otra vez, al Minsal, argumentando costos adicionales por USD2.1 millones. El pago que realizó el Minsal al consorcio fue de USD8.9 millones, incluyendo un monto conciliatorio por USD1.5 millones, correspondientes al 73.2% de la ejecución física, mientras que los peritajes arrojaron un avance del 47.6%, con lo cual hubo un exceso de pago de aproximadamente USD4.0 millones.[195]

Algunas de las conclusiones del Minsal con relación al informe de ejecución del proyecto Rhessa se refieren a que, en general, todos los arbitrajes tenían como base el mismo esquema de reclamación (aumento de áreas constructivas); se posibilitó el monto del adelanto estipulado en los contratos (30% del valor total), así como un pago oneroso por la supervisión (USD9.5 millones), aun cuando la mayor parte de las obras no fue concluida. En total se erogaron USD12.5 millones por obras no ejecutadas.[196]

Tabla 6
Pagos por obra no ejecutada (en millones de USD)

Descripción	Monto pagado	Porcentaje de ejecución pagado	Monto de ejecución real	Porcentaje de ejecución real	Pago en exceso
Hospital de Santa Gertrudis de San Vicente	12.4	87.6	9.0	64.0	3.4
Hospital de Usulután	9.5	78.3	5.9	57.0	3.6
Hospital de Zacatecoluca	8.9	73.2	4.9	47.6	4.0
Total	**30.8**	**239.1**	**19.8**	**168.6**	**11.0**

Fuente: Icefi, con base en información del Minsal (documento disponible en: https://www.elfaro.net/attachment/611/Informe.pdf?g_download =1) y la Corte de Cuentas.

195 *Ibid.*, p. 28.
196 *Ibid.*, p. 45.

d. Red hospitalaria en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)

Durante la administración de Jorge Mariano Pinto como director del ISSS, entre 2004 y 2006, se licitaron ocho obras, entre hospitales y unidades médicas, por un monto total aproximado de USD70 millones. Estas obras fueron denunciadas por miembros del Consejo Directivo del ISSS, personal de la institución y empresarios, presuntamente por anomalías en el proceso de adjudicación, en especial debido a que en la elaboración de las bases de los concursos participaron dos agremiados de la Cámara Salvadoreña de la Industria y la Construcción (Casalco), lo cual los privilegiaba con información que el resto de posibles competidores no conocía. Pese a lo anterior, en 2005 la empresa Castaneda Ingenieros S.A. de C.V., cuyo dueño era uno de los agremiados que participaron en la elaboración de las bases, se presentó a competir en las licitaciones. De los ocho proyectos, la empresa de Castaneda ganó tres, por un monto de USD30.7 millones;[197] uno de ellos correspondió a la construcción y equipamiento del hospital policlínico Zacamil, bajo la modalidad de «llave en mano».

Al igual que en otros casos, pese a la modalidad del contrato y pese a que la empresa no concluyera la obra, en 2010 se inició el proceso de arbitraje.[198] En mayo de 2012, por resolución de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el ISSS quedó obligado a pagar por concepto de laudo arbitral un total de USD1.07 millones. De acuerdo con información del diario digital *La Página*, la obra terminó costando USD22.5 millones, USD6.1 millones por encima del costo original (USD16.3 millones).[199]

197 Véase nota del periódico *El Diario de Hoy* disponible en: http://archivo.*elsalvador.com*/noticias/2006/03/20/nacional/nac7.asp.

198 Véase documento de la Cámara Segunda de lo Civil de la Primera Sección del Centro, disponible en: http://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2011/11/93186.PDF.

199 Previamente había perdido un proceso arbitral por el cual tuvo que pagar USD4.4 millones. Véase nota del diario digital *La Página* disponible en: http://www.lapagina.com.sv/nacionales/66042/2012/05/06/ISSS-debera-pagar-un-millon-de-dolares-a-empresa-constructora.

e. Abuso de la figura del laudo arbitral: Un factor común en varios casos que merece análisis

Los casos anteriores relacionados con supuestos hechos de corrupción en la obra pública en El Salvador ilustran las conclusiones de Martínez (2014) en cuanto a que los laudos arbitrales probablemente han sido una vía para desviar los fondos públicos a través de empresas constructoras. En ese sentido, ese autor señala que para el período 1999-2009 el MOP enfrentó 13 arbitrajes, perdiendo la mayoría, por lo cual tuvo que erogar USD31.7 millones.[200]

Tabla 7

Laudos arbitrales seleccionados: Constructoras vs. MOP (en USD)

Demandante	Proyecto	Laudo	Monto
ACSA	El Litoral, Cantón Llano Las Rosas	Desfavorable	293,772.2
SISA	Hacienda la Cabaña y Hacienda Santa Elena	Desfavorable	1,244,545.0
SISA	Intersección Camino a Yayantique	Desfavorable	152,077.8
MOP	Hacienda la Cabaña y Hacienda Santa Elena	Absolutorio	
MOP	Intersección Camino a Yayantique	Desfavorable	22,372.3
Asocio temporal NHA Compañía de Ingenieros, S.A. de C.V., AIC Progetti, S.p.A.	Supervisión de la reconstrucción de la carretera Quitasol-El Poy	Desfavorable	988,501.9
MOP	Supervisión de la reconstrucción de la carretera Quitasol-El Poy	Favorable al MOP	3,323,341.2
Constructora Urbec, S.A. de C.V.	Diseño y construcción del paso a desnivel en la intersección del área metropolitana de San Salvador, mejoramiento del paso Hermano Lejano	Desfavorable	3,557,559.9

200 Más adelante, el mismo autor explica los montos correspondientes a otros períodos. Por ejemplo, señala que en el período 2003-2012 los laudos por arbitraje representaron pérdidas para el Estado por un total de USD37.1 millones.

Dipro Jorgensen	Reconstrucción y ampliación de la carretera El Portezuelo Atizquizaya-Las Chinamas-El Jobo	Desfavorable	907,919.1
Edisal, S.A. de C.V.	Rehabilitación de la carretera de interconexión CA12/CA-4 desvío Acajutla-La Libertad	Desfavorable	645,158.2

Fuente: Icefi, elaboración propia.

f. El caso de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)

En los períodos gubernamentales de los presidentes Calderón Sol (1994-1998) y Flores (1999-2004), Carlos Perla fue presidente de la ANDA; su gestión fue cuestionada y posteriormente investigada. La Corte de Cuentas reveló que durante 1994 y 2002 se articuló una red de funcionarios públicos y familiares que estuvo coludida con empresas a las que se beneficiaba por medio de licitaciones fraudulentas, incluyendo la adjudicación de obras a cambio de un soborno que, según documentos oficiales, fue equivalente al 10% del monto del contrato (como se verá más adelante).

De particular relevancia es el caso del Reservorio del Río Lempa II, proyecto adjudicado en 1998 que consistía en el mejoramiento de la planta de tratamiento ubicada en el río del mismo nombre, cuyo objetivo era solucionar el problema de abastecimiento de agua a aproximadamente 1.5 millones de habitantes del sector conocido como Gran San Salvador. El monto del proyecto era de aproximadamente USD30 millones y los recursos provinieron de un préstamo del Gobierno español.[201] En 1998, el consorcio español Unión Temporal de Empresas (UTE) ganó la licitación, para lo cual presuntamente sobornó a las autoridades de la ANDA con un 10% de los USD30 millones.[202] De acuerdo con el diario digital *El Faro*, la FGR y la Corte de Cuentas revelaron, a través

201 Una de las condiciones del préstamo era que una empresa española se encargara de la ejecución del proyecto.

202 Véase boletín de la CSJ disponible en: http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/Boletin_informativo/2010/marzo/170310.swf, y nota de prensa disponible en: http://archivo.*elsalvador.com*/noticias/2006/11/29/nacional/nac15.asp.

de un informe técnico, la existencia de diecinueve deficiencias estructurales.[203] Sin embargo, a pesar del informe técnico y de que la obra estaba inconclusa, se inauguró y fue pagada.[204] El expresidente de la ANDA firmó un finiquito, el cual avalaba que la empresa ejecutora cobrara USD19 millones.[205]

Otro caso es el del proyecto del Reservorio de Nejapa, adjudicado a la UTE en 2001 por un monto de USD3.7 millones. Este proyecto consistía en la construcción de un reservorio de agua con una capacidad de 25,000 m^3. Al igual que en el caso anterior, las autoridades de la ANDA adjudicaron el proyecto presuntamente de manera ilícita. Para ganar la licitación, la UTE habría sobornado a Carlos Perla y a Mario Orellana,[206] gerente general de la ANDA, con el 10% del monto total de la obra.[207]

Un caso más de corrupción vinculado con la ANDA es el de negociaciones fraudulentas con la empresa Sociedad de Servicios Técnicos y Representaciones S.A. de C.V. (Seters) y su propietario, Julio Alberto Guevara Valladares, implicado en el entramado de sobornos. En agosto de 2007, Carlos Perla, entonces ya expresidente de la ANDA, fue sentenciado a quince años de prisión, sentencia que fue ratificada en 2009 por la CSJ. La sentencia condenatoria inicial señala que la declaración de Julio Guevara contribuyó a obtener las pruebas periciales y los informes bancarios de las cuentas en las que se hacían los depósitos, los cuales constituyeron elementos probatorios válidos para acreditar la existencia de

203 Véase nota del diario digital *El Faro* disponible en: http://archivo.elfaro.net/Programas/Imprimir/Imprime_Pagina.asp?UrlLocal=/secciones/noticias/20030728/noticias2_20030728.asp.

204 Véase nota del periódico *El Diario de Hoy* disponible en: http://archivo.*elsalvador.com*/noticias/2003/05/13/nacional/nacio26.html.

205 Véase nota del diario digital *El Faro* disponible en: http://archivo.elfaro.net/Programas/Imprimir/Imprime_Pagina.asp?UrlLocal=/secciones/noticias/20030728/noticias2_20030728.asp.

206 Orellana se convirtió en testigo protegido. Reveló el pago, de parte del consorcio español, de sobornos por cada obra adjudicada (véase nota disponible en: http://www.elfaro.net/es/201102/noticias/3580/Fiscal%C3%ADa-espa%C3%B1ola-pide-rechazar-la-extradici%C3%B3n-de-Joaqu%C3%ADn-Alviz.htm).

207 Véanse notas disponibles en: http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/3751-condenan-a-ex-gerente-de-anda; http://archivo.elfaro.net/secciones/noticias/20070716/noticias10_20070716.asp.

negociaciones ilícitas, valiéndole a Guevara el beneficio de no ser procesado a cambio de esta declaración. Además, la declaración de Guevara confirmó la existencia de una estructura que obtuvo la adjudicación de negocios públicos a cambio de un soborno equivalente al 10% del monto del contrato.[208] También, las declaraciones de subalternos de la ANDA, entre los que se cuenta el entonces gerente general Mario Orellana, señalaron a Perla por beneficiarse con el 10% del valor de cada licitación amañada. En el caso de Seters se presume la apropiación indebida de USD8.7 millones.[209]

g. Negociaciones ilícitas en la obra pública municipal

En el nivel municipal, los casos más conocidos de negociaciones ilícitas en obra pública se relacionan con el exdiputado Carlos Silva Pereira, quien fue concejal primero de la Alcaldía de Jiquilisco, municipio de Usulután, y luego diputado suplente de ese municipio.[210] De acuerdo con el *Informe independiente de sociedad civil sobre la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en El Salvador* (2007),[211] el exdiputado Silva Pereira construyó una red de empresas que participó en licitaciones municipales relacionadas con proyectos de obra pública. Una de las formas fraudulentas empleadas para ganar las licitaciones consistía en el soborno: las empresas de Silva Pereira otorgaban el 10% del monto total del proyecto al alcalde y a los miembros del concejo municipal. En algunos casos las obras quedaron inconclusas, abandonadas, o fueron entregadas en malas condiciones.[212]

208 Véase informe disponible en: https://www.personadeinteres.org/uploads/de61ce17-3a68-4b28-a863-0033ec49879d.pdf.

209 Véase nota del periódico *La Prensa Gráfica* disponible en: http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/170762-carlos-perla-y-mario-orellana-candidatos-a-quedar-en-libertad.html.

210 Véase: https://www.personadeinteres.org/personas/1544.

211 Este informe fue elaborado por cuatro organizaciones de sociedad civil, que son: Fundación para el estudio y Aplicación del Derecho (Fespad), Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop/Uca), Iniciativa Social para La Democracia (Isd) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde).

212 Uno de estos casos es el de la construcción del puente sobre el río Santa María. De acuerdo con la Corte de Cuentas de El Salvador se encontraron varios ilícitos

Con relación a estos casos, el exalcalde del municipio de Berlín testificó que durante 2005 y 2006 recibió del exparlamentario Silva Pereira USD300,000 en efectivo para adjudicar obras de infraestructura a sus empresas.[213] En adición, de acuerdo con *El Diario de Hoy*, se sospechaba que veintiún municipalidades habían negociado y adjudicado de manera ilícita proyectos de obra pública a las empresas de Silva, estimándose que el monto adjudicado de manera sospechosa ascendió a USD21 millones.[214] Entre las alcaldías, de acuerdo con la FGR, se encuentran las de Moncagua y San Agustín, en 2004; y la Unión, Berlín, Bolívar y San Alejo, en 2005. Para estos casos, la fiscalía estimó un pago total de sobornos, por parte de Silva, de USD1.06 millones.[215]

Otro de los casos es el de la municipalidad del Congo, que en 2012 ejecutó doce proyectos de obra pública de manera anómala. Según el diario *El Mundo*, citando a la FGR, el entonces alcalde Edwin Enrique Parada Quezada reunió al inicio de su gestión a varios empresarios para comunicarles que haría una serie de proyectos que realizaría él mismo. Para el efecto, las empresas prestarían sus nombres y firmarían toda la documentación necesaria para dar la impresión de legalidad en la ejecución de las obras, a cambio de pagos equivalentes al 10% del monto de los contratos.[216]

Finalmente, en 2014 se registró un caso de presuntos actos de corrupción en el municipio de San Rafael de los Cedros.

en este proyecto, presentes desde la licitación hasta la ejecución. En su informe, la Corte de Cuentas revela que la obra fue pagada en su totalidad, aun cuando el proyecto no fue finalizado; véase, al respecto, el siguiente enlace: http://archivo.*elsalvador.com*/noticias/2006/10/25/nacional/nac9.asp.

213 Véase nota del diario digital *El Faro*: http://archivo.elfaro.net/secciones/observatorio/20070101/observatorio4_20070101.asp.

214 Véase nota del diario digital *elsalvador.com* disponible en: http://archivo.*elsalvador.com*/noticias/2006/10/09/nacional/nac1.asp.

215 Véase nota del diario digital *elsalvador.com* disponible en: http://archivo.*elsalvador.com*/noticias/2006/09/27/nacional/nac6.asp; también puede verse documento de la FGR en: http://archivo.*elsalvador.com*/noticias/2006/09/27/nacional/docs.html.

216 Véase nota disponible en: http://elmundo.sv/capturan-a-dos-alcaldes%E2%80%A8-acusados-de-red-corrupcion/. La conformación de la estructura que participó en los proyectos cuestionados puede observarse en: https://twitter.com/FGR_SV/status/724659619486814211.

La entonces alcadesa de la localidad, Concepción Arévalo, en conjunto con otros empleados de esa comuna, se beneficiaron con USD700,000 al adjudicar proyectos de introducción de agua potable en los cantones de El Magueyal, El Espinal y El Copinol.[217]

3.3.1.2 Corrupción en la adquisición pública de bienes y servicios

En El Salvador, el marco legal regulatorio de las adquisiciones se encuentra en la *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública* (*Lacap*) y su reglamento, así como en la *Guía administrativa para las adquisiciones y contrataciones de la administración pública*[218] y el *Manual de gestión de adquisiciones y contrataciones*.[219] Según diferentes criterios, estos cuerpos normativos adolecen de vacíos que abren espacios para la corrupción. El *Informe independiente de sociedad civil sobre la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en El Salvador* (2007), elaborado por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, refiere vacíos con relación al proceso de cotización de tres empresas con razón social diferente, pero de un mismo dueño, aunque participando en un mismo proceso de adjudicación; ausencia de precios referenciales a nivel nacional, lo cual permite la manipulación de los precios en detrimento de los intereses de la administración pública; elaboración de bases de licitación para beneficiar a ciertos competidores; y documentación falsa presentada por los competidores u oferentes.

En 2011, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma a la *Lacap* en la que se amplió el monto o techo para la adquisición a través de la modalidad de libre gestión[220] y adicionó cinco supuestos

217 La estructura que supuestamente participó en el caso de San Rafael de los Cedros puede observarse en: https://twitter.com/FGR_SV/status/724658546596409344.

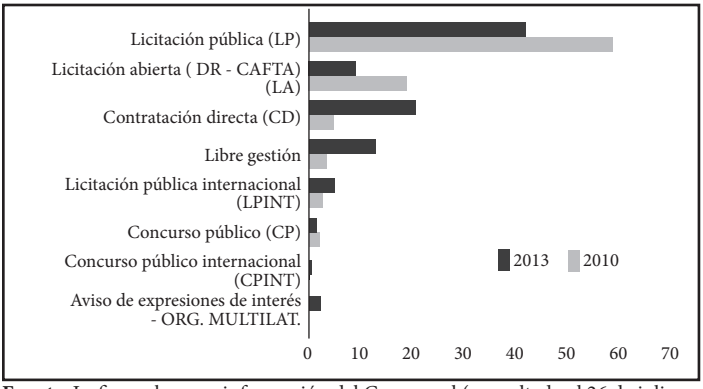
218 Véase en: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/SO_Compras_Publicas/Manuales/Guia_administrativa_para_las_adquisiciones.pdf.

219 Véase en: http://www.transparencia.gob.sv/institutions/cepa/documents/83637/download.

220 El artículo 68 de la *Lacap* indica que la modalidad relativa a la libre gestión es el procedimiento a través del cual las instituciones seleccionan al contratista que les proveerá obras, bienes, servicios, o consultorías. El artículo 40 de la ley estipula que esta modalidad opera para montos menores a 160 salarios mínimos

bajo los que se pueden realizar compras directas, pasando de siete a once. Resalta que en esta reforma se agregó como supuesto para la compra directa la adquisición de medicamentos para el abastecimiento del sistema de salud pública. Estas reformas son potencialmente peligrosas en tanto otorgan mayor discrecionalidad y arbitrariedad, aumentando la posibilidad de cometer actos de corrupción en las adquisiciones del sector público. Como consecuencia de estas reformas, el número de operaciones en las modalidades de compra directa y de libre gestión aumentó, en detrimento de aquellas operaciones efectuadas mediante procesos más competitivos y transparentes (véase la modalidad de licitación pública).

Gráfica 2
Adjudicaciones por tipo de concurso (casos seleccionados de los años 2010 y 2013, en porcentajes del total)



Fuente: Icefi, con base en información del Comprasal (consultado el 26 de julio de 2016).

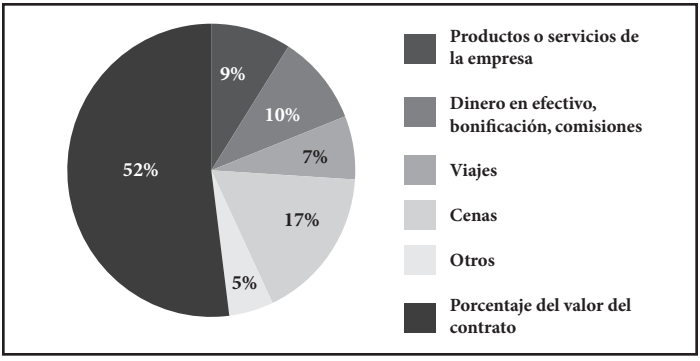
mensuales para el sector comercio; en tal caso deberá dejarse constancia de competencia. Este artículo indica, además, que para montos menores a 20 salarios mínimos para el sector comercio y cuando se tratare de ofertante único o marcas específicas en que bastare un solo ofertante no será necesario dejar constancia de competencia. Antes de la reforma, el techo para el primero de los casos citados era de 80 salarios mínimos urbanos, mientras que para el segundo era de 10 salarios mínimos urbanos.

Un aspecto positivo de esa reforma es que antes de su vigencia una práctica común para eludir los controles de los concursos abiertos y competitivos era el fraccionamiento de operaciones; también, el abuso de la modalidad de gestión libre. La reforma prohibió explícitamente el fraccionamiento.[221]

Además de las debilidades normativas en los procesos de adquisición que abren espacios para la corrupción, también se exhiben otras prácticas tales como el soborno. Escobar (2005) investiga si en el momento en que las empresas hacen negocios con el Estado los funcionarios públicos esperan algo a cambio en el proceso de adjudicación. Los resultados obtenidos a partir de las respuestas de los empresarios dan cuenta de que en El Salvador esta práctica es generalizada: dos de cada diez empresas salvadoreñas refieren que los funcionarios salvadoreños no esperan nada a cambio en los procesos de adjudicación, y dos tercios de los empresarios refirieron que los funcionarios públicos esperan algo a cambio, o que son los mismos empresarios quienes les ofrecen dádivas por concepto de «agradecimiento». De acuerdo con la autora, esta práctica es «normal» debido a su uso generalizado, al punto de que estos sobornos son considerados parte de los costos fijos de las empresas que hacen negocios con el Estado.

221 El artículo 70 de la *Lacap* vigente establece que «No podrán fraccionarse las adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública, con el fin de modificar la cuantía de las mismas y eludir así los requisitos establecidos para las diferentes formas de contratación reguladas por esta Ley. En caso de existir fraccionamientos, la adjudicación será nula y al funcionario infractor se le impondrán las sanciones legales correspondientes. En el Reglamento de esta Ley se establecerán los procedimientos para comprobar los fraccionamientos. No podrá adjudicarse por Libre Gestión la adquisición o contratación del mismo bien o servicio cuando el monto acumulado del mismo, durante el ejercicio fiscal, supere el monto estipulado en esta Ley para dicha modalidad».

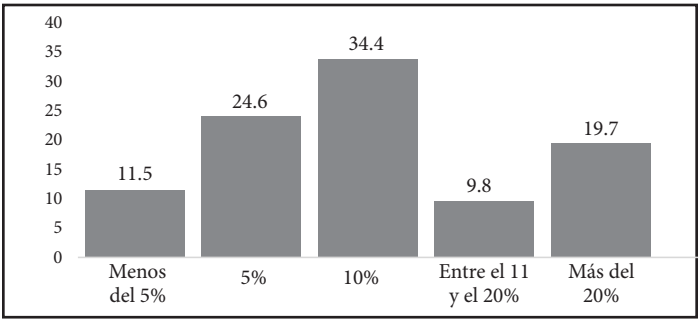
Gráfica 3
Regalos que esperan los funcionarios públicos cuando se asigna un contrato



Fuente: Escobar (2005)

Según la autora, en El Salvador, la corrupción en las relaciones entre funcionarios públicos y empresa privada alcanzó niveles sistémicos. Explora, además, el nivel del soborno o «regalo» que las empresas pagan o hacen como porcentaje del monto del contrato para agradecer a los funcionarios públicos o para agilizar la realización de un trámite gubernamental. Los resultados muestran que el «regalo» o dádiva más común es del 10% por ciento, seguida del 5%.

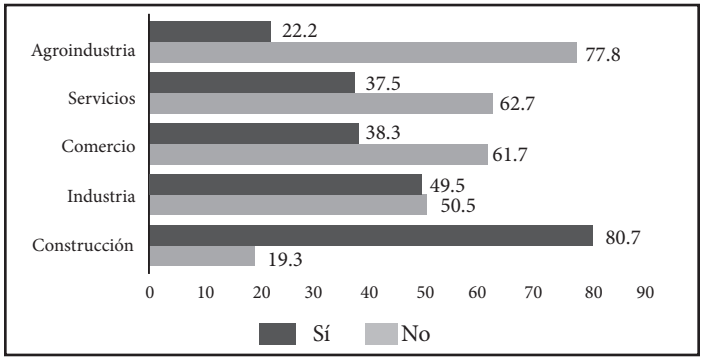
Gráfica 4
Porcentaje del valor del contrato que representa la dádiva



Fuente: Escobar (2005)

Escobar (2005) también investiga si con el propósito de agilizar trámites gubernamentales las empresas hacen pagos informales a los funcionarios públicos. Encontró que cerca del 43% recurre a esta práctica; el sector que más lo hace es el de la construcción (alrededor de ocho de cada diez empresarios).

Gráfica 5
Empresas que dan pagos formales para agilizar trámites gubernamentales según sector económico (en porcentajes)



Fuente: Escobar (2005)

a. Compras de medicamentos en el ISSS

Uno de los casos emblemáticos de presuntos actos de corrupción en la seguridad social salvadoreña es el de Majano Araujo, director del ISSS en 1995. De acuerdo con un informe de la Corte de Cuentas de ese mismo año, Majano compró medicamento vencido a una «empresa fantasma», entre otros delitos relacionados con adquisiciones.[222] El informe que este órgano publicó en 2013, indicó que en una auditoría del período 1989-1994 fueron encontradas anomalías en compra de medicamentos, adquisición de seguros de vida y peculado, por un monto de USD1.2 millones.[223]

222 Véase: http://www.revistaprobidad.info/prob012_a.pdf.

223 Véase nota del diario digital *El Faro* disponible en: http://www.elfaro.net/es/201311/noticias/13903/Corte-de-Cuentas-detect%C3%B3-anomal%C3%ADas-por-$21-millones-pero-archiv%C3%B3-las-investigaciones.htm.

Otro caso emblemático relacionado con el seguro social es el que la Corte de Cuentas reveló en su informe de 2013. Señaló supuestas anomalías durante la gestión de la expresidenta de la Junta Directiva del ISSS, Ana Vilma Escobar (1999-2004), por USD2.5 millones en compras de medicamentos que nunca fueron parte del inventario de esa institución.[224] También indica supuestas irregularidades por USD17 millones durante esa misma gestión. Según la Corte de Cuentas, las anormalidades incluyeron órdenes falsas en subsidios entregados (USD11 millones) y material médico no utilizado (USD4 millones).

A los anteriores se une el caso Pinto. En 2005, la Corte de Cuentas reveló una adjudicación irregular del medicamento Losartán, por alrededor de USD1.4 millones[225] a la empresa Distribuidora Manufacturas Humberto Bukele e hijos, S.A. de C.V. Esta levantó sospechas, luego de varios meses de disputas, ya que dos empresas habían ofertado el mismo medicamento a un precio menor, cuya adjudicación hubiese totalizado USD0.2 millones.[226]

b. El caso «Funes - Cosase - Mecafé»

Entre los casos de presuntos actos corruptos más recientes destaca el que involucra al expresidente Mauricio Funes (2009-2014); en este, José Miguel Antonio Menéndez Avelar —alias «Mecafé», uno de los fundadores del movimiento «Amigos de Mauricio», financista de la campaña electoral de Funes[227] y propietario de la Compañía Salvadoreña de Seguridad (Cosase)— obtuvo contratos públicos relacionados con servicios de seguridad por un monto de USD21 millones durante del período 2010-2014, aproximadamente un 45.5% de lo gastado por la administración

224 Véase nota del diario digital *Diario1.com* disponible en: http://diario1.com/politica/2013/11/tochez-atribuye-a-ana-vilma-de-escobar-anomalias-en-isss-por-mas-de-17-millones/.

225 Véase nota del diario digital *elsalvador.com* disponible en: http://archivo.*elsalvador.com*/noticias/2006/01/05/nacional/nac14.asp.

226 Véase nota del diario digital *elsalvador.com* disponible en: http://archivo.*elsalvador.com*/noticias/2005/07/18/nacional/nac1.asp.

227 Véase nota disponible en: http://www.elfaro.net/es/201109/noticias/5674/Los-nuevos-amigos-del-presidente.htm.

Funes por concepto de servicios privados de seguridad.[228] En adición, en el período 2009-2011 Menéndez Avelar fungió como presidente del Centro Internacional de Ferias y Convenciones (Cifco), que también contrató a Cosase, aun cuando había un evidente conflicto de intereses.

Estos presuntos hechos de corrupción llevaron a que la FGR realizara una investigación en la que se le atribuyeron a Funes los delitos de peculado, negociaciones ilícitas, malversación, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias.[229] El 17 de agosto de 2016 la fiscalía allanó las oficinas de la empresa Cosase para buscar evidencia de la comisión de delitos.[230]

c. El caso del Sistema Integrado de Transporte para el Área Metropolitana de San Salvador (Sitramss)

De acuerdo con el diario digital *El Faro*,[231] el proceso de licitación y adjudicación del sistema de cobro del Sitramss incluyó negociaciones irregulares. Según esa fuente, a finales de 2011 los encargados de la licitación[232] se reunieron con un delegado de la empresa argentina Unetel S.A., quien ofreció a los encargados de la licitación un salario de USD4,500 mensuales por un período de diez años y dividido entre tres[233] a cambio de la adjudicación del negocio. Estos pagos se justificaban como retribución por asesoramiento.

En el acuerdo se pactó, antes de la adjudicación, el traslado de información relevante del proyecto, incluida información sobre

228 Véase nota disponible en: http://www.laprensagrafica.com/2014/05/31/amigo-de-funes-acaparo-contratos-de-seguridad.

229 Véase: https://twitter.com/FGR_SV/status/766018550876114944.

230Véase nota disponible en: http://www.*elsalvador.com*/articulo/sucesos/allanan-propiedades-mecafe-por-presuntos-actos-corrupcion-gobierno-funes-122302.

231 Véase nota del diario digital *El Faro* disponible en: http://www.elfaro.net/es/201604/el_salvador/18393/Los-sobornos-del-Sitramss.htm.

232 Los encargados eran tres transportistas, directivos del Sistema Integrado de Prepago (Sipago), empresa privada creada a iniciativa del Gobierno.

233 Véase documento disponible en: http://www.elfaro.net/attachment/856/2.%20Acuerdo%20transportistas-Unetel.pdf?g_download=1.

actividades de los otros competidores[234] a Unetel,[235] así como asesorar y servir de intermediarios entre la empresa argentina y las autoridades competentes. Seis días después de firmado el acuerdo se anunció que la empresa ganadora era Subes El Salvador, filial de Subes Uruguay.[236]

Para participar en la licitación, Unetel realizó una alianza con Subes Uruguay en la que la primera sería la proveedora de la parte tecnológica y se convertiría en subcontratista de Subes Uruguay.[237] De acuerdo con la investigación de *El Faro*, esta última empresa fue constituida dos meses antes de que se realizara la adjudicación del sistema de prepago del Sitramss. La filial de Subes en El Salvador fue constituida el 28 de abril de 2011, esto es, veinticinco días antes de la fecha en la que se iniciaría la recepción de las ofertas.

El 29 de julio de 2011 se firmó el contrato por un período de diez años. El signatario de Subes filial El Salvador, José Mauricio Cortez Avelar, también firmó el memorando de entendimiento entre Subes Uruguay y Unetel.[238] *El Faro* detalla que «[…] los tres transportistas salvadoreños y la empresa argentina pactaron un soborno, aunque en los documentos de su acuerdo lo llamaron "consultoría"».[239] Como se mencionó anteriormente, el soborno se había pactado en USD540,000 (salario mensual de USD4,500 dividido en tres partes, por diez años).

---

234 Otros interesados eran Prodata, de Brasil, e Indra, de España.

235 Véase documento disponible en: http://www.elfaro.net/attachment/858/4.%20Consultor%C3%ADa%20transportistas-Unetel%20SA.pdf?g_download=1.

236 Véase documento disponible en: http://www.elfaro.net/attachment/857/3.%20Subes%20gana%20el%20contrato.pdf?g_download=1.

237 Véase documento disponible en: http://www.elfaro.net/attachment/855/1.%20Memor%C3%A1ndum%20de%20entendimiento%20Subes%20Uruguay-Unetel%20SA.pdf?g_download=1.

238 Véase documento disponible en: http://www.elfaro.net/attachment/861/7.%20Contrato%20Sipago-Subes.pdf?g_download=1.

239 Véase nota disponible en: http://www.elfaro.net/es/201604/el_salvador/18393/Los-sobornos-del-Sitramss.htm.

d. Conflictos de intereses en una licitación del Ministerio de Turismo

En 2005, el Programa de Apoyo a la Reconstrucción de El Salvador (Proares) adjudicó a la empresa Aserradero El Triunfo —de la cual el entonces ministro de Turismo, Luis Gonzaga Cardenal Debayle, era administrador—, la licitación No. 02/2205 por USD24,440 para el suministro de madera para la construcción de viviendas en los municipios de Obrajuelo, Cuyultitán, San Juan Talpa y Santa María Ostuma. Esta iniciativa fue financiada mediante fondos de cooperación de la Unión Europea canalizados por conducto del Fondo de Inversión Social y de Desarrollo Local (FISDL) y la oenegé Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (Fundasal).[240] Como consecuencia del proceso, en junio de 2005 Cardenal renunció al cargo, reconociendo haber cometido un «error», y el entonces presidente Elías Antonio Saca declaró haber solicitado a la Corte de Cuentas y a la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública establecer la posibilidad de una violación al artículo 26 de la *Lacap*, relativo a la prohibición a los funcionarios públicos de concursar en eventos de adquisición pública.

3.3.1.3 Plazas «fantasma»

a. Centro Nacional de Registro

En junio de 2009, la administración del Centro Nacional de Registro fue denunciada por la existencia de treinta plazas «fantasma». Según el expresidente Mauricio Funes, el costo anual de estas plazas fue de USD700,000,[241] mientras que la Corte de Cuentas estableció que el Centro Nacional de Registro pagó indebidamente salarios por trabajos no realizados por un monto mayor a los USD130,000.[242]

240 Véase la nota de *El Diario de Hoy* disponible en: http://archivo.elsalvador.com/noticias/2005/06/11/nacional/nac17.asp.

241 Véase nota del diario *La Prensa Gráfica* disponible en: http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/39242-denuncian-29-plazas-fantasmas-en-cnr.html.

242 Véase: http://www.transparenciaactiva.gob.sv/corte-de-cuentas-senala-contratacion-excesiva-de-asesores-en-cnr-durante-gobierno-de-arena.

b. Plazas «fantasma» en el ISSS

En 2009, el exdirector del ISSS, Óscar Kattán, denunció la existencia de 481 plazas «fantasma» en el área de seguridad. De acuerdo con Kattán, el monto mensual que se desembolsaba por concepto de salarios por servicios no prestados era de USD202,659.73.[243] Con posterioridad a esta denuncia, el mismo exfuncionario fue señalado de ofrecimiento de plazas «fantasma», según el contenido de un audio difundido por el exdiputado Juan Pablo Durán.[244]

c. Plazas «fantasma» en el Ministerio de Gobernación

En 2009, el ministro Humberto Centeno denunció la existencia de cien plazas «fantasma», con salarios desde los USD900 a los USD2,533 mensuales.[245]

d. Plazas «fantasma» en la Alcaldía de San Salvador

En 2013, el sindicato de trabajadores de esa comuna acusó al Concejo Municipal de San Salvador de pagar salarios a 24 plazas de trabajo, supuestamente ocupadas para retribuir la acción de «grupos de choque» y desviar fondos para beneficios individuales.[246] Los denunciantes proporcionaron a la Corte de Cuentas una lista de las personas beneficiadas con las supuestas plazas «fantasma».[247] En 2015, el sindicato de nuevo realizó una acusación sobre 25 plazas «fantasma» en la comuna de San Salvador.

243 Véase nota del diario *La Prensa Gráfica* disponible en: http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/lodeldia/45851-481-plazas-fantasmas-en-vigilancia-del-isss.

244 Véase nota del diario digital *El Faro* disponible en: http://www.elfaro.net/es/201506/noticias/17133/Exdirector-del-Seguro-Social-denunciado-por-ofrecer-plaza-fantasma-vuelve-al-ISSS.htm.

245 Véase nota del diario *Contrapunto* disponible en: http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/42389-gobernacion-descubre-100-plazas-fantasmas.

246 Véase nota del diario *Contrapunto* disponible en: http://www.contrapunto.com.sv/archivo2016/politica/sindicalistas-denuncian-a-quijano-por-contratar-plazas-fantasmas.

247 Véase: https://www.dropbox.com/s/e1c2xqa4w8dt50c/Lista-denuncia-sindicatos.jpg?m=.

3.3.1.4 Abuso de los fideicomisos públicos y la ejecución de fondos públicos en otras figuras

a. Fideicomiso Especial para la Creación de Empleo en Sectores Productivos Estratégicos (Fecepe)

El Fecepe se creó en diciembre de 2004 y finalizó en 2009; tuvo el propósito de brindar apoyo temporal al establecimiento e inversión de sectores productivos estratégicos que de manera inmediata generaran empleo en cantidad y calidad. Para el efecto, inicialmente se dotó al fideicomiso de USD500,000, pero luego en el presupuesto general de la nación se le asignó un millón de dólares anuales (USD4.5 millones en total durante su existencia). Sin embargo, el Fecepe llegó a tener USD38.7 millones[248] como resultado de un presunto traslado de fondos públicos provenientes de la denominada «partida secreta» de la Presidencia.

La documentación de este presunto hecho ilícito parte del informe de la auditoría que el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) practicó al Fecepe,[249] que da cuenta de que el fideicomiso efectivamente entregó a empresas privadas USD38.7 millones y no los USD4.5 millones correspondientes al patrimonio fideicometido inicial. Además, la auditoría señaló que no se encontró evidencia de un proceso transparente de difusión y acceso a los fondos y que los criterios de asignación no fueron uniformes;[250] la distribución de los fondos fue inequitativa y sin fundamento;[251] se incumplió el objeto del fideicomiso con relación a la generación de empleo y salarios mínimos; no se verificó la ejecución del bono de capacitación; se encontraron incongruencias entre el número de empleados reportados por los beneficiarios del ISSS; se hallaron deficiencias en la liquidación del fideicomiso; y, finalmente, las

248 Véase nota del diario digital *La Página* disponible en: http://www.lapagina.com.sv/nacionales/111357/2015/10/26/Estos-son-los-7-puntos-para-entender-el-caso-FECEPE-.

249 Véase el informe de la auditoría en: https://www.elfaro.net/attachment/769/Auditor%C3%ADa%20del%20BCR.pdf?g_download

250 No existe justificación de empresas que recibieron fondos pero que no firmaron contrato.

251 Desigualdad en la distribución de los beneficios del fideicomiso; tampoco se evidenció seguimiento al uso de los bonos por externalidades.

atribuciones del Comité Calificador no estaban amparadas en la ley y se produjo conflicto de intereses entre las partes involucradas.

Con relación a los dos últimos hallazgos de la auditoría del BCR, destaca por un lado que el Comité Calificador del Fecepe hubiere asignado USD38.7 millones, lo cual significó una violación a lo dispuesto en la ley;[252] por el otro, que asignara beneficios a empresas que tenían menos empleos que el mínimo establecido en el reglamento y que fueran empresas incumplidoras.[253] También, la auditoría detectó conflicto de intereses entre los funcionarios del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), fiduciario del Fecepe, y los propietarios, apoderados o representantes legales de algunas empresas beneficiadas con los fondos del fideicomiso. Algunos de los casos identificados se muestran en la tabla 8.

Tabla 8
Conflictos de intereses identificados por la auditoría del Banco Central de Reserva (BCR)

Empresa	BMI	Propietario	Signatario	Cargo	Relación
CS Central America, S.A. de C.V.	Roger Rafael Alfaro Araujo	René Armando Ábrego Labbe	Giancarlo Angelucci Silva	Apoderado especial	Signatario: hermano del presidente del BMI (Nicola Angelucci Silva)
Petenatti Centro-americana, S.A. de C.V.	Roger Rafael Alfaro Araujo	Ottavio Ricardo Pettenati	Giancarlo Angelucci Silva	Apoderado especial	Signatario: hermano del presidente del BMI (Nicola Angelucci Silva)

252 *Decreto Legislativo Número 565* y leyes anuales de presupuesto.
253 El 42.4% de las empresas beneficiarias no cumplió con el cupo anual de empleos. El 54.5% de las empresas beneficiarias se encontró con incumplimiento mensual del cupo de 250 empleos.

Vanson Leatrhers, S.A. de C.V.	Roger Rafael Alfaro Araujo	Eduardo Ernesto Telles & Karla Sofía Avilés Ventura	Giancarlo Angelucci Silva	Administrador único en funciones y representante legal	Signatario: hermano del presidente del BMI (Nicola Angelucci Silva)
Texpin, S.A. de C.V.	Jaime Alfonso Grijalva Vinueza	Eduardo Ernesto Telles & Karla Sofía Avilés Ventura	Eduardo Ernesto Tellex Suvillaga	Apoderado especial	Signatario: hermano del apoderado del BMI (Manuel Francisco Telles)

Fuente: Icefi, con base en información de la auditoría del BCR al Fecepe.

b. Correos de El Salvador

En 2009, la FGR acusó a cinco exdirectores de Correos de El Salvador por haber utilizado la figura de una oenegé a la cual presuntamente desviaron fondos públicos con el propósito de financiar actividades proselitistas. De acuerdo con la fiscalía, estos presuntos actos de corrupción se realizaron durante el período 1996-2010, estimando que durante ese lapso la malversación de fondos públicos fue de USD2.3 millones.[254]

c. Infocentros

En 1999 se le adjudicó de forma directa, sin licitación, a la asociación privada sin ánimo de lucro Infocentros[255] un proyecto con el mismo nombre, para lo cual recibió en préstamo más de USD16 millones provenientes de Fantel.[256] La asociación debía instalar cien infocentros, pero, de acuerdo con el portal de Transparencia Activa, en los años subsiguientes apenas se superó

254 Véase: http://www.transparenciaactiva.gob.sv/correos-financio-actividad-partidista-en-2008.

255 Según el periódico digital *La Página*, por recomendación del Consejo Consultivo del Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Fantel), presidida en ese entonces por Arnoldo Jiménez, director ejecutivo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).

256 Véase nota del periódico digital *La Página* disponible en: http://www.lapagina.com.sv/nacionales/121705/2016/09/21/Como-comenzo-la-denuncia-del-caso-Infocentros.

la cantidad de cuarenta (a mediados de 2002 había treinta y cinco infocentros y un desembolso de USD9.0 millones) y, para el año 2009, quedaban únicamente nueve. Ese mismo portal señala conflictos de intereses, pues en este caso la señora Yolanda Mayora de Gaviria, exministra de Economía en la administración del expresidente Saca, fue fundadora y miembro de la Junta Directiva de la asociación Infocentros, también fue directora del BMI, institución que transfirió más de USD4 millones hasta 2009.[257]

En 2014, el expresidente Mauricio Funes denunció un posible desfalco en este proyecto por más de USD16 millones.[258] De acuerdo con el diario digital *ContraPunto*, la asociación Infocentros se declaró en quiebra y no liquidó los más de USD16 millones que había recibido en calidad de préstamo.[259]

d. «Partida secreta» de la Presidencia

El uso de este mecanismo se convirtió en una argucia legal para que la Presidencia de la República dispusiera de manera discrecional de fondos públicos a través de transferencias presupuestarias, por ejemplo, desde una secretaría hacia la Presidencia de la República.[260] El artículo 45 de la *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado* establece que «Las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias durante la ejecución del presupuesto votado quedan reguladas de la siguiente manera: a) Las transferencias entre asignaciones de distintos ramos u organismos administrativos de la administración pública, excepto las que se declaren intransferibles, serán objeto de Decreto Legislativo a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda; b) El Órgano Ejecutivo, en el Ramo de Hacienda, autorizará las transferencias entre créditos

257 Véase: http://www.transparenciaactiva.gob.sv/infocentros-millones-perdidos-y-leyes-a-medida-parte-1.

258 Véase nota del diario digital *ContraPunto* disponible en: http://www.contrapunto.com.sv/archivo2016/gobierno/funes-denuncia-posible-desfalco-en-proyecto-infocentros.

259 *Ibid*.

260 Véase nota del diario digital *ContraPunto* disponible en: http://www.archivoscp.net/2008-2012/index.php/politica/83-gobierno/3839-noticias-de-el-salvador-contrapunto.

presupuestarios de un mismo Ramo u organismo administrativo, excepto las que se declaren intransferibles. No obstante lo establecido en los incisos anteriores, en la Ley de Presupuesto General del Estado de cada ejercicio financiero fiscal, podrán ser normadas, en forma general, modificaciones presupuestarias necesarias para una gestión expedita del gasto público».

En función de esta normativa, durante la administración del presidente Mauricio Funes se reformó la *Ley del Presupuesto* para incorporarle artículos que permitieran o facilitaran las transferencias presupuestarias manipuladas para lograr el uso discrecional de recursos públicos.[261] Para el ejercicio fiscal 2010, último año en el que se usó la «partida secreta» de la Presidencia previo a la sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional este mecanismo,[262] el artículo 2 de la *Ley de Presupuesto* facultaba «[…] al Órgano Ejecutivo para que, por medio de Acuerdo en el Ramo de Hacienda, refuerce la asignación de la Unidad Presupuestaria 10 Provisión para Atender Gastos Imprevistos, con cargo a las economías obtenidas en remuneraciones y en otros rubros de agrupación, durante la ejecución de las asignaciones presupuestarias correspondientes a las Unidades Primarias de Organización e Instituciones Descentralizadas no Empresariales que reciban recursos del Fondo General. Asimismo, facúltase para que por medio de Acuerdo en el Ramo de Hacienda, autorice transferencia de recursos para las asignaciones del Presupuesto General del Estado, con cargo a la Unidad Presupuestaria 10 Provisión para Atender Gastos Imprevistos, a fin de cubrir necesidades prioritarias».

Con base en este tipo de normativa es que se presume que los presidentes Francisco Flores (1999-2004) y Elías Antonio Saca (2004-2009) transfirieron de forma anómala alrededor de USD34.4 millones y USD219 millones,[263] respectivamente, al Fecepe, que,

261 Véase nota del diario digital *El Faro* disponible en: http://www.elfaro.net/es/201008/noticias/2323/.

262 Véase sentencia disponible en: http://www.csj.gob.sv/comunicaciones/Boletin_informativo/2010/Agosto_2010/Sentencia%201-2010%20con%20voto%20razonado.pdf.

263 Véase nota del diario digital *La Página* disponible en: http://www.lapagina.

como se explicó en un caso anterior, fue un fideicomiso en el que se realizaron entregas anómalas de incentivos. En adición, en opinión del economista Luis Membreño,[264] el uso de la «partida secreta» está vinculado con la política partidaria, puesto que presume que el uso discrecional y opaco de fondos públicos se destinó al financiamiento de campañas electorales.

Para el ejercicio fiscal 2014, la Asamblea Legislativa aprobó la inclusión en la ley del presupuesto de asignaciones para gastos imprevistos a favor de varias dependencias. De nuevo, la Sala de lo Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los artículos de esa partida[265] ya que a su criterio contravenían lo dispuesto en el ordinal 8º del artículo 131 constitucional, en el que se establece que a la Asamblea Legislativa corresponde decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la administración pública, así como sus reformas.

i. La «partida secreta» de la Presidencia y «sobresueldos»

El expresidente, Elías Antonio Saca, quien gobernó El Salvador durante el período 2004-2009, fue capturado el 30 de octubre de 2016 por presunto lavado de dinero, peculado y agrupaciones ilícitas.[266] Esta captura está relacionada con la investigación que la Sección de Probidad de la CSJ lleva en contra de Élmer Charlaix, exsecretario privado de Saca, quien, según la citada sección, no habría justificado el incremento en su patrimonio por más de USD15 millones, retirados de una cuenta de la Presidencia de la República mediante cheques emitidos a favor del mismo Saca y que terminaron en las cuentas personales de Charlaix, para luego orientar la emisión de cheques a favor de empresas de publicidad, funcionarios y del partido Alianza Republicana Nacionalista

com.sv/ampliar.php?id=23085.

264 L. Membreño, entrevista personal, 4 de octubre de 2016.

265 Véase comunicado disponible en: http://es.calameo.com/read/002006195cae3d9b0b4ac.

266 Véase nota del periódico digital *elsalvador.com* disponible en: http://www.*elsalvador.com*/articulo/sucesos/expresidente-antonio-saca-cesar-funes-julio-rank-fueron-capturados-boda-del-hijo-saca-130248.

(ARENA).[267] Además, las autoridades investigan el uso anómalo de otros USD3 millones durante la gestión de Saca, [268] con lo cual el monto defraudado alcanzaría los USD18 millones que, según el *El Faro*,[269] Charlaix habría obtenido de la «partida secreta». Charlaix enfrenta juicio por el delito de enriquecimiento ilícito.[270]

La investigación periodística del periódico digital *El Faro* publicada el 25 de mayo de 2017 y titulada «Los libros de la partida secreta de los gobiernos de Arena»[271] ilustra la magnitud de los gastos ejecutado a través de la «partida secreta». Esa investigación afirma que entre 1994 y 2006 la Presidencia de la República mantuvo un registro paralelo al oficial para ocultar el verdadero uso de grandes cantidades de dinero, equivalentes a cientos de millones de dólares estadounidenses. Incluso, la investigación de *El Faro* logró acceder a dos libros de contabilidad elaborados por personal de la Presidencia de la República que detallan cómo durante los gobiernos de los presidentes Armando Calderón Sol (1994-1999), Francisco Flores (1999-2004) y Elías Antonio Saca (2004-2006), USD322 millones fueron usados de forma anómala.

---

267 Véase notal del periódico digital *El Faro* disponible en: https://www.elfaro.net/es/201610/el_salvador/19397/Secretario-privado-de-Saca-a-juicio-por-$158-millones-de-la-%E2%80%9Cpartida-secreta%E2%80%9D-de-la-Presidencia.htm.

268 Véase nota del periódico *La Prensa Gráfica* disponible en: http://www.laprensagrafica.com/2016/10/31/elmer-charlaix-no-pudo-justificar-18-millones.

269 Véase: http://www.elfaro.net/es/201611/el_salvador/19485/El-uso-arbitrario-de-la-partida-secreta-lleva-a-la-detenci%C3%B3n-del-expresidente-Saca-y-su-equipo.htm; asimismo, nota del periódico digital *El Faro* disponible en: https://www.elfaro.net/es/201610/el_salvador/19397/Secretario-privado-de-Saca-a-juicio-por-$158-millones-de-la-%E2%80%9Cpartida-secreta%E2%80%9D-de-la-Presidencia.htm.

270 Véase nota del periódico digital *elsalvador.com* disponible en: http://www.*elsalvador.com*/articulo/sucesos/187-millones-pasaron-cuentas-charlaix-130325.

271 Disponible en: https://especiales.elfaro.net/es/partida_secreta/datos/20414/a-donde-fue-el-dinero.htm.

Tabla 9

Gasto total registrado por cada gobierno en la contabilidad secreta		
Gobierno Calderón Sol (1994-1999) Total: USD53,209,624.83	**Gobierno Francisco Flores (1999-2004)** Total: USD145,948,070.376	**Gobierno Antonio Saca (2004 2006)** Total: USD123,535,668.34
Destinatarios y motivos		
Desarrollo de Fundación Buen Ciudadano Motivo: Organización privada Monto: USD114,285.71	Desconocido: USD37,301,647.22 Motivo 1: Gastos operativos Monto: USD8,821,913 Motivo 2: Comunicaciones Monto: USD6,958,190 Motivo 3: Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) Monto: USD1,157,141 Motivo 4: Desconocido Monto: USD18,807,694.26	Fondo de gastos operativos de la Presidencia: USD107,503,982.34 Motivo 1: Gastos operativos Monto: USD45,984,550.39 Motivo 2: Comunicaciones USD27,738,963.38 Motivo 3: Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) Monto: USD16,435,426.00 Motivo 4: Desconocido Monto: USD14,757,445.28
Mauricio Eduardo Sandoval Avilés[273] Motivo: Desconocido Monto: 199,374.28	Romeo Melara Granillo[274] Monto: USD5,714.29	Elías Antonio Saca: USD16,031,686.00 Motivo 1: Gastos operativos Monto: USD4,126,443.00 Motivo 2: Comunicaciones Monto: USD3,927,870.00 Motivo 3: Desconocido Monto: USD3,344,040.00 Motivo 4: OIE Monto: USD4,583,333

272 Exdirector de la Policía Nacional Civil (PNC), quien, de acuerdo con declaraciones patrimoniales entregadas a la sección de Probidad de la CSJ, tenía un patrimonio total de USD397,834.39 cuando asumió el puesto, el 1 de julio de 1999 y, cuando lo dejó, el 31 de mayo de 2003, contaba con un patrimonio de USD1,696,024.70.

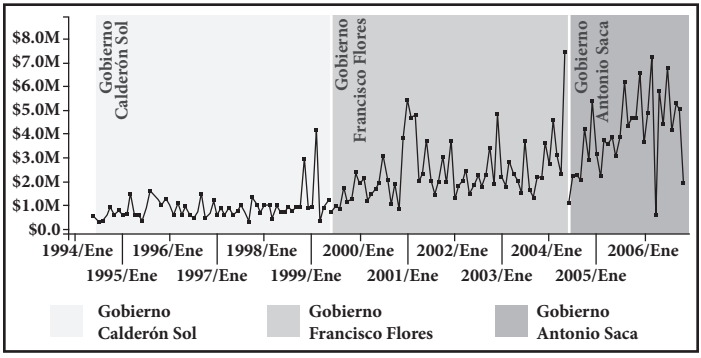
273 Exfiscal general de la República; nombrado, en su momento, por Francisco Flores como inspector general de la Policía.

Iglesia católica Arquidiócesis de San Salvador Monto: USD571,428.57	Armando Calderón Sol: USD328,522.46 Motivo 1: Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) Monto: USD233,334.40 Motivo 2: Presidente Monto: USD95,238.06	
Francisco Flores: USD34,285.71 Motivo: Desconocido Monto: USD34,285.71	Francisco Flores: USD108,312,136.79 Motivo 1: Comunicaciones Monto: USD13,666,976.95 Motivo 2: Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) Monto: USD22,877,197.99 Motivo 3: Presidente Monto: USD7,369,076.61 Motivo 4: Gastos operativos Monto: USD13,066,300.00 Motivo 5: Terremotos 2001 Monto: USD7,424,232 Motivo 6: Desconocido Monto: USD37,517,407.26	
Armando Calderón Sol: USD52,196,032.22 Motivo 1: Desconocido Monto: USD28,836,978.65 Motivo 2: Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) Monto: USD14,081,634.37 Motivo 3: Presidente Monto: USD4,877.928.78		
Otros: (Guardería Sta. Ma. de Los Ángeles; Ángel Benjamín Cestoni, exdiputado del Parlacén; Fundación del Hermano Pedro; Guardería Darf, Sor María Teresa Lang, etc.) Motivo: Desconocido Monto: 4,493,707.76		

Fuente: Investigación del periódico digital *El Faro* titulada «Los libros de la partida secreta de los gobiernos de Arena».

La investigación muestra que USD176.8 millones correspondieron a cheques emitidos a favor de los entonces presidentes. En los registros se observan las fechas de emisión de los cheques, aunque no siempre información sobre el motivo del gasto; de esa cuenta, hay pagos sin destino conocido que alcanzaron los USD103.6 millones. Por otro lado, los USD200 millones cuyo motivo sí se registró tampoco obedecen a erogaciones transparentes, ya que los tres motivos o usos más importantes en términos del monto eran «gastos operativos», «Organismo de Inteligencia del Estado (OIE)» y «comunicaciones».

Gráfica 6
Erogaciones registradas por distintos gobiernos de ARENA en la contabilidad secreta



Fuente: Investigación del periódico digital *El Faro* titulada «Los libros de la partida secreta de los gobiernos de Arena».

Según la referida investigación periodística de *El Faro*, la evolución del gasto de la «partida secreta» casi se triplicó del gobierno de Calderón Sol al de Flores, en tanto que al final de los doce años de registros el ritmo promedio habría crecido casi en un 400% (véase gráfica 6). Adicionalmente, según un exministro consultado por *El Faro* cuya identidad no se reveló, mucho de este dinero también habría sido destinado al pago de sobresueldos a funcionarios que, a su vez, habrían recibido la instrucción de abstenerse de declararlos ante el Ministerio de Hacienda.

Los datos contenidos en los cuadernos de contabilidad a los que tuvo acceso esta investigación periodística coinciden en gran medida con los datos contenidos en el informe de la Presidencia sobre gastos reservados: en el gobierno de Calderón Sol, USD58.2 millones, que prácticamente coinciden con los USD53.2 millones identificados en los cuadernos contables; en el gobierno de Flores, USD144.6 millones, que también coinciden en gran medida con los USD146.0 millones de los cuadernos.

El uso de los gastos reservados sin fiscalización estatal continuó durante el gobierno del presidente Mauricio Funes (2009-2014) ya que, según *El Faro,* se seguía usando un mecanismo que permitía pagar sobresueldos a miembros del Gabinete usando fondos públicos y sin que se reportaran a Hacienda. En consecuencia, la evidencia revelada por la investigación de *El Faro* y por otras denuncias ciudadanas reitera la preocupación sobre los «sobresueldos», al punto de que la FGR abrió una investigación en la que, de acuerdo con el fiscal general Douglas Meléndez, la información en poder de la fiscalía señalaría que la práctica de emitir cheques para sobresueldos ocurrió en los gobiernos de los presidentes Calderón Sol, Flores, Saca y Funes. Se investigan denuncias sobre actos similares en el gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén.[274]

3.3.1.5 Expedientes engavetados en la Corte de Cuentas

La Corte de Cuentas de El Salvador es un órgano independiente del Organismo Ejecutivo que se encarga de realizar la actividad contralora de la hacienda pública y, en particular, de fiscalizar la ejecución del presupuesto general. A finales de 2013, este órgano emitió el informe de la auditoría interna practicada al período 1999-2003, en el cual determinó que 4,289 expedientes con reparos, por un monto de USD120 millones, fueron engavetados sin justificación.[275] El entonces magistrado presidente de la Corte de Cuentas, Rosalío Tóchez, refirió que, entre estos expedientes,

274 Consultar declaración del fiscal general Douglas Meléndez. Disponible en: http://www.laprensagrafica.com/2017/06/02/sobresueldos-con-partida-secreta-bajo-investigacion-en-fgr.

275 Véanse informes de la Corte de Cuentas con relación a expedientes caducados, disponibles en: http://www.cortedecuentas.gob.sv/?cat=1220&title=Expedientes%20Caducados&lang=es.

un 20% corresponde a anomalías por uso indebido de recursos públicos (reparos por alrededor de USD43 millones). Otros expedientes revelaron el uso indebido de recursos públicos por un monto aproximado de USD40 millones, mientras que otros más fueron archivados aun y cuando había sentencias condenatorias o procesos que se encontraban en la fase de apelación,[276] con reparos por un total de alrededor de USD35 millones.[277]

De acuerdo con Tóchez, algunos de los casos que se engavetaron se relacionan con obras en el Minsal, en el proyecto Rhessa; la Dirección General de Centros Penales (DGCP); las alcaldías de Soyapango, La Unión y San Rafael Cedros; el ISSS; la construcción del Hospital de Santa Tecla; el Viceministerio de Vivienda; y el Fondo Nacional de Vivienda Popular (Fonavipo). Tóchez mismo fue denunciado por las prácticas que él mismo había denunciado y, en abril de 2016, se le acusó de engavetar 1,249 expedientes por un monto de USD38.6 millones.[278]

En 2016, la Unidad Penal de Intereses del Estado de la FGR incautó aproximadamente 48 expedientes que de manera irregular se dejaron prescribir. Por este motivo, según la FGR, el Estado dejó de percibir USD2.2 millones durante la gestión del magistrado presidente de la Corte de Cuentas, Hernán Contreras, correspondientes a juicios de cuentas en contra de la ANDA, la Alcaldía de Santa Ana, el MOP y el Hospital Rosales, entre otros, los cuales prescribieron por negligencia.[279]

276 Las apelaciones fueron conocidas por la Cámara de Segunda Instancia, la cual fue conformada por el presidente de la Corte de Cuentas, el primero y el segundo magistrados.

277 Véase nota del diario digital *El Faro* disponible en: http://www.elfaro.net/es/201312/noticias/14134/Corte-de-Cuentas-archiv%C3%B3-4289-investigaciones-que-buscaban-paradero-de-al-menos-$120-millones.htm.

278 Véase nota del diario *La Prensa Gráfica* disponible en: http://www.laprensagrafica.com/2016/04/23/mas-casos-engavetados-en-la-corte-de-cuentas.

279 Véase nota del diario digital *El Faro* disponible en: http://www.elfaro.net/es/201608/el_salvador/19093/FGR-persigue-negligencias-en-la-Corte-de-Cuentas-de-Hernán-Contreras.htm.

Tabla 10
Expedientes de la Corte de Cuentas caducados:
Monto de los hallazgos (1995-2014)

Casos	USD
No juzgados	56,568,339
Pendientes de recuperar por la FGR	40,839,657
En Cámara de Segunda Instancia	35,764,957
Total	**133,172,953**

Fuente: Corte de Cuentas.

3.3.2 Pérdidas sociales por casos emblemáticos de presunta corrupción en El Salvador

Se reitera la advertencia metodológica que se efectuó al inicio de esta sección en cuanto a la imposibilidad de cuantificar de manera exacta y precisa los montos o pérdidas generados por la corrupción. Para el caso de El Salvador, el Icefi también presenta a continuación un ejercicio técnico cuantitativo cuya intención es proveer un insumo indicativo que ayude a ilustrar la magnitud de la corrupción en ese país pero, sobre todo, que ofrezca una aproximación a sus costos económicos y sociales. Se insiste con la esperanza de que, aun con este ejercicio técnico precario, el lector coincida en considerar que esta forma de aproximar los costos económicos y sociales resulta más que contundente para rechazar la corrupción y renovar los esfuerzos por su erradicación en El Salvador.

Para el efecto, al igual que en el caso hondureño, los montos implicados en los casos relevantes analizados fueron proyectados hacia 2015 mediante el índice de precios al consumidor publicado por el *World Economic Outlook* elaborado por el FMI en su edición de octubre de 2016. Con base en esta convención técnica, el Icefi calcula que los casos emblemáticos de corrupción analizados ascendieron a USD550.9 millones, equivalentes al **2.1% del PIB de 2015**. Por los montos sobresalen los casos asociados con obra

pública, que representan el 33.5% del total y, en especial, el caso de desvío de fondos por medio de la denominada «partida secreta», el cual representa aproximadamente la mitad del total.

Tabla 11
Casos emblemáticos de presunta corrupción: Recursos públicos perdidos (en millones de USD de 2015)

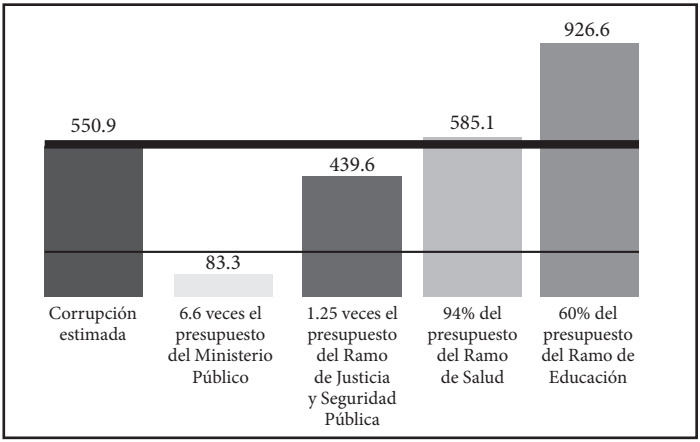
Categoría	Entidad	Descripción	Período	Pérdida estimada según precios de cada año	Pérdida estimada según precios de 2015
Obra pública	MOP	Bulevar Diego de Holguín	2008	74.3	82.2
Obra pública	CEL	Hidroeléctrica El Chaparral	2012	23.5	24.0
Obra pública	Minsal	Hospital Nacional de Santa Gertrudis de San Vicente	2009	3.4	3.8
Obra pública	Minsal	Hospital Nacional de Usulután	2009	3.6	4.0
Obra pública	Minsal	Hospital Nacional de Zacatecoluca	2009	4.0	4.4
Obra pública	ISSS	Hospital Policlínico Zacamil	2005-2012	6.1	6.9
Obra pública *	Diversos	Pérdidas por arbitrios	2003-2008	30.1	37.8
Obra pública	ANDA	Reservorio Río Lempa II	1998	3.0	4.7
Obra pública	ANDA	Reservorio de Nejapa	2001	0.4	0.6
Obra pública	ANDA	Caso Seters	1994-2002	8.7	14.1
Obra pública	Municipalidades	Carlos Silva Pereira	2003-2006	1.1	1.4
Obra pública	Municipalidad	San Rafael Los Cedros	2014	0.7	0.7

Compras y contrataciones de bienes y servicios	ISSS	Caso Majano	1989-1994	1.2	3.3
Compras y contrataciones de bienes y servicios	ISSS	Caso Ana Vilma Escobar	1999-2004	19.5	28.5
Compras y contrataciones de bienes y servicios	ISSS	Caso Humberto Bukele e Hijos	2005	1.2	1.6
Compras y contrataciones de bienes y servicios	Sipago	Sistramss	2011	0.5	0.6
Plazas «fantasma»	Centro Nacional de Registro	Caso Centro Nacional de Registro	2009	0.7	0.8
Plazas «fantasma»	ISSS	Caso plazas «fantasma» ISSS	2009	2.4	2.7
Fideicomiso y otras figuras	Banco Multilateral de Inversiones	Fecepe	2005-2009	34.2	40.3
Fideicomiso y otras figuras	Correos de El Salvador	Correos de El Salvador	1996-2010	2.3	3.2
Fideicomiso y otras figuras	Presidencia de la República	Partida secreta	2004-2009	219.0	263.8
Fideicomiso y otras figuras	Fantel, Banco Multilateral de Inversiones	Infocentros	1999-2009	16.3	21.6
Total					550.9

Fuente: Icefi, con base en información de registros noticiosos, Corte de Cuentas, FGR, estudios de caso, entre otros.

En términos de pérdidas sociales, el Icefi estima que con los recursos que se dejó de percibir por los casos emblemáticos de corrupción analizados, en 2015 se hubiese podido fortalecer a la FGR con un incremento de su presupuesto cercano al 661%. Para el caso de las instituciones del ramo de justicia y seguridad este aumento presupuestario hubiera sido del 125%; para las instituciones del ramo de salud, del 94%; las del ramo de educación, del 60%.

Gráfica 7
Recursos públicos perdidos por casos emblemáticos de presunta corrupción
Equivalencia en términos de presupuestos públicos seleccionados (2015, en millones de USD)



Fuente: Icefi, con base en información de registros noticiosos, Corte de Cuentas, FGR y Ministerio de Hacienda.

Más específicamente, las pérdidas estimadas o reportadas por los órganos de control en producción de bienes y servicios públicos orientados al bienestar de las y los ciudadanos salvadoreños pudieron haber representado:

- En protección social
  - Aproximadamente 147,000 pensionados sin pensión
  - Aproximadamente 695,000 cónyuges e hijos menores de 12 años, cotizantes al ISSS, sin beneficios de seguridad social
  - Aproximadamente 379,000 personas sin acceso a la seguridad social

- En educación
  - Aproximadamente 1.2 millones de niñas y niños sin alimentación y salud escolar
  - Aproximadamente 1 millón de niñas y niños sin acceso al programa «Vaso de Leche»
  - Aproximadamente 1.3 millones de niñas y niños sin paquete escolar
  - Aproximadamente 40,000 personas sin alfabetizar, ni becas de educación media y técnica superior

- En salud
  - Más de medio millón de vacunas sin aplicar
  - Aproximadamente 477,000 mujeres sin acceso a servicios de salud y atención a violencia de género
  - Aproximadamente 366,000 niñas y niños sin atención de emergencia pediátrica
  - Aproximadamente 146,000 derechohabientes sin acceso a atención médica

- En infraestructura básica
  - Aproximadamente 132,000 personas sin acceso a caminos rurales

- En seguridad alimentaria
  - Aproximadamente 23,000 personas sin asistencia técnica en seguridad alimentaria y nutricional

3.4 El caso de Guatemala

Para este país la selección de casos emblemáticos y relevantes resultó directa: el Icefi recurrió a los numerosos casos de alto impacto recientes presentados ante los tribunales por el MP y la Cicig. La abundante documentación disponible se complementó con información divulgada por medios noticiosos.

Los casos de corrupción analizados por su relevancia o alto impacto corresponden a siete categorías generales:

1. Captura de instituciones
2. Casos de defraudación aduanera y tributaria
3. Casos de corrupción administrativa
4. Casos de corrupción en las adquisiciones públicas que afectan el derecho a la salud
5. Casos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y «plazas fantasma»
6. Casos de corrupción judicial
7. Casos de corrupción en el ámbito municipal

Los casos seleccionados confirman las percepciones recogidas en las entrevistas en cuanto a que en Guatemala la corrupción ha afectado con severidad todos los niveles del sector público y a los tres poderes del Estado. Al igual que en Honduras y El Salvador, el seguro social figura como una de las entidades más afectadas pero, a diferencia de los otros dos países, por desgracia también lo han sido otras entidades y sectores importantes, incluyendo al de la construcción y la obra pública.

Al igual que en los casos de los otros dos países, la que aquí se presenta no es una lista completa de casos de corrupción, ni siquiera es una lista exhaustiva de todos los casos más relevantes o de alto impacto. Sin embargo, es lo suficientemente significativa como para dimensionar el problema de la corrupción en Guatemala y realizar un ejercicio indicativo de sus costos económicos y sociales.

3.4.1 Casos relevantes de presunta corrupción

La labor de la Cicig en Guatemala registró un cambio relevante cuando en su plan de trabajo para el período 2013-2015 priorizó cinco fenómenos criminales a ser investigados: narcotráfico y lavado de activos; contrabando y defraudación aduanera; corrupción administrativa; corrupción judicial; y financiamiento electoral ilícito (Cicig, 2014: 11). En el campo de la corrupción administrativa, la Comisión identificó algunas prácticas, entre las cuales destacaron las siguientes: malversación de fondos públicos a través de contratación administrativa irregular; selección de beneficiarios en la adjudicación de contratos a partir de la retribución de favores; mecanismos que permitan desconocer contratos otorgados por antecesores con el único fin de hacer adjudicaciones nuevas a amigos del funcionario de turno o a los grupos de poder que lo rodean; y nombramiento de asesores y personal interino para estructurar grupos de corrupción o para la retribución de favores.

La Cicig también identificó como focos prioritarios de preocupación la disminución de la capacidad y mecanismos de control de la Contraloría General de Cuentas (CGC); la posibilidad de reelección indefinida de alcaldes (generada mayoritariamente por el cambio de partido político); el otorgamiento del antejuicio (inmunidad) a un alto número de funcionarios; la falta de control ciudadano a la gestión del empleado público; y algunos desarrollos urbanísticos privados. En el ámbito de la corrupción judicial, la Comisión planteó impulsar una línea de investigación para coadyuvar a la transparencia del sistema de justicia, procurando verificar parámetros de legalidad, así como evidenciar la posible existencia de estructuras criminales asociadas con la corrupción, incluyendo la posible relación entre funcionarios públicos y estructuras paralelas de poder que pretenden controlar las instituciones nacionales de justicia a través del poder económico o político.

Estas decisiones permitieron a la Cicig orientar y fortalecer el cumplimiento de su mandato, con miras a combatir la existencia

de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (ciacs) a partir de su trabajo conjunto con el MP. En ese mismo sentido, la Cicig incluyó en su octavo informe anual[280] una reflexión actualizada sobre los ciacs, expresando que los predominantes en la coyuntura podían entenderse como una subclase de la criminalidad del poder, configurados materialmente como una red político económica ilícita (RPEI), definida a su vez como «[…] la confluencia y/o agrupamiento de individuos que se auto-organizan y cooperan, comunican e informan y poseen intereses comunes y/o finalidades compartidas para la realización de actividades y tareas de carácter político, económico y/o mixtas principalmente ilícitas aunque colateralmente lícitas».

De acuerdo con la Comisión, los ciacs desarrollan actividades políticas y económicas que poseen una serie de características que hacen de la red una entidad informal o ilegal que busca y, en ocasiones, *logra* sustraerse del cumplimiento legal a cargo de las autoridades gubernamentales. También desarrollan actividades que se caracterizan por implicar prácticas políticas ilegales e incurren en transacciones financieras ilícitas, de manera que comprenden a individuos o grupos de personas que se interrelacionan de manera clandestina para ejercer control político y generar negocios redituables. Es decir, persiguen la obtención y usufructo para su propio provecho de: a) poder indebido tanto sobre el aparato del Estado como en sectores del mercado; b) influencia indebida sobre procesos sociales; c) bienestar indebido, producto de la disponibilidad de recursos monetarios y no monetarios acumulados como resultado de sus actividades lícitas e ilícitas.

Precisamente algunos casos investigados, documentados y sometidos al control de los jueces durante los últimos años han permitido identificar estructuras criminales que caben en esa descripción. Desde esa óptica, se incluye a continuación la descripción de algunos casos relevantes cuya mayoría se encuentra en desarrollo en alguna de las diferentes fases procesales del

280 Disponible en: http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/COM_085_20151113_VIII.pdf.

juicio penal en Guatemala. Se advierte que, por mucho, esta no es una lista exhaustiva o completa de los casos relevantes de corrupción que han sido o están siendo investigados en el país. Dado que se trata de una muestra, en la mayoría de casos el criterio de selección fue su alta relevancia o perfil mediático, o la abundancia de información disponible al público, de modo que cumplen de forma muy efectiva el objetivo de ilustrar los caminos de la corrupción en Guatemala. Seguramente conforme las investigaciones y los procesos judiciales avancen emergerá a la luz pública más información de los casos existentes, aunque por desgracia, se teme que continuarán surgiendo nuevos escándalos de corrupción que deban ser llevados ante la justicia.

3.4.1.1 Captura de instituciones: El caso «Cooptación del Estado»

Este es uno de los casos más significativos de persecución penal en años recientes, pues de acuerdo con el MP y la Cicig supone la existencia de una organización criminal que llegó hasta el entonces presidente de la República, Otto Pérez Molina, y la entonces vicepresidenta, Roxana Baldetti Elías, y que develó un complejo esquema que detallaba una maquinaria de lavado de activos. Por la naturaleza y características que se atribuyen a esta red, los investigadores afirmaron que se trataba de un «[…] sistema de corrupción que cooptó y reconfiguró el sistema de partidos políticos, el aparato institucional y hasta la agenda de intereses estratégicos del Estado de Guatemala».[281]

Las pesquisas se construyeron a partir del seguimiento minucioso del dinero y bienes de los cabecillas del caso «La Línea» y sus testaferros, y con base en reportes contables recuperados en abril de 2015, los cuales estaban en poder de los miembros de la red criminal.[282] Con la información se detectó la existencia de un

281 Esta expresión formó parte del contenido de la presentación de la Cicig y el MP al comunicar sobre este caso; la información está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=723&cntnt01returnid=67.

282 La Cicig indicó que algunos nombres de personas y empresas involucradas aparecieron en otros casos relevantes presentados por las autoridades investigadoras, como «La Línea», «Terminal de Contenedores» y el caso del lago

grupo de «empresas de cartón» cuyos movimientos bancarios permitieron descubrir que desde antes de 2011 sus propietarios recibían sumas millonarias provenientes de comerciantes, grupos empresariales vinculados con medios de comunicación, empresarios de la construcción y banqueros, entre otros. El dinero obtenido se destinó al pago de gastos de logística y publicidad de la campaña que llevó al Partido Patriota (PP) a la Presidencia de la República, sin ser declarados al Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Los registros contables de las «empresas de cartón» mostraron el sistema de facturación falsa generado para aparentar legalidad en el ingreso de los recursos financieros. Esta actividad, presente en RPEI, se habría diseñado desde 2009 y durante la campaña del PP para las elecciones de 2011, y siguió funcionando durante el ejercicio de gobierno (2012-2015), pues las empresas involucradas continuaron recibiendo dinero de contratistas del Estado. Después de que Pérez y Baldetti asumieran el poder, en enero de 2012, el funcionamiento operativo de la red incluyó la designación de operadores en varias instituciones, quienes se encargaban de tramitar los contratos y pagos del Estado por medio de comisiones denominadas «incentivo comercial monetario» (ICM); los operadores respondían a un mando único integrado por los entonces presidente y vicepresidenta.

Los contratistas realizaban el pago del ICM a las empresas de lavado de activos previamente acordadas, y los beneficios o productos del lavado eran entregados en bienes o en efectivo a los líderes de la estructura y sus operadores. A criterio de la Cicig, no se trató de un gobierno con integrantes que cometían actos aislados de corrupción, sino de una estructura criminal que había cooptado el poder por vía de las urnas en Guatemala. Así, varias instituciones públicas clave fueron cooptadas por la red mafiosa que utilizó un esquema financiero para el enriquecimiento ilícito de sus miembros, sin importar la precariedad financiera de las instituciones.[283]

de Amatitlán. También señaló que se tenía suficiente evidencia de participación en otras investigaciones.

283 De acuerdo con los registros administrativos y contratos que permitieron pagar comisiones recabados por el MP y la Cicig, se pudo determinar que las principales entidades cooptadas por la estructura criminal fueron las empresas

De acuerdo con las autoridades, el conjunto de empresas detectadas fue el mecanismo diseñado para ocultar dinero proveniente de la comisión de diversos delitos por parte de la red. Para el efecto, las actividades delictivas se produjeron por medio de tres modalidades: la primera, a través del financiamiento electoral ilícito a cargo de dos empresas de televisión abierta (canales 3 y 7), entre 2008 y 2011, por medio de aportes mensuales que se hacían para gastos de campaña del PP y que se depositaban en empresas controladas por la vicepresidenta Baldetti, hasta alcanzar un monto de Q17.7 millones (USD2.4 millones).[284] De acuerdo con la investigación, las empresas de televisión fueron beneficiadas con contratos millonarios a partir de la toma de posesión del binomio presidencial patriota en enero de 2012, y el dinero percibido (que no fue reportado al TSE) se utilizó principalmente para la compra de vehículos último modelo empleados para la campaña presidencial del PP.

La segunda modalidad fue mediante financiamiento electoral ilícito a cargo de conglomerados de empresas, principalmente constructoras, desde 2011, a quienes las «empresas de cartón involucradas» facturaban regularmente por servicios intangibles y difíciles de rastrear, por ejemplo, por «uso de maquinaria por mil horas». La tercera modalidad fue la simulación del origen del financiamiento reportado al TSE para las elecciones de 2011, es decir, en los informes sobre ingreso de aportaciones dinerarias por parte de afiliados y simpatizantes que el PP entregaba mensualmente al TSE se detectaron varias financistas que triangularon fondos para ocultar el origen del dinero. Bajo esta

portuarias Santo Tomás de Castilla y Puerto Quetzal; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); el Ministerio de Cultura y Deportes (Micude); el Registro Nacional de las Personas (Renap); el Fondo Nacional de Desarrollo (Fonades); el Registro de Información Catastral (RIC), y la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGCA), entre otras.

284 Los montos en dólares estadounidenses equivalentes a cifras expresadas en quetzales se calcularon con base en el tipo de cambio de referencia de Q7.26 por USD1.00, publicado por el Banco de Guatemala (banco central) el 14 de agosto de 2017. Dado que las cifras en quetzales corresponden a varios años, estos cálculos son de carácter referencial y aproximado, y se presentan para ayudar al lector no guatemalteco a dimensionar la magnitud de los montos; por consiguiente, pueden variar al usar otro tipo de cambio.

última modalidad, el PP ingresó dinero a la campaña electoral proveniente de empresas de Juan Carlos Monzón (entonces secretario privado de la vicepresidenta) y Víctor Hugo Hernández (contador de Monzón), cuando en realidad estos recibían fondos de otras entidades o personas.

En la investigación, el MP y la Cicig identificaron al menos 450 contratos que fueron diligenciados por esta estructura criminal en varias instituciones públicas. A partir de los registros encontrados se evidenciaron los contratos que las entidades intervenidas por la estructura asignaban a determinados contratistas contra el pago de comisiones, estimando que el monto del ICM ascendió a por lo menos Q500 millones (USD70 millones).[285] Los investigadores afirmaron que se constató que el destino final de esos recursos fue la adquisición de activos fijos, el pago de gastos a favor de Pérez y Baldetti, o gastos en beneficio personal del secretario privado vicepresidencial. También revelaron que al grupo de empresas iniciales de fachada se fueron sumando, con el correr de los años de gobierno, más empresas con actividad mercantil real que sirvieron para efectuar la mezcla del dinero lícito con ilícito, con el fin de dificultar la detección de este último.

3.4.1.2 Casos de defraudación aduanera y tributaria

a. Caso «La Línea» por recepción de pago de sobornos (defraudación aduanera)

Por la gravedad de los hechos y los actores involucrados, este fue el caso paradigmático que provocó la movilización de la sociedad guatemalteca en abril de 2015, y que posteriormente desembocó en la renuncia del binomio presidencial del PP. De acuerdo con el MP, se trata de un caso complejo y de alcance amplio que muestra la forma en que operaron los ciacs dentro del Estado, ya

285 Los montos fueron establecidos por la Cicig y el MP cuando se presentó públicamente este caso. La información se encuentra disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=723&cntnt01returnid=67.

que utilizaron una serie de ventajas políticas del más alto nivel para diseñar una estructura paralela que se hizo del control de la administración tributaria, generando ganancias millonarias para todos los socios en varias escalas, incluyendo a los entonces presidente y vicepresidenta de la República, bajo un esquema complejo de recepción de pago de sobornos provenientes de la defraudación aduanera y tributaria.

Inició a partir de investigaciones realizadas entre 2012 y 2013 con la sospecha de que un grupo de importadores estaba involucrado en acciones de contrabando y que tenía contacto con una red de tramitadores aduaneros para evadir el pago de impuestos. Para el efecto, la red proporcionaba a los importadores un número telefónico conocido como «la línea»; a través del análisis e interpretación de la información recolectada en interceptaciones telefónicas se estableció que parte de la estructura estaba integrada por funcionarios de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Estos últimos, en colusión con los tramitadores, diseñaron una tabla paralela con parámetros para el pago de los impuestos, y los vistas (inspectores) aduaneros cumplían la función de efectuar una verificación falsa de los contenedores para realizar un ajuste irregular en los impuestos a pagar.

La información recabada permitió determinar que los tramitadores y vistas aduaneros se comunicaban y respondían jerárquicamente a una estructura externa media, que accionaba para generar influencia en el interior de la SAT para que al efectuarse los ajustes irregulares se hiciera el cobro de la «cola» o soborno. Los mandos medios de la SAT se comunicaban y respondían jerárquicamente a dos instancias: a) la estructura externa media, que giraba instrucciones para la ubicación de vistas y otros funcionarios específicos en lugares estratégicos de la aduana, la ubicación del jefe de recursos humanos de la SAT y la ubicación de personas específicas como administradores de varias aduanas del país; b) ante una estructura externa superior, que tomaba decisiones estratégicas para autorizar y facilitar, mediante la influencia jerárquica, que la estructura externa media tuviese el control real de la SAT (en cuanto a la recaudación aduanera), determinar el ingreso de nuevos miembros a la estructura paralela, colocar

funcionarios superiores en la SAT y determinar *de facto* la política de recaudación aduanera.

La estructura en su conjunto, según el MP y la Cicig, tenía un andamiaje de control en cargos clave de la SAT, desde mandos medios y altos hasta vistas de aduana, quienes tenían roles bien diseñados para operar y defraudar al Estado durante la salida de mercancías del recinto aduanal previo pago de los dueños de los contenedores. Esto se convirtió en un mecanismo continuo que produjo ganancias ilícitas y que causó un daño enorme al fisco guatemalteco.[286] Cuando el caso fue presentado a la opinión pública, las autoridades estimaron que, durante la investigación (de mayo de 2014 a febrero de 2015), al menos 500 contenedores pasaron por esa estructura, aunque meses después el MP actualizó el dato e indicó que se facilitó el paso de aproximadamente 1,561 contenedores.[287]

El 16 de abril de 2015, el MP, la Cicig y las fuerzas de seguridad efectuaron las capturas de altos funcionarios y exfuncionarios de la SAT, entre ellos Álvaro Omar Franco Chacón (entonces superintendente en funciones), Carlos Enrique Muñoz Roldán (exsuperintendente), Sebastián Herrera Carrera (jefe de Recursos Humanos), Anthony Segura Franco (secretario general del sindicato) y Claudia Méndez Asencio (intendente de Aduanas). También se capturó a tramitadores de aduanas y particulares que formaban parte de la estructura externa media, algunos de ellos con antecedentes en esta clase de ilícitos, como el caso de Francisco Javier Ortiz Arriaga, alias «Teniente Jerez», y Geovani

286 De acuerdo con un reportaje del periódico digital *Plaza Pública*, en las aduanas investigadas por la Cicig en las cuales se cree operaba «La Línea», la caída de recaudación en 2013 fue dramática: en la Aduana Central y en Santo Tomás, un -8.4%; en Puerto Quetzal, un -3.7%. Esto representa una baja de Q184.2 millones en la Aduana Central; Q211.6 millones en Puerto Quetzal; y Q235.6 millones en Santo Tomás. En total se trata de una pérdida de recaudación de alrededor de Q631.4 millones (USD87 millones).

287 El primer dato consta en la conferencia de prensa brindada para dar a conocer el caso (http://prezi.com/l5mmrkm_vfn4/?utm_campaign=share&utm_medium=copy), mientras que el segundo dato aparece en la memoria de labores del MP correspondiente a mayo de 2015-2016 (https://www.mp.gob.gt/transparencia3/wp-content/uploads/transparencia/reswww.mp.gob.gt/source/Articulo%2010/29%20Otra%20informacion/Memoria%20de%20Labores/Memoria-de-Labores-2016.pdf).

Marroquín Navas. La misma suerte corrieron miembros de la estructura externa superior, que incluía a Salvador Estuardo González, alias «Eco», y al secretario privado de la vicepresidenta, Juan Carlos Monzón, contra quien se emitió una orden de captura internacional por encontrarse fuera del país en esa fecha; este último fue señalado inicialmente de ser el cabecilla de esta estructura, y se entregó a la justicia casi seis meses después de que se diera a conocer este escándalo.

Durante la conferencia de prensa realizada el 21 de agosto de 2015, el MP y la Cicig revelaron que, de acuerdo con las escuchas telefónicas y documentos analizados, existían evidencias que ligaban a otras personas con funciones de liderazgo arriba de la estructura; entre ellas, la vicepresidenta Roxana Baldetti, quien dimitió el 8 de mayo, y el entonces presidente de la República, Otto Pérez, quien renunció el 3 de septiembre, luego de que el Congreso de la República le retirara la inmunidad. La documentación obtenida permitió identificar relaciones cercanas de administración de negocios y finanzas entre ambos mandatarios e integrantes de esta organización criminal, quienes posteriormente quedaron ligados a proceso por este caso y fueron enviados a prisión provisional.[288] A criterio de la Cicig, este caso muestra cómo los ciacs son entidades mixtas con capacidad de adaptarse y, eminentemente, de mutar con tal de lograr sus fines: alcanzar poder, influencia y enriquecimiento indebidos, así como impunidad para sus acciones ilícitas.[289] El proceso penal por este caso se encuentra en su fase intermedia.

b. Caso «Usuarios de La Línea» por pago de sobornos y defraudación aduanera

Este caso fue producto de la información recopilada como parte del seguimiento a la estructura criminal «La Línea».[290] Durante

288 La presentación en la que se ejemplifican estas evidencias puede consultarse en: http://www.cicig.org/uploads/img/2015/others/COM_050_20150821_Ppt.pdf.
289 Se puede consultar estas conclusiones en: https://prezi.com/9qzqju9hmghy/la-linea/.
290 La información brindada por el MP y la Cicig se encuentra disponible en: http://www.cicig.org/index.

la investigación se detectó aproximadamente 1,500 declaraciones únicas aduaneras alteradas por la referida organización con el fin de pagar menos impuestos, y se determinó que los usuarios eran al menos 340 importadores, quienes recurrían a este mecanismo de defraudación para ingresar mercadería por las aduanas del país. Estos importadores crearon empresas fraudulentas, usurpando nombres de compañías y personas reales con el fin de obtener el número de identificación tributaria (NIT), razón por la cual muchos de los nombres que aparecen en la lista no corresponden necesariamente con el verdadero importador.

Con base en el análisis documental presentado ante los tribunales, quedaron ligados a proceso por los delitos de cohecho activo y caso especial de defraudación aduanera más de treinta y cinco importadores.[291] No obstante, la fiscalía anunció que se investigaban más de 800 casos de suplantación de identidad, ya que en algunos casos una misma persona registró doce empresas constituidas fraudulentamente a su nombre; se detectó que la mayoría registró direcciones que correspondían a casas destinadas a la vivienda y negocios cuyo rubro era completamente distinto al supuestamente indicado para ingresar las mercaderías por las aduanas. Además, al consultar al Registro Mercantil, las empresas no aparecían registradas, por lo que la investigación sugirió con alta probabilidad que en la SAT se elaboraron documentos sin firma y se constituían las empresas en papel.

Con este caso, las autoridades encargadas de la persecución penal anunciaron que continuarían las acciones para hallar a más empresarios (en su mayoría, comerciantes pequeños) que utilizaron y se aprovecharon de esta estructura criminal para defraudar al fisco a través de las aduanas, así como a otras personas que participaron en los eventos fraudulentos, incluyendo a tramitadores y abogados. En esa ocasión, los investigadores

php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=610&cntnt01returnid=67.

291 Algunas notas al respecto están disponibles en: http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/ligados-36-a-proceso, http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=610&cntnt01returnid=67 y http://www.soy502.com/articulo/juez-beneficia-medidas-sustitutivas-empresarios-linea.

indicaron que cerca de dos mil eventos de importaciones de esta naturaleza fueron identificados, y que se encontraban en etapa de individualización y determinación de las personas responsables.[292] El MP presentó acusación formal en contra de veinte de los más de cien empresarios que pagaron sobornos, pero todavía restan las demás fases procesales y aún no se tienen condenas.

c. Caso «Impunidad y Defraudación» por pago de sobornos y obstaculización de la acción penal

A través de escuchas telefónicas provenientes de la investigación del caso «La Línea», el MP identificó a personas que cometían otros ilícitos vinculados con la administración tributaria.[293] Logró determinar que la empresa Aceros de Guatemala, por conducto de la entidad Tres Puertos, utilizó la red de corrupción liderada por Omar Franco Chacón, entonces titular de la SAT, y Geovani Marroquín Navas, ambos vinculados con el caso «La Línea», para obtener la desestimación de tres querellas contra esta empresa, por aproximadamente Q255 millones (USD35.1 millones).[294] Dicho litigio comenzó en marzo de 2012, cuando la SAT denunció a Aceros de Guatemala por defraudación tributaria y casos especiales de defraudación tributaria, por lo cual la empresa buscó un apoyo irregular con el propósito de manipular los informes que la SAT debía rendir en el marco del proceso y así ser favorecida.

Sin embargo, además de librar a Aceros de Guatemala del proceso penal indicado, el objetivo de la estructura también incluía limpiar

292 La presentación que explica detalles de este caso está disponible en: https://prezi.com/fd71pebzkgaw/untitled-prezi/?utm_campaign=share&utm_medium=copy.

293 La información brindada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=682&cntnt01returnid=67.

294 A ellas se agregaron posteriormente otras tres querellas en contra de Aceros de Guatemala que se presentaron el 21 de julio de 2015, por falsificación de sellos bancarios impresos en los formularios que se tramitan para importar chatarra de Honduras hacia Guatemala, durante los años 2011, 2012 y 2013; sin embargo, estos pagos no ingresaron a la SAT. El total de impuestos defraudados en los tres años por estas nuevas querellas fue de Q11,310,865.52.

su récord ante la SAT para que dicha empresa pudiera hacer efectivo los cobros por concepto de devolución del crédito fiscal que se encontraban pendientes a su favor, entre ellos uno por un monto de Q11.8 millones (USD1.6 millones), a cambio de una promesa remuneratoria a favor de las autoridades y exfuncionarios de la SAT. Según el MP, en esta operación participaron activamente, además de Franco y Navas, el señor Frank Trujillo, representante legal de Aceros de Guatemala, los señores Alfredo Muñoz y Rigoberto Chacaj, de la entidad Tres Puertos, así como once trabajadores de la SAT, incluidos los intendentes de Asuntos Jurídicos y de Fiscalización, así como el gerente de Contribuyentes Especiales Grandes.[295]

En este caso, el MP, en coordinación con la SAT y la Procuraduría General de la Nación (PGN), solicitó que se decretaran medidas precautorias de embargo con carácter de intervención de la entidad Aceros de Guatemala, así como arraigos de su representante legal y socios mayoritarios, con el propósito de garantizar la recuperación de los impuestos defraudados y las resultas del proceso, obteniendo una resolución judicial favorable. El 5 de mayo de 2016, el funcionario designado se constituyó en la sede de la empresa para ejecutar la orden de intervención de la caja de la entidad y tomar el control de los ingresos y egresos de la compañía; sin embargo, un día después la empresa pagó los impuestos defraudados al Estado más la multa, mora e intereses por las tres querellas presentadas por la SAT, por un total de Q782.9 millones (USD107.8 millones), convirtiéndose en el pago más grande de la historia guatemalteca por concepto de defraudación tributaria.

3.4.1.3 Casos sobre corrupción administrativa

a. Caso del lago de Amatitlán, por soborno y anomalía en concesión

De acuerdo con el MP, en este caso se configuró una estructura criminal que operó tanto a nivel interno de la Autoridad para

295 La presentación en la que se explican los detalles de este caso está disponible en: https://prezi.com/lk309cwhjsst/impunidad/.

el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán (AMSA), como a nivel externo, por medio de una empresa privada, M. Tarcic Engineering Limited, creada con el único objetivo de lograr la adjudicación irregular de un contrato para el saneamiento del lago de Amatitlán y, de esta manera, obtener un beneficio económico. Para alcanzar su cometido, la organización criminal diseñó un esquema que le permitió operar desde cuatro ámbitos: el apoyo político y la operación de alto nivel (incluyendo nombramientos en cargos estratégicos); las instituciones donde se emitieron los dictámenes técnicos para justificar la compra del servicio y realizar los pagos; la empresa creada para obtener el contrato, y la utilización de una serie de empresas y personas para desviar los fondos a terceros.[296]

Se estableció que a la cabeza de esta estructura estuvo la vicepresidenta Roxana Baldetti Elías, operando el negocio con la empresa a través de su hermano Mario Alejandro Baldetti Elías, quien sin tener un cargo en el Estado ejerció el control e influyó indebidamente en algunas decisiones dentro de la AMSA. Entre las instituciones que debían emitir los dictámenes técnicos para justificar la compra desempeñaron un rol preponderante el secretario del Agua de la Vicepresidencia, Pablo González Barrios; el director de AMSA, Edwin Ramos; los jefes de las direcciones de Finanzas y Jurídica de esta última institución, así como algunos funcionarios del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). De acuerdo con los investigadores, la empresa a la que se adjudicó el negocio fue constituida con el único fin de obtener ese contrato millonario, operando a través del empresario Uri Roitman Braier. Además, se logró identificar una serie de empresas y personas utilizadas para desviar los fondos obtenidos.[297]

---

296 La información que brindó el MP y la Cicig se encuentra disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=686&cntnt01returnid=67. También se puede consultar esta nota: https://www.plazapublica.com.gt/content/catorce-peces-gordos-y-chicos-cayeron-en-las-redes-del-mp-y-de-cicig-por-el-caso-amatitlan.

297 La presentación de la Cicig que explica detalles de este caso puede encontrarse en: https://prezi.com/4g11qpl0edbh/caso-amatitlan/.

El caso produjo una fuerte indignación social, ya que fue la vicepresidenta quien anunció que se efectuaría la limpieza del lago por medio de la aplicación de «un líquido especial fabricado en Israel», cuando aún no se había publicado la invitación para ofertar pero ya se sabía qué empresa sería la beneficiada. De acuerdo con el MP, se encontró evidencia de que fueron representantes de la misma empresa quienes elaboraron las bases del concurso para garantizar una adjudicación a la medida. La publicación del concurso para limpiar y sanear el lago de Amatitlán se realizó en el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala (Guatecompras) el 26 de noviembre de 2014, y la adjudicación del contrato se otorgó a M. Tarcic Engineering Limited como único proveedor, el 28 de noviembre, por un monto de Q22.8 millones (USD3.1 millones), para la adquisición de 23,000 litros del líquido con el que supuestamente se limpiaría la polución del lago. El pago se efectuó el 22 de diciembre y, a partir de entonces, la empresa beneficiada realizó una serie de transferencias dirigidas a personas y empresas involucradas en el negocio.

El MP determinó que los personeros de AMSA no exigieron documentación científica de respaldo del producto a aplicar, ni registro sanitario, ni un estudio de impacto ambiental, pero sí buscaron asegurar la disponibilidad presupuestaria para realizar el evento. La vicepresidenta, por su parte, siempre asumió una actitud de defensa del proyecto e incluso participó en actividades públicas con la intención de justificar y demostrar con una visita al lago de Amatitlán que el líquido que se utilizaría era realmente efectivo.[298] Sin embargo, el MP y la Cicig explicaron posteriormente que mediante pruebas de laboratorio se descubrió que el producto comprado para tal fin era agua salada.[299] Un segundo contrato

298 Algunas notas de prensa están disponibles en: http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/baldetti-huele-agua-del-lago-de-amatitlan; http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/no-hiede-el-paseo-de-baldetti-en-el-lago-de-amatitlan-cumple-un-ao; https://www.plazapublica.com.gt/content/roxana-baldetti-en-el-lago y https://www.youtube.com/watch?v=97uwPtH7fsQ.

299 Algunas notas de prensa que se refirieron a este punto están disponible en: http://www.prensalibre.com/guatemala/formula-para-lago-era-solucion-salina, http://www.soy502.com/articulo/mp-formula-limpiar-lago-amatitlan-era-agua-sal.

con M. Tarcic se suscribió el 20 de febrero de 2015 por un valor de Q115 millones (USD15.8 millones), con el cual el Estado guatemalteco adjudicó Q137.8 millones (USD18.9 millones) a esa empresa. Ante la indignación pública y el escándalo crecientes, este último contrato fue rescindido y no se concretó ninguna erogación adicional a la efectuada en diciembre de 2014.

b. Caso de la Terminal de Contenedores Quetzal TCQ) por soborno y anomalía en concesión

En este caso se reveló un entramado criminal que se concertó con el propósito de obtener beneficios económicos como consecuencia de la celebración y ejecución del contrato de constitución de un usufructo oneroso en favor de la entidad TCQ, en su calidad de filial guatemalteca de Group Maritim TCB (Terminal de Contendores de Barcelona), destinado a ceder a esa sociedad una porción de terrenos de la Empresa Portuaria Quetzal (EPQ) para la construcción, desarrollo y operación de una terminal privada de contenedores. Según el MP, esta asociación tuvo la función de interferir en actos idóneos y convergentes hacia la concreción de ese proyecto, de lo cual toda la organización obtendría lucro, por lo que se incluyeron acciones tendentes a ocultar y blanquear el dinero de origen ilícito recibido por este negocio.[300]

De acuerdo con la investigación, los líderes de la estructura fueron el presidente Pérez Molina y la vicepresidenta Baldetti, quienes a partir de 2012 designaron y conformaron un círculo político de confianza para el manejo de la EPQ mediante el nombramiento de Allan Herbert Marroquín Castillo como interventor, Julio Rolando Sandoval Cano como subinterventor y representante legal de la empresa, así como William Schwank López, quien fungió como asesor de la empresa y operador activo para concretar este negocio. Según el MP, con autorización del presidente estas tres personas contactaron a los directivos de Group Maritim TCB, logrando reuniones con uno de sus principales directivos, el señor Ángel Peréz-Maura, su representante en Guatemala, el señor Juan José

300 La información brindada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=701&cntnt01returnid=1671.

Suárez Messeguer, y un grupo de gestores locales e internacionales. Según las investigaciones, la propuesta formulada por los representantes de TCB no solo incluyó los aspectos técnicos y jurídicos para viabilizar el contrato de usufructo, sino además el ofrecimiento de una «comisión» de USD30 millones a los gestores internacionales y al binomio presidencial. En 2013, el secretario privado de la Vicepresidencia, Juan Carlos Monzón Rojas, fue nombrado como negociador y enlace para el pago de lo pactado, y designado para solucionar los problemas que tuvieran los representantes de la empresa TCB en la ejecución del contrato. Originalmente, la comisión se ofreció dividida en dinero y en un paquete accionario de TCQ, pero fue rechazada y se exigió el pago en dinero líquido, por lo que acordaron abonos que tenían como fecha límite octubre de 2015, y que estarían a cargo del señor Mauricio Garín, un gestor internacional. El MP indica que, efectivamente, fueron cancelados USD12 millones, aunque se desconoce si se hizo el tercer pago pactado (Monzón ya se encontraba prófugo de la justicia).

En el proceso, los investigadores destacaron el rol de Monzón para resolver obstáculos que se presentaran en el negocio fraudulento, comenzando por la oposición inicial de los sindicatos de la EPQ al funcionamiento de esta nueva terminal de contenedores y la interposición de un amparo por parte de la Municipalidad de San José, que buscaba obligar a TCQ al pago de Q24 millones (USD3.3 millones) por la licencia de construcción que debía emitir esa comuna. De acuerdo con la evidencia, en el primer caso gestionó sobornos para tres dirigentes sindicalistas, lo que permitió bajar la intensidad de la oposición al proyecto, al punto de hacer viable su realización; en el segundo caso, obtuvo una resolución judicial favorable a TCQ como consecuencia de una negociación en un juzgado local, involucrando al magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Douglas Charchal, al entonces asistente del juez y al secretario del juzgado. También señalaron la participación del entonces secretario general de la Presidencia, Gustavo Martínez Luna, y del entonces procurador general de la nación, Vladimir Aguilar.

De acuerdo con el MP, el presidente Pérez Molina utilizó la calidad de su cargo para facilitar un negocio por el cual obtendría un beneficio financiero directo, en detrimento de los intereses de la nación. Indicó que intervino de manera decisiva en la entrega de los terrenos a TCQ; promovió reuniones con la banca privada internacional y nacional en las que participó directamente, para demostrar que el proyecto contaba con respaldo gubernamental y lograr de esa forma que la empresa contratista obtuviera los recursos necesarios para financiar la operación; y requirió de personas a su cargo la emisión de conceptos, resoluciones y permisos para viabilizar y facilitar la ejecución del contrato. El MP también explicó el esquema de lavado de activos que se concretó a través de las empresas de Jonathan Chévez para blanquear el dinero que percibieron Pérez Molina y Baldetti como soborno en este negocio.[301]

c. Caso «La Cooperacha» por asociación ilícita y lavado de activos

Este caso fue explicado como parte de una lógica perversa del ejercicio del poder político, ya que algunos funcionarios cercanos al binomio presidencial, incluidos ministros, secretarios, el presidente del seguro social, entre otros, se organizaron cada año en torno a las fechas de cumpleaños del presidente Pérez Molina y la vicepresidenta Baldetti con el objetivo de efectuar una «cooperacha» (aporte cooperativo) de dinero en efectivo para adquirir bienes de lujo que les entregaron en calidad de regalos «presidenciales» y «vicepresidenciales». Según el MP, los funcionarios participantes tenían como intención «agradar al jefe», muy a la usanza de las estructuras delincuenciales que garantizan su permanencia dentro de la jerarquía y su permiso de operación mediante el otorgamiento de dádivas al jefe de la organización.[302]

---

301 La explicación del rol de los involucrados está disponible en: https://prezi.com/rwjzcozwspzs/tcq/.

302 La información brindada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=727&cntnt01returnid=67.

En 2012, 2013 y 2014 varios de los funcionarios participaron y lograron reunir sumas elevadas de dinero, encargando su recaudación a Juan Carlos Monzón, quien decidía qué bien se compraba. En tres regalos documentados por el MP, los funcionarios invirtieron cantidades millonarias que en algunos casos no se ajustaban a los patrimonios que reportaron en sus declaraciones de probidad, presentadas en la CGC al momento de acceder al cargo. Entre los regalos obsequiados a Pérez Molina destacan una lancha lujosa que fue comprada por un valor de Q2 millones (USD275,480); una casa de playa ubicada en Taxisco, Santa Rosa, valorada en USD1 millón; y un helicóptero Bell 470GX, modelo 213, adquirido por USD3.5 millones. El total de estos y otros regalos para el mandatario fue de un monto aproximado de Q33 millones (USD4.5 millones). Para la compra de un inmueble obsequiado a la vicepresidenta Baldetti en Roatán, Honduras, se utilizó el mismo esquema de los regalos del presidente, con la diferencia de que este se convirtió en el organizador del aporte.[303]

De acuerdo con el MP, las incongruencias entre las declaraciones juradas patrimoniales y los aportes brindados en estas «cooperachas» fueron más notorias en los casos de los entonces ministros de la Defensa Nacional, Manuel López Ambrosio y Ulises Anzueto, y de Gobernación, Mauricio López Bonilla. En algunos casos, si bien las declaraciones presentadas ante la CGC revelaron capacidad de disposición dineraria, llamó la atención que para cubrir el valor de los aportes se hiciera la entrega en efectivo, en cajas o bolsas, y en las instalaciones de las instituciones donde laboraban los funcionarios que aportaban. Este método es comúnmente utilizado para ocultar transacciones y no dejar rastro del dinero, evidenciando un ánimo de ocultar el origen y destino de los fondos. Como usarios de este proceder particular se ha identificado a los entonces ministros de Energía y Minas, Erick Archila, de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Alejandro Sinibaldi, y al presidente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), Juan de Dios Rodríguez.[304]

303 La explicación del rol de los involucrados se encuentra en: https://prezi.com/7p1oewy--a8_/cooperacha/.

304 Algunas notas de prensa están disponibles en: https://nomada.gt/lacooperacha-explicada-en-5-minutos-a-sinibaldi-y-cualquiera/; https://www.plazapublica.com.gt/content/la-coperacha-el-turno-de-los-exministros-mas-poderosos-del-pp; http://

La conducta de los miembros superiores de la organización, quienes decidían cuáles eran los bienes a adquirir en calidad de regalo, y la de los ministros y funcionarios de gobierno relativa a obtener recursos ilícitos para satisfacer estos incomprensibles e injustificables caprichos, evidencian el total irrespeto de esta estructura por el buen destino y ejecución de los recursos del Estado. En este caso, la documentación permite deducir que tomaron las instituciones a su cargo como botín, contribuyendo a la sustitución del interés público por el interés egoísta del enriquecimiento ilícito. En ese sentido, este caso también ilustra los extremos a los que esta estructura llegó en su descontrolado afán por ostentar una vida de lujos ilimitados.

d. Caso «El Estado como Botín: Registro General de la Propiedad»

Como parte de las investigaciones sobre «plazas fantasma» y pagos anómalos en las instituciones del Estado durante la gestión del PP, este caso responde a las denuncias que recibió el MP sobre anomalías en el Registro General de la Propiedad (RGP), y su uso como botín para quienes estaban al mando, comprometiendo seriamente la estabilidad financiera institucional.[305] Se pudo documentar al menos dieciséis «plazas fantasma» durante el período 2014-2015 que significaron un desembolso de más de Q3 millones (USD413,220), sin que le fuese otorgado algún servicio a la institución por parte de las personas contratadas, siete de las cuales, según logró detectarse, laboraban para otra entidad. Asimismo, se encontraron indicios de pagos anómalos a finales de 2013 por servicios de banquetes durante actividades del RGP, los cuales nunca fueron realizados y que significaron un desembolso de al menos Q150,000 (USD20,660).[306]

---

www.cicig.org/uploads/img/2016/others/NOT_055_20160613_01_PL_02.jpg; http://www.cicig.org/uploads/img/2016/others/NOT_055_20160613_02_EP.jpg, y http://www.cicig.org/uploads/img/2016/others/NOT_055_20160613_04_LH_79625026.jpg.

305 La información brindada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=748&cntnt01returnid=1726 y http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01, detail,0&cntnt01articleid=773&cntnt01returnid=67.

306 La explicación sobre el rol de los involucrados puede encontrarse en: https://

Al continuar las investigaciones de este caso, el MP encontró que la modalidad de sustracción de fondos por medio de simulación de eventos fue utilizada en más de una ocasión. El proceso investigativo permitió detectar cuatro momentos en estos negocios anómalos: a) la solicitud para la realización de tres eventos por parte de la subdirectora de Relaciones Públicas y Comunicación Social; b) la aprobación y visto bueno del director de Relación Públicas y Comunicación Social, del jefe de Compras y Adquisiciones, de la Dirección Financiera y de la Subdirección Administrativa; c) la participación del subjefe de Compras y Adquisiciones, Edwin Ariel García Alvarado, quien fungió como contacto para la adjudicación irregular de los eventos; d) la entrega de los cheques de los tres eventos a Mario Estuardo Orellana López en el RGP, quien los depositó en las cuentas de las empresas que cotizaron, y estas posteriormente le retornaban el dinero a través de varias transacciones.[307]

Entre los participantes externos al RGP, la señora Abdy Orellana Estrada fue quien mantuvo contacto con García Alvarado para acordar tres eventos (dos por dotación de alimentos y uno por la compra de canastas navideñas), a un costo cercano a los Q270,000 (USD37,190); debido a que ella no tenía una empresa registrada, logró hacerse de los documentos necesarios, que pertenecían a otras empresas, para participar en las compras que realizaría el RGP y, con ello, obtener un beneficio económico. En este proceso también tuvo una participación activa su esposo, el señor Orellana López, a quien el RGP entregó los cheques de los tres eventos, a pesar de que su nombre no aparece en ninguna documentación, recibiéndolos en nombre de las empresas contratadas que, después de efectuar el cobro, le reintegraron el dinero mediante varios movimientos financieros.

El MP estableció que la documentación fue facilitada por José Manuel Morales Marroquín, hijo del actual presidente de la

prezi.com/x4y7nfj04rke/registro-de-la-propiedad/.

307 La información brindada por el MP y la Cicig sobre la actualización de este caso está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=773&cntnt01returnid=67.

República, Jimmy Morales Cabrera,[308] y quien era novio de la hija de la señora Orellana Estrada. Para el primer evento, Morales Marroquín consiguió tres cotizaciones, de las cuales dos resultaron falsas y la tercera fue de la empresa que recibió la adjudicación del negocio (el restaurante Fulanos & Menganos), con lo cual intentó simular competencia y cumplir con el requisito de tres ofertas para la validez del evento. En el segundo evento, consiguió la factura de la empresa que recibió la adjudicación (Plus Espectáculos y Promociones S.A.) a través del representante legal, su tío y hermano del presidente Jimmy Morales Cabrera, Samuel Everardo Morales Cabrera; y, en el tercer evento, Samuel Morales Cabrera facilitó a José Manuel Morales la factura para la contratación directa, y si bien el producto se entregó (canastas navideñas), este no fue proporcionado por la entidad que emitió la factura, y se consignó una venta que no es propia del giro del negocio de esta empresa.

Como pudo dilucidarse en las diligencias de la investigación, los datos consignados en los procesos administrativos dentro del RGP (avalados por las autoridades que intervinieron) y en las facturas emitidas por las entidades adjudicadas son falsos, ya que no se prestaron los servicios establecidos. Estas operaciones fraudulentas representaron un gasto de Q179,975 (USD24,790). En el caso del tercer evento, se determinó que fue pagado a una empresa que no prestó dicho servicio. A criterio del MP, cuando los funcionarios públicos, en connivencia con particulares, efectúan maniobras como presentar documentación falsa para realizar un concurso, dirigir a cierta empresa la contratación y concertarse para el aseguramiento de la adjudicación, no solo están ocasionando un daño al patrimonio de la institución, sino además generan un modelo de prácticas corruptas que son fáciles de replicar en cada proceso en que se requiera un servicio o contratación, sin importar su monto.[309]

308 Los ilícitos perseguidos penalmente en este caso se perpetraron presuntamente cuando Jimmy Morales Cabrera empezaba a perfilarse como precandidato presidencial, entonces con probabilidades de victoria electoral muy bajas según las encuestas y sondeos de intención de voto.

309 La explicación del rol de los involucrados está disponible en: https://prezi.com/l75l7dj_llwu/ampliacion-botin-registro-de-la-propiedad/.

Estas prácticas corruptas logran que los involucrados lleguen al extremo de «crear necesidades» institucionales con el único propósito de sustraer fondos por medio de contrataciones. Este cuestionable patrón se pudo observar durante la investigación sobre la forma en que justificaron los eventos pagados pero que no fueron realizados. Además, demuestra la violación al deber de custodia y administración de recursos públicos por parte de los funcionarios del RGP, así como una violación al deber de neutralidad y transparencia que ellos debían tener. También encuentra su contraparte en personas y empresas particulares que se prestaron para elaborar cotizaciones falsas y simular ser los prestadores del servicio, con el fin ya sea de beneficiarse de la sustracción de fondos o de favorecer a terceros.

En cuanto a esto último el MP hizo una anotación importante, ya que las empresas y personas que simulaban ser las prestadoras de los servicios ante el RGP no se beneficiaron directamente de los dineros públicos, pero prestaron de forma consciente y diligente todo el andamiaje para que terceros sí lo pudieran hacer, pues se trataba, en algunos casos, de servicios que no habían sido prestados. A criterio del MP, estas acciones, desde presentar cotizaciones falsas hasta recibir el dinero en sus cuentas y luego retornarlo a terceras personas, son iguales a una práctica corrupta que permite la sustracción de fondos del Estado. El caso ha tenido relevancia política debido al parentesco de Morales Marroquín (hijo) y Morales Cabrera (hermano) con el presidente Jimmy Morales.

e. Caso «Corrupción y Construcción»

El caso surgió a partir de una serie de denuncias sobre actividades ilícitas vinculadas con Alejandro Sinibaldi Aparicio, ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) durante el período 2012-2014 y precandidato presidencial del PP para las elecciones de 2015. De acuerdo con documentación financiera recabada, se identificó a tres «empresas de cartón» —Constructora Benelli S.A., Agropecuaria y Constructora Agua Azul S.A. y Agropecuaria El Florido S.A.— que mediante simulación de

servicios facturaban sumas millonarias provenientes de sobornos. Se detectó que ese grupo de empresas estaba ligado a Sinibaldi y era manejado por una red de operadores. Las empresas facturaron entre 2012 y 2014, cuando Sinibaldi era ministro y los supuestos clientes eran contratistas del CIV. El MP señaló que las tres empresas recibieron dinero producto de las comisiones por los pagos que el CIV realizó por concepto de deudas de arrastre y por proyectos adjudicados en ese período; vale indicar que los depósitos efectuados a las «empresas de cartón» coinciden con los pagos a las constructoras.[310]

En total, el MP y la Cicig han documentado la existencia de ocho conglomerados empresariales de contratistas que aceptaron realizar los pagos requeridos por la estructura de Sinibaldi, entre ellos: Asfaltos de Guatemala (Asfalgua), Compañía Constructora de Obras Civiles S.A. (Cocisa), Construcciones y Diseño S.A. (Codisa) / Ferretiendas S.A. / Constructora Industrial Guatemalteca S.A. (Coingua), Constructora Jireh S.A. / Servicios Calificados de la Construcción S.A., Constructora Nacional S.A. (Conasa) / Ingenieros M y T S.A., M&C Construcciones, Grupo Samayoa, Diseño y Desarrollo de Proyectos de Construcción (D&D Construcciones), y Pavimentos de Guatemala S.A. / Grupo Krebs-Rocco.

De acuerdo con la documentación presentada por el MP, la estructura de Sinibaldi recibió a través de este mecanismo indebido sobornos por un monto aproximado de Q69.3 millones (USD9.5 millones). Estos recursos permitieron a Sinibaldi adquirir por medio de las «empresas de cartón» bienes y servicios, incluyendo fincas ganaderas y agrícolas, casas y apartamentos en lugares de alta plusvalía, inversiones millonarias en mejoras de infraestructura a casas, transporte aéreo (helicópteros y avión), transporte marítimo (lanchas y yates), vehículos de lujo, maquinaria para la construcción y para la agricultura, colecciones de arte y piezas decorativas de alto valor, como importación de alfombras persas

310 La información proporcionada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=815&cntnt01returnid=67.

y adornos de Indonesia. Además, la estructura criminal realizó procesos financieros para mover el capital hacia Nicaragua, con el propósito de convertir el dinero o los bienes ilícitos en «capitales» lícitos para que ingresaran al circuito financiero oficial de ese país, alejándolos así del control de las autoridades guatemaltecas.[311]

La evidencia obtenida también permitió detectar el ingreso de dinero en cuentas de las empresas relacionadas con Sinibaldi, cuyo destino eran los gastos de las campañas electorales del PP de 2011 (al menos Q15 millones, equivalentes a USD2 millones) y de 2015 (al menos Q12 millones, equivalentes a USD1.7 millones).[312] Por último, se determinó que el grupo criminal intentó ocultar y destruir información relacionada con las operaciones de lavado de dinero, y que Alejandro Sinibaldi, Juan Arturo Jegerlehner Morales y grupos de abogados al servicio de la organización criminal contactaron a representantes legales y socios de las entidades «de cartón» para instruirlos sobre cómo declarar ante el MP y cómo negar toda relación con Sinibaldi.

Los resultados de la investigación permiten concluir que el pago a las «empresas de cartón» funcionó como una especie de «ventanilla especial» para los constructores, lo cual hacía que una vez depositado el dinero el engranaje gubernamental operase en su beneficio, pagándoles deuda de arrastre o nuevos proyectos. Este esquema paralelo era el que movía las decisiones sobre cómo y a quién le pagaba el CIV. El grupo de empresas de la construcción que entró a este esquema también alteró el sistema de competencia en ese sector de la economía para acceder de forma transparente a la ejecución de obra pública, pues las empresas que no entraban en el sistema de pago de sobornos subsistían en desventaja frente a las que habían entregado cantidades millonarias para asegurar sus desembolsos.

311 La explicación acerca del rol de los involucrados está disponible en: https://prezi.com/kx4hlb6wmybw/construccion-y-corrupcion/.

312 La explicación sobre el rol de los involucrados está disponible en: https://prezi.com/r1heryg0rxxe/financiamiento-ilicito-sinibaldi/.

3.4.1.4 Casos de corrupción sobre adquisiciones públicas que afectan el derecho a la salud

a. Caso «IGSS-Pisa» por proceso irregular de contratación de servicios

En este caso, el MP y la Cicig desmantelaron una red de corrupción en el IGSS por medio de la cual un grupo de funcionarios y empleados públicos intervino de manera irregular para favorecer a un proveedor a cambio de comisiones ilegales. Según el MP, se comprometió el adecuado uso de los recursos estatales, se distorsionó la legitimidad de los procesos contractuales para generar un posible enriquecimiento ilícito y se ocasionó un serio detrimento a la idoneidad del servicio que se debe prestar a los usuarios de la seguridad social en el país, con lo que se atentó contra su salud y su vida. Este caso comprueba que la corrupción mata, ya que más de cincuenta pacientes renales han fallecido como consecuencia de las malas prácticas de la empresa que se benefició con este contrato.[313]

El IGSS adjudicó, en octubre de 2014, un contrato para la prestación de servicios de diálisis peritoneal continua ambulatoria a la empresa Droguería Pisa de Guatemala S.A., por un monto de Q116.2 millones (USD16.0 millones). Sin embargo, se detectaron actividades irregulares, en particular: a) la existencia de una red de funcionarios que participaban en la conformación de procesos de licitación fraudulentos; b) la existencia de relaciones y coordinaciones entre esta red de funcionarios y representantes de la empresa que buscaba ser favorecida; c) como resultado de la colusión entre funcionarios públicos y particulares se adjudicó la prestación de servicios a la empresa Pisa, pese a que no cumplía con los requisitos mínimos para la atención especializada que se requería para atender a los pacientes renales crónicos.[314]

313 La información brindada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=595&cntnt01returnid=67.

314 La explicación acerca del rol de los involucrados se encuentra disponible en: https://prezi.com/dmc7pc_m2avr/corrupcion-en-el-igss/?utm_campaign=share&utm_medium=copy.

Las investigaciones permitieron descubrir que Otto Fernando Molina Stalling, quien fungía como asesor del IGSS, junto a Herbert Rodolfo García-Granados Reyes, se comprometió con directivos de la droguería Pisa para que el contrato les fuese adjudicado, determinándose, por medio de interceptaciones telefónicas, que presuntamente cobraron entre el 15 y el 16% de comisión por el otorgamiento del contrato. Se estableció que la Junta Directiva del IGSS designó a la junta de licitación con miembros que no reunían las capacidades técnicas para examinar propuestas de un contrato de esta naturaleza. Por otra parte, el MP consideró que existen indicios de que las integrantes de la junta de licitación pudieron haber incurrido en irregularidades en el desempeño de sus funciones al adjudicar el contrato a la droguería Pisa.

Las responsabilidades de los miembros de la Junta Directiva del IGSS se presumen porque en el acta de una de sus sesiones ordinarias se consignó una resolución por unanimidad en la que avalaban lo actuado por la junta de licitación y adjudicaban el contrato. De acuerdo con la explicación de las autoridades, la Junta Directiva aceptó que el oferente adjudicado careciera del recurso humano y que, por lo tanto, subcontratara a otra empresa para que prestara los servicios. Es decir, la Junta Directiva no analizó la responsabilidad de las empresas que intervendrían en el tratamiento de las personas, incurrió en indolencia al designar una junta de licitación no idónea e inexperta y, finalmente, aprobó la adjudicación, con lo cual sus integrantes incumplieron con sus deberes legales y desatendieron la defensa de la prestación adecuada del servicio de salud.

b. Caso «Negociantes de la Salud» por anomalías en adquisiciones

Este caso tiene características similares al anterior, ya que permitió desarticular una estructura criminal integrada por funcionarios y empleados del IGSS, así como por personas particulares, que incurrieron de manera periódica en irregularidades para favorecer a determinados proveedores de medicamentos a cambio de «comisiones». Las autoridades explicaron que la manera de

operar de esta red criminal está conformada por cuatro sectores con roles específicos:[315]

> *Operadores*: intermediarios particulares y contacto inicial de los proveedores para acceder a los procesos de contratación y tramar con la estructura la manera de ofertar, bajo apariencia de legalidad, con el fin de conseguir la adjudicación de su interés a cambio de una comisión indebida.
>
> *Proveedores*: personas físicas, empresas o sociedades que establecen relación comercial con el IGSS como distribuidores de medicamentos, productos o servicios mediante su participación en los procesos de adquisición que se impulsen.
>
> *Funcionarios periféricos*: funcionarios técnicos o profesionales del IGSS que se desempeñan en cualquiera de las unidades de atención a pacientes y que pueden modificar el denominado *listado básico de medicamentos* del IGSS, el cual indica los únicos medicamentos que pueden ser prescritos a los usuarios. Es decir, constituyen el primer eslabón para la creación de «necesidades» institucionales de acuerdo con los operadores y a favor de determinados proveedores.
>
> *Funcionarios centrales*: funcionarios técnicos o profesionales del IGSS que se desempeñan en las distintas unidades administrativas, ejercen potestad jerárquica y tienen facultades para intervenir en la generación, desarrollo, supervisión y decisión de los procesos institucionales de adquisición.

Las investigaciones establecieron que los operadores acudían a los proveedores para procurar la venta de su producto o servicio al IGSS; luego, los operadores se dirigían a los funcionarios periféricos para «mover códigos», término de la jerga de esa estructura criminal que significaba incentivar o promover el consumo de ese producto o servicio en las unidades del IGSS. A

315 La información brindada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=655&cntnt01returnid=67.

la vez, los operadores acudían a los funcionarios centrales para incidir en la manipulación de los procesos de adquisición, mientras que otros proveedores recurrían directamente a los funcionarios centrales. De esta manera, la actividad irregular de los operadores para incidir en los procesos de adquisición del IGSS se produjo a cambio de «comisiones» pagadas por el proveedor y que se compartían con los funcionarios centrales y periféricos por su rol en la manipulación de los procesos institucionales de adquisición en sus diversas etapas.[316]

En este caso, la investigación de campo y las sesiones de interceptación telefónica permitieron identificar a tres operadores, los señores Alejandro Enrique Toledo Paz, Juan Pablo Muralles Morán y Gustavo Adolfo Alejos Cámbara, quienes a la vez fungían como representantes de empresas que figuran como proveedoras del IGSS. Los casos documentados y visibles en Guatecompras permitieron vincular la injerencia de estos operadores con determinados eventos de adquisición, en los cuales la licitación se resolvió de la manera acordada en las conversaciones telefónicas que fueron interceptadas, comprobándose la vinculación y cercanía entre estos actores. Entre los funcionarios detenidos está el gerente general del IGSS, así como directores de hospitales, jefes financieros, directores de unidades y médicos del seguro social.

El MP señaló que con estas actividades ilícitas se comprometieron los recursos estatales del seguro social y se evidenció la forma en que se distorsiona la legitimidad de los procesos de contratación, especialmente en el ámbito de la salud. A esto se agrega el grado de cinismo que evidenciaron algunos de los operadores, lo cual se refleja, por ejemplo, en el audio que presentó la fiscalía al comienzo del proceso judicial y que contiene una conversación entre Toledo Paz y el jefe de oncología del IGSS, César Estuardo Hernández Monroy, a quien aquel le dijo: «¿Quién no va a querer ganar, si la salud es un negocio?».[317]

316 La explicación del rol de los involucrados está disponible en: https://prezi.com/9rxtq3xsnqpe/negociantes-de-salud-corrupcion-en-el-igss/?utm_campaign=share&utm_medium=copy.

317 Algunas notas de prensa sobre esta declaración están disponibles en: http://lahora.gt/caso-negociantes-de-la-salud-quien-no-va-a-querer-ganar-si-la-salud-es-un-negocio/ y http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/la-salud-es-un-negocio-habria-dicho-un-implicado-en-la-red-de-corrupcion-del-igss.

c. Casos «IGSS-Chiquimula» y «Saqueo del Seguro Social» por procesos irregulares de contratación

Las autoridades explicaron que entre los distintos hechos de corrupción que investigaron en el seguro social se detectó un grupo estructurado de personas con roles definidos que de forma concertada buscó obtener beneficios ilícitos en procesos de cotización o compra directa de servicios contratados por el IGSS. En el denominado caso «IGSS-Chiquimula», a través de métodos especiales de investigación se determinó que Francisco Cortez Bocaletti, jefe del Departamento de Servicios Contratados del IGSS, gestionó junto con el diputado Baudilio Hichos López la adjudicación irregular del contrato para remodelar la sede del IGSS en el departamento de Chiquimula, que se ubica en el edificio de una empresa vinculada con el parlamentario. Este edificio fue arrendado previamente por el IGSS a la empresa Siboney, cuyo presidente de Junta Directiva es Hichos López, a un plazo de 27 meses y por un valor de Q2.1 millones (USD289,255).[318]

El fin de este contrato era remodelar el edificio, para lo cual se realizó un proceso irregular de adjudicación y por esta influencia indebida se favoreció a la empresa Negefi, S.A., que prestó su nombre para dar visos de legalidad al negocio. Los hechos que se imputaron a los involucrados en este caso incluyeron: coordinarse para ejecutar el reacondicionamiento del edificio en cuestión, previo a que se invitara a ofertar; ocultar las obras realizadas de manera anticipada y sin apego alguno a la *Ley de Contrataciones del Estado* (*LCE*); darle visos de legalidad a las obras; recuperar lo presuntamente invertido en ellas; impedir la legítima participación de otras empresas interesadas en ofertar en el evento contractual; y, en fin, engañar a otros posibles oferentes mediante la consignación de datos falsos en la respuesta a las inconformidades presentadas en el proceso de cotización. El monto del contrato adjudicado para reacondicionar el edificio fue de Q946,420, equivalentes a USD131,360.[319]

318 La información brindada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=600&cntnt01returnid=67.

319 La explicación acerca del rol de los involucrados está disponible en: https://prezi.com/hn30uvb3_xmz/caso-igss-chiquimula/?utm_campaign=share&utm_medium=copy.

Con características similares se presentó ante los tribunales el caso denominado «Saqueo del Seguro Social», referido a tres eventos de contratación relacionados con la renta de un edificio inhabitable, la compra de ambulancias y la adquisición de un sistema informático.[320] En el primer caso, con la excusa de arrendar un edificio para contrarrestar el hacinamiento de personal en las oficinas centrales del IGSS, de manera irregular se realizó un procedimiento interno para suscribir un contrato de arrendamiento por cinco años con la empresa Coral Gables (oferta recibida de forma espontánea), el cual fue promovido por el subgerente administrativo y presentado por el gerente del IGSS a la Junta Directiva. Esta última resolvió favorablemente (sin haber recibido ninguna otra oferta para efectos de comparación o algún estudio de mercado sobre bienes inmuebles para arrendamiento), autorizando la erogación de USD1.8 millones. Cuatro meses después, el Juzgado de Asuntos Municipales declaró inhabitable el edificio; aunque se informó a la empresa acerca de esta problemática y esta se comprometió a resolverla, el IGSS terminó desembolsando un aproximado de Q2.2 millones (USD303,000) aun cuando no utilizó el edificio, lo cual resultó en un perjuicio para las finanzas del seguro social.

Un segundo evento se desarrolló a partir de diciembre de 2013 para la adquisición de ambulancias, e incluyó la designación de una junta receptora de ofertas en la que ninguno de sus integrantes tenía conocimientos sobre vehículos o sobre el equipo que debe contener una ambulancia; asimismo, hubo escaso margen para la recepción de ofertas. A pesar de ello, la comisión receptora consideró pertinente el cumplimiento de las especificaciones que presentó el único oferente, la empresa Supplies Trading S.A., para lo cual recibió ayuda del Departamento de Servicios de Apoyo del IGSS. De nuevo, el gerente sometió a consideración de la Junta Directiva la aprobación del negocio y esta resolvió favorablemente por unanimidad, consignando que el proceso se realizaba bajo la modalidad de oferente único. Así, la junta autorizó la adquisición por un monto de Q49.2 millones (USD6.8 millones) y aprobó el instrumento que formalizó el contrato en julio de 2014.

320 La explicación brindada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=763&cntnt01returnid=67.

El análisis de la documentación de esta contratación permitió establecer que se trató de un concurso donde el proveedor había sido elegido previamente en connivencia con los funcionarios de la institución, pues los documentos contenían fechas anteriores a la publicación del proyecto de bases en Guatecompras. Además, se determinó que la empresa no tenía capacidad instalada para la venta de ambulancias ni para la prestación de servicios de mantenimiento, puesto que no estaba inscrita como patrono ante el IGSS, es decir, no tenía más de tres trabajadores; también se descubrió que le entregaron su patente de sociedad el mismo día en que se publicó el evento en Guatecompras. Por aspectos previstos en el contrato, la empresa importó las ambulancias sin pagar impuestos, pero sí los cargó al precio que el IGSS resultó pagando. A esto se agregaron ciertos incumplimientos en la entrega de las ambulancias y, a pesar de ello, se efectuaron algunos pagos.

Por último, se menciona el caso del evento para adquirir un sistema electrónico denominado «Solución Integral de Sistemas Informáticos (SAP)», solicitado en mayo de 2014 por el jefe del Departamento de Informática del IGSS, a pesar de que el seguro social ya contaba con mecanismos informáticos para el desarrollo de sus labores, incluyendo el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín) y el Sistema de Gestión (Siges) que, de conformidad con la *Ley Orgánica del Presupuesto*, son de uso obligatorio para las instituciones públicas.[321] Como consecuencia de la publicación en Guatecompras, un participante hizo notar que las características requeridas cerraban la posibilidad de que otras empresas concursaran. Como en los casos anteriores, el gerente del IGSS nombró a una Comisión Receptora en la que ninguno de sus integrantes tenía conocimiento alguno sobre aspectos informáticos, y únicamente se contó con media hora para recibir ofertas. Los integrantes de la comisión receptora reconocieron su incapacidad e impericia para calificar la única oferta presentada —la de la empresa Intellego S.C.— y solicitaron el apoyo de un asesor del departamento de informática, quien dio el visto bueno

321 Artículo 42 *bis* de la *Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto del Congreso de la República No. 101-97* y sus reformas.

y, con base en ello, los integrantes determinaron que la oferta cumplía con todos los requisitos de las bases.

En la siguiente fase se repitieron los pasos de los otros dos eventos: el subgerente administrativo remitió la oferta al gerente, quien a su vez la presentó a la Junta Directiva del IGSS, que por unanimidad resolvió autorizar la negociación por un monto total de Q251 millones (USD34.6 millones), para posteriormente aprobar el instrumento de suscripción del contrato respectivo. Además de las irregularidades detectadas en el proceso de contratación, utilizando la modalidad de excepción y bajo la figura de proveedor único, se detectó que la empresa adjudicada tenía poco tiempo de haberse establecido en el país (marzo de 2014), no estaba registrada como patrono y no tenía contratación previa con el Estado, lo que genera dudas sobre su capacidad instalada para el cumplimiento del contrato. Cuando se dio a conocer este caso (noviembre de 2016), el contrato no había podido ser ejecutado en su totalidad y se habían realizado pagos equivalentes al 90% del precio sin que el sistema hubiera sido utilizado por la institución.

El MP notó un patrón en los eventos de contratación: inexistencia de una justificación sólida sobre la necesidad de la adquisición; las estimaciones de valores no corresponden con el precio de mercado y no se pueden comparar con otras compras realizadas de conformidad con la ley o los reglamentos de la institución; las empresas son de reciente creación y registro; no tienen contrataciones previas con el Estado (es más, estos son los únicos contratos que han celebrado con el Estado); se designan juntas receptoras no idóneas cuyos miembros no poseen conocimientos técnicos para la calificación de las ofertas; el tiempo estipulado por el IGSS para recibir ofertas en Guatecompras era de media hora; las ofertas de las empresas coinciden exactamente con lo requerido por el IGSS, lo cual llama la atención pues pareciera que los oferentes conocían de antemano lo que el seguro compraría; los contratos se ejecutan de forma deficiente causando un detrimento del patrimonio del seguro social; y, por último, los tres contratos fueron aprobados el mismo día por la Junta Directiva.

La investigación permitió determinar cómo en las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta Directiva del IGSS entre 2013 y 2014 se autorizaron contratos que contenían graves inconsistencias y, a pesar de ello, fueron aprobados, concretando así la comisión de varios hechos delictivos. Así, en un mismo día, el 14 de julio de 2014, la Junta Directiva autorizó por unanimidad tres contratos con evidentes irregularidades que significaron para el IGSS un desembolso de aproximadamente Q315 millones (USD43.4 millones). Por este caso se encuentran procesados los integrantes de la Junta Directiva, el gerente, el subgerente administrativo, el subgerente financiero, la subgerente de Integración y Transparencia, así como representantes de las empresas beneficiadas con los contratos.[322]

3.4.1.5 Casos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y plazas «fantasma»

a. Caso del diputado Gudy Rivera por tráfico de influencias

El proceso en contra de Gudy Rivera Estrada, diputado en las tres legislaturas correspondientes al período 2004-2015 y presidente del Congreso de la República en 2012, y del abogado Vernon González, por los delitos de tráfico de influencias y cohecho activo, inició con la denuncia que presentó la abogada Claudia Escobar Mejía ante la Cicig en octubre de 2014. La abogada denunció presiones de Rivera para que en su calidad de integrante de la Sala Quinta de la Corte de Apelaciones del Ramo Civil y Mercantil votara a favor de un amparo en contra de la decisión del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de separar a Roxana Baldetti Elías como secretaria general del PP, ya que a criterio de los magistrados del TSE, el hecho que Baldetti fungiera simultáneamente como vicepresidenta de la República y secretaria general del PP contravenía la *Constitución Política de la República*. A cambio del voto favorable a ese amparo, Rivera ofreció a Escobar continuar en el cargo de magistrada vía influencias en la Comisión de Postulación para la elección de las magistraturas de las cortes de apelaciones. La conversación que

322 La explicación sobre el rol de los involucrados está disponible en: https://prezi.com/6ywfyj4vdpen/saqueo-del-seguro-social/.

sostuvieron quedó registrada en una grabación de audio efectuada por Escobar, la cual acompañó la denuncia.

Aunque Escobar razonó su voto en contra, los otros dos integrantes de la Sala votaron a favor de que Baldetti continuara en el cargo de secretaria general del PP. A pesar de su reelección en el proceso de Comisiones de Postulación, ella renunció a continuar en el cargo que ocupaba como magistrada de Salas de Apelaciones por considerar que los procesos estuvieron viciados.

En octubre de 2016, el ya exdiputado Rivera fue condenado con una pena de trece años y cuatro meses de prisión inconmutable por los delitos de tráfico de influencias y cohecho activo, mientras que el abogado González fue condenado a una pena de cinco años de prisión conmutable por cohecho activo.[323]

b. Caso «Redes» por estructuras de tráfico de influencias y corrupción

La investigación del caso comenzó en 2014 y comprende acciones de tráfico de influencias que involucran a funcionarios públicos, a un juez y a particulares.[324] Como centro de esta red se ubicó a César Augusto Medina Farfán, descrito como «gestor con influencias».[325] El primer hecho tiene que ver con el desistimiento de un proceso penal de estafa propia, abuso de autoridad, peculado, concusión y fraude en contra del entonces superintendente de Administración Tributaria, Carlos Muñoz, realizado por el juez José Luis Patán Piché. En este caso, Muñoz contactó a Medina y este le ayudó a resolver su situación jurídica a través de la abogada Sandra Elizabeth Vargas Aldana, quien tenía contacto con el juez

323 Algunas notas de prensa sobre la condena de los dos implicados en este caso pueden consultarse en: http://www.cicig.org/index.php?page=NOT_093_20161028.

324 La explicación brindada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=614&cntnt01returnid=67.

325 La explicación acerca del rol de los involucrados se encuentra disponible en: https://prezi.com/bxhc0fg3x6no/caso-redes-traficante-de-influencias/?utm_campaign=share&utm_medium=copy.

Patán; este juez solicitó dos puestos en la SAT para sus cuñados desempleados a cambio de emitir la resolución para desestimar el caso, lo cual hizo efectivo a finales de junio de 2014. De acuerdo con el Ministerio Público, uno de los cuñados del juez comenzó efectivamente a laborar en la SAT a mediados de julio de ese mismo año.

El segundo hecho se documentó mediante interceptaciones telefónicas que ponen en evidencia las negociaciones entre Medina y funcionarios de la empresa Z GAS Centroamericana S.A., quienes buscaban la autorización para crear un depósito aduanero privado cerca de Puerto Quetzal, que incluía el pago de una póliza. Medina aceptó participar y acudió a personal de la Intendencia de Aduanas y al superintendente de la SAT para manipular las condiciones de este proceso, logrando que el decreto de autorización que inicialmente establecía una fianza por USD5 millones fuera modificado, bajando el monto a Q5 millones (USD688,700). Según la investigación, Medina contó con la asesoría de Filadelfo Reyes, entonces intendente de Aduanas, quien contactó a la jefe de Gestión Aduanera, Lidia Lucrecia Roca Morales, para cambiar la «hoja de resolución» con la aprobación de Muñoz Roldán, quien se presume recibió una dádiva económica.

En el tercer caso jugó un papel importante el entonces secretario general de la Presidencia, Gustavo Adolfo Martínez Luna, quien, aprovechándose de su posición y cercanía con el presidente de la República, Otto Pérez Molina, instalaba en la agenda del mandatario reuniones urgentes de empresas como Jaguar Energy, a cambio de un soborno. El modo de operar de la estructura incluyó que ante cualquier necesidad y protección de los intereses de esta empresa, su representante Ernesto Córdova acudía a Medina para que solicitara o transmitiera a los funcionarios públicos ubicados en posiciones estratégicas las solicitudes para ejercer influencia, obtener información privilegiada, asesorar, coordinar o dar seguimiento a lo solicitado, todo a cambio de pagos o ventajas disfrazados de consultorías ficticias entre testaferros de la estructura y la empresa. El MP documentó el pago de USD120,000 por estas acciones a Martínez y a Medina, a través de la cuenta

prestada de Karen Paola Cancinos Muñoz. En este caso también resultó implicado el entonces viceministro de Energía y Minas, Edwin Ramón Rodas Solares.

c. Caso de diputados Chávez, Yanes y Arreaga, por tráfico de influencias

El MP y la Cicig accionaron en contra de diputados a quienes se vinculó con actos de corrupción.[326] En el caso de los diputados Luis Adolfo Chávez Pérez y Mirza Judith Arreaga Meza de Cardona, se documentó que en junio de 2015 fueron denunciados por el entonces ministro de Desarrollo Social, Edgar Leonel Rodríguez Lara, por presiones que este recibiera en febrero de 2014 para que otorgara varios contratos al Fondo de Desarrollo Social (Fodes), lo cual les permitiría recibir una suma millonaria para financiar actividades a realizar en 2014, de acuerdo con las conversaciones que fueran grabadas por el ministro y que este aportara para la investigación. Aunque los contratos no fueron adjudicados, se presumió que los dos diputados pudieron haber incurrido en los delitos de tráfico de influencias y abuso de autoridad.

Se señaló al diputado Mario Gerardo Yanes Guerra de pedir plazas al ministro Rodríguez Lara bajo el reglón presupuestario 029 (contratación por contrato de servicios técnicos o profesionales) dentro del Ministerio de Desarrollo Social (Mides). Según la denuncia, el parlamentario pretendía entregar al ministro una lista con los nombres de personas que, en realidad, no ocuparían dichas plazas (es decir, solicitó que se les permitiera no asistir a laborar) y luego se «arreglarían» directamente con el diputado. Para viabilizar el pago harían llegar a fin de mes un informe de trabajo. Además, el legislador solicitó al ministro que le proporcionara láminas y escritorios, los cuales entregaría a sus seguidores. Estas conversaciones quedaron grabadas en un video que el ministro entregó para la investigación. Por estos hechos se precisó que el parlamentario podría haber incurrido en tráfico de influencias y abuso de autoridad.

326 La explicación del rol de los involucrados está disponible en: https://prezi.com/vtdsnz6w2uip/antejuicios/?utm_campaign=share&utm_medium=copy

Los exdiputados Chávez y Yanes fueron condenados en mayo y julio de 2017, respectivamente. En ambos casos la condena impuesta fue de tres años de prisión por el delito de tráfico de influencias, tras declararse culpables mediante procedimiento abreviado. Ninguno de los dos irá a la cárcel porque la pena les fue suspendida, pero si incurren en una falta o hecho ilícito en los siguientes tres años esta se reactiva inmediatamente y deberán ir a prisión. También fueron inhabilitados por tres años para volver a ejercer un cargo público. La exparlamentaria, por su parte, ha buscado evitar ir a juicio y su defensa accionó contra la jueza por haber emitido opinión en el caso de Chávez.[327]

d. Caso «Venta de Plazas Fantasma» por contratación irregular de personal

El MP actuó contra el expresidente del Congreso de la República, Pedro Muadi Menéndez, por la presunta comisión de los delitos de peculado por sustracción y asociación ilícita, cometidos mediante la existencia de «plazas fantasma».[328] Así, personas de confianza o subordinados de Muadi recibían un porcentaje mínimo de salario extra estipulado en contrato con la institución, mientras que el resto (mayoritario) fue sustraído. El caso tuvo un impacto mediático relevante, ya que el exdiputado Muadi era uno de los encargados de conducir una mesa de trabajo del Congreso de la República que procuraba acordar reformas a la *Ley de Servicio*

327 Algunas notas de prensa sobre estas condenas están disponibles en: https://www.publinews.gt/gt/guatemala/2017/05/22/exdiputados-luis-chavez-mirza-arreaga-audiencia-caso-trafico-influencias.html; http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/exdiputado-luis-chavez-condenado-a-tres-aos-de-prision y https://elperiodico.com.gt/nacion/2017/05/22/por-trafico-de-influencias-imponen-tres-anos-de-prision-a-exdiputado-petenero-luis-chavez-en-el-caso-mindes/; https://elperiodico.com.gt/nacion/2017/07/22/condenan-a-tres-anos-a-exdiputado-por-pedir-plazas/; http://www.guatevision.com/2017/07/21/exdiputado-mario-gerardo-yanes-guerra-condenado-trafico-influencias/ y https://www.publinews.gt/gt/noticias/2017/07/21/condenan-exdiputado-lider-pedir-plazas-mides.html.

328 La explicación brindada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=607&cntnt01returnid=67. La presentación se puede consultar en: http://www.cicig.org/uploads/img/2015/others/COM_030_20150625_ppt.pdf.

Civil para, entre otros, combatir esta modalidad de sustracción de fondos públicos. Además, Muadi provenía del sector privado empresarial, en el que fungió en posiciones jerárquicamente altas en la Junta Directiva de la Cámara de Industria de Guatemala.

La investigación reveló que en 2013, en su calidad de presidente del Congreso, Muadi tenía asignado un grupo de seguridad personal de quince guardias, integrado por personal de la empresa privada de seguridad Grupo SIS, cuyos miembros devengaban un sueldo de Q5,000 (USD690) pagado por dicha compañía. Sin embargo, para desviar fondos del Congreso ofreció a los miembros de su equipo de seguridad un pago extra de Q2,000 (USD275) que sería pagado con fondos del Congreso, para lo cual cada uno debería firmar un contrato con ese organismo por un sueldo de Q8,000 (USD1,100).

Una vez que los miembros de seguridad aceptaron las condiciones del ofrecimiento, Claudia María Bolaños Morales, secretaria de la empresa Productos, Servicios y Equipos, S.A. (P.S.E., S.A.), propiedad de Muadi, abrió cuentas a nombre de estos y se aseguró de que en cada una de ellas quedara registrada su firma. Durante el período comprendido entre junio de 2013 a enero de 2014, se depositaron los salarios pagados por el Congreso a la cuenta de los miembros del equipo de seguridad, y luego Bolaños Morales procedió a pagarles Q2,000 mensuales en efectivo y a depositar lo restante en la cuenta de la empresa P.S.E., S.A. Con documentación contable se estableció que en dicho período fueron sustraídos de las arcas del Congreso aproximadamente Q630,000 (USD86,775).

3.4.1.6 Casos de corrupción judicial

Las investigaciones de la Cicig obtuvieron evidencia que permitió solicitar el retiro del antejuicio a varios operadores de justicia, incluyendo jueces y magistrados. En el caso de la jueza Jisela Reynoso, ella fue sindicada de los delitos de lavado de dinero u otros activos, enriquecimiento ilícito e incumplimiento del deber de presentar declaración jurada patrimonial. En este caso se presumió un presunto incremento indebido del patrimonio

propio, ya que se detectaron bienes que sobrepasaban el poder adquisitivo de la juzgadora y resultaban incongruentes con los ingresos que devengaba como funcionaria pública y docente. A criterio del MP, los estados de cuenta de Reynoso reflejaron un incremento injustificado en su patrimonio, desconociéndose su origen y concepto; además, algunos de sus bienes fueron cancelados parcialmente con recursos financieros que nunca ingresaron a cuentas bancarias a su nombre. En octubre de 2016 fue declarada culpable y condenada a once años de prisión por los delitos de lavado de activos (seis años inconmutables) y enriquecimiento ilícito (cinco años conmutables).

La investigación contra la jueza Carol Patricia Flores es idéntica a la anterior, pues a consideración del MP procedía investigarla por los delitos de lavado de dinero u otros activos, enriquecimiento ilícito, e incumplimiento del deber de presentar declaración jurada patrimonial. La jueza fue señalada de haber adquirido un lujoso inmueble que sobrepasaría la capacidad adquisitiva de un juez de primera instancia y, además, no habría actualizado ante la CGC su declaración jurada patrimonial en más de quince años, faltando así a la obligación que como funcionaria pública le correspondía, y ocultando de esta manera su incremento patrimonial. En este caso, el proceso no ha logrado avanzar. El 30 de julio de 2015, la CSJ despojó a la jueza de su inmunidad y el 22 de octubre de ese mismo año, la Corte de Constitucionalidad (CC) amparó de manera provisional a la juzgadora, dejando en suspenso el retiro de su inmunidad.

Cuando fungía como magistrado de la Sala Tercera de Apelaciones del Ramo Civil, Erick Santiago de León fue sindicado de cohecho pasivo por pretender cobrar una comisión millonaria a cambio de una resolución favorable para una empresa que había sido sentenciada a pagar Q93 millones (USD12.8 millones) en el marco de una causa civil.[329] Santiago de León habría realizado el negocio con la intermediación de los particulares Samuel Enrique

329 La explicación brindada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=564&cntnt01returnid=67.

Alvarado López y Eliot Imeri Diaz, quienes se encuentran ligados a proceso por tráfico de influencias. En mayo de 2017, los tres fueron enviados a juicio; en el caso del magistrado, por el delito de cohecho pasivo; en el de los dos particulares, por el delito de tráfico de influencias.[330]

La jueza Martha Sierra González de Stalling fue sindicada de los delitos de cohecho pasivo y prevaricato, vinculada con el caso denominado «Bufete de la Impunidad», que develó una estructura criminal sofisticada que incluía a abogados que operaban en el sistema de justicia ofreciendo a sus usuarios servicios ilegales, con la promesa de utilizar todas sus influencias y conexiones con funcionarios judiciales para garantizar resultados favorables a cambio de una prestación económica. Uno de los usuarios de esta estructura era Luis Alberto Mendizábal Barrutia, prófugo de la justicia en el caso «La Línea».[331]

Los investigadores establecieron que la juzgadora pudo haber llegado a acuerdos ilegales con al menos tres sindicados de la red de defraudación aduanera en el caso «La Línea» a quienes habría beneficiado con medidas sustitutivas, cuando el caso fue presentado a los tribunales el 16 de abril de 2015. La jueza Sierra, quien era en un inicio la contralora de ese caso, decidió ligar a proceso a los sindicados, pero solo envió a prisión preventiva a dieciséis de ellos, mientras que a seis miembros de la estructura externa —entre ellos a Francisco Javier Ortiz Arriaga, alias «Teniente Jerez», Miguel Ángel Lemus Aldana y Salvador Estuardo González Álvarez, alias «Eco»— les otorgó medida sustitutiva, sin explicar los motivos por los cuales la situación de estas personas difería de la del resto de sindicados, y sin especificar las razones para otorgar las fianzas.

330 Algunas notas de prensa se encuentran disponibles en: http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/exmagistrado-erick-santiago-de-leon-enfrentara-juicio, https://www.publinews.gt/gt/noticias/2017/05/30/exmagistrado-erick-santiago-enviado-debate.html y http://lahora.gt/magistrado-erick-santiago-leon-enfrentara-juicio/.

331 La explicación brindada por el MP y la Cicig puede hallarse en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=592&cntnt01returnid=67.

Derivado de las interceptaciones telefónicas, se pudo establecer que el 16 de abril de 2015, día de los operativos realizados por la Cicig y el MP, mientras las autoridades allanaban la Boutique Emilio, propiedad de Mendizábal, y la vivienda de Francisco Javier Ortiz Arriaga, ambos sostuvieron varias comunicaciones telefónicas en las cuales Mendizábal informaba a su interlocutor de las gestiones que estaba adelantando para lograr que le otorgaran medidas sustitutivas. Además, se determinó que entre el 16 y el 17 de abril de 2015, familiares de Francisco Javier Ortiz Arriaga cobraron cuatro cheques de una cuenta en dólares registrada a su nombre por la suma de USD74,200, y un quinto cheque por Q1.3 millones (USD179,060), de otra cuenta también a su nombre. Para el cobro de este cheque, una familiar de Ortiz Arriaga anotó en el talonario de cobro del cheque que los fondos se destinarían al pago de una fianza.

El 17 de abril de 2015 apenas daba inicio la audiencia de primera declaración, por lo que resultaba imposible anticipar si se habría de imponer una fianza a favor de Ortiz Arriaga, a no ser que hubiese acuerdo previo y ello solo podía suceder a través de la jueza Sierra de Stalling, contralora del proceso. Por lo anterior, se presume que las decisiones de la juzgadora pudieron estar influenciadas por un ofrecimiento de tipo económico que aparentemente fue cumplido, si se tiene en cuenta la fuerte suma de dinero que movilizó Ortiz Arriaga días previos a la audiencia de primera declaración.[332] El proceso contra la jueza suspendida continúa y se mantiene la disputa legal sobre el goce de medidas sustitutivas.[333]

332 La explicación acerca del rol de los involucrados puede encontrarse en: https://prezi.com/ewaw3lmlqini/corrupcion-judicial/?utm_campaign=share&utm_medium=copy.

333 Algunas notas de prensa pueden hallarse en: https://elperiodico.com.gt/nacion/2017/06/14/encarcelan-otra-vez-a-suspendida-jueza-marta-sierra-de-stalling/ y http://www.guatevision.com/2017/06/20/jueza-marta-sierra-vuelve-a-prision/.

3.4.1.7 Casos de corrupción en el ámbito municipal

a. Casos del alcalde de Chinautla

El primer caso conocido contra el alcalde de Chinautla, municipio del departamento de Guatemala, Edgar Arnoldo Medrano Menéndez, ocurrió en 2015 como resultado de una investigación iniciada por la Cicig y el MP ante las denuncias presentadas por la Intendencia de Verificación Especial (IVE) de la Superintendencia de Bancos por transacciones financieras sospechosas. Medrano ejerció el cargo de alcalde municipal desde 1989 hasta 2015, lo que le permitió estructurar una red de sociedades mercantiles y organizaciones no gubernamentales constituidas principalmente por familiares y personas afines a su familia para beneficiarse de los recursos públicos. Como precisó la Cicig, su poder de gestor y negociador lo llevó a tener un estatus preferente entre los candidatos presidenciales, para quienes procuró el voto de sus seguidores así como financiamiento político electoral, al grado de que en varios procesos electorales participó con partidos diferentes, según su conveniencia política e interés personal.

De acuerdo con la información recabada, en 2008 fueron conformadas cinco empresas comerciales (Constructora Lagunilla, S.A.; Multitel, S.A.; Santa Cruz Construcciones S.A.; Constructora Escala, S.A.; Muralles Pérez Construcciones S.A.; Chomo S.A.; Servicios Bauca S.A. y Constructora Equité, S.A.) con la finalidad de contratar y prestar servicios a la Municipalidad de Chinautla. Luego, en 2009 y 2011 se establecieron otras sociedades mercantiles, incluyendo Constructora El Campo, Dinámica Constructiva, S.A., y Constructora Aguirre Hermanos S.A., vinculadas con Medrano y beneficiadas con la adjudicación de obras pagadas a través del fideicomiso de la comuna. Estas últimas sociedades trasladaron fondos a las cuentas bancarias de las compañías creadas en 2008, las que posteriormente constituyeron certificados a plazo fijo a favor de la familia Medrano Osorio.

La investigación determinó vínculos familiares y de amistad entre los propietarios, representantes legales y beneficiarios de las sociedades mercantiles citadas, así como entre las dos

organizaciones no gubernamentales Hoy Guatemala y Asociación para la Salud y la Educación (Seduca), que administraron recursos de esta municipalidad. De las sociedades mercantiles analizadas, solo Multitel S.A. existía físicamente, pues la información aportada por el resto de entidades como dirección fiscal correspondía a casas particulares. Según el Registro Tributario Unificado (RTU), cada una de las sociedades mercantiles y las oenegés registraron al mismo contador, un sobrino de María Osorio, esposa de Medrano. En general, se documentó la adjudicación irregular de contratos, el destino indebido de los recursos administrados por estas entidades, así como las operaciones financieras efectuadas con el ánimo de ocultar la procedencia de los fondos.[334]

En 2017, una nueva investigación ha sido divulgada con el nombre «Municipalidad de Chinautla: Un negocio de familia», que vino a refrendar los indicios señalados en 2015, a partir de hallazgos en el seguimiento de siete proyectos contratados de forma anómala.[335] La preparación del contexto favorable para la realización de los negocios comenzó con la integración del Concejo Municipal por familiares y allegados para mantener el control político de la municipalidad, así como la creación, en 2008, del Fideicomiso Municipal de Chinautla con el Banco de Desarrollo Rural, S. A. (Banrural). Ese fideicomiso estableció como destino de los fondos (patrimonio fideicometido) la promoción de la vivienda mínima, pavimentación de calles, construcción de sistemas de alcantarillados, entre otros. Paralelamente, entre 2008 y 2010 se crearon las empresas ya citadas, con el propósito de captar los contratos de esta institución; seis de ellas se conformaron en un período de quince días; todas compartían el mismo contador, quien a su vez laboraba como auditor interno en la municipalidad, y, algunas, a los mismos socios y, en ocasiones, hasta registraban la misma dirección.

334 La explicación de esta estructura se encuentra en: https://prezi.com/vtdsnz6w2uip/antejuicios/?utm_campaign=share&utm_medium=copy.

335 La información brindada por el MP y la Cicig está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=817&cntnt01returnid=67.

De acuerdo con el MP, con este andamiaje y bajo un esquema de cooptación del municipio, el alcalde y sus concejales se asociaron de forma ilícita para que los contratos de servicios y obra pública fueran asignados a las empresas del grupo criminal, con el fin de beneficiarse financieramente de los fondos públicos. Únicamente de los siete casos que documentó la fiscalía, el monto adjudicado por la Municipalidad de Chinautla asciende a Q25 millones (USD3.4 millones). Sin embargo, las empresas ampliaron su campo de acción hacia otras municipalidades; así, por ejemplo, siete de ellas recibieron entre 2009 y 2010 alrededor de Q400 millones (USD55.1 millones). Parte del dinero producto de estas actividades irregulares fue utilizado por la estructura para abrir certificados de depósito a plazo fijo en una operación típica de lavado de dinero de la que eran beneficiarios la familia Medrano y miembros de la red. A decir del ente acusador, el dinero solo circulaba entre las mismas empresas para ir cortando su trazabilidad.

La forma de operar de esta estructura permite señalar que se trataba de una RPEI a escala municipal que permitió que el control de la familia Medrano en este municipio se renovara con cada proceso electoral. A criterio del MP, la forma de funcionar incluyó la creación, durante ciertos períodos, de grupos de empresas manejadas por operadores y terceras personas que prestaban su nombre. Luego, por medio de acciones fraudulentas, se adjudicaron contratos millonarios para su red de empresas, generando beneficios para todos los miembros y para mantenerse como un grupo con poder político en el municipio de Chinautla.[336]

b. Caso «Exalcalde de Antigua Guatemala» por anomalías en adjudicación de obras

De acuerdo con el MP, entre 2008 y 2012, operó en la Municipalidad de Antigua Guatemala una estructura criminal encabezada por el entonces alcalde Adolfo Vivar Marroquín, e integrada por los miembros del Concejo Municipal, entre quienes se encontraba el concejal primero Edgar Ruiz Paredes, quien fungió como alcalde

336 La presentación que explica con más detalle los roles de quienes integraban la estructura se encuentra disponible en: https://prezi.com/vnitksvrrhb4/chinautla-negocio-de-familia/.

de esa misma entidad edil durante el período 2012-2016, en sustitución de Vivar, y un grupo de empresarios que prestaron su nombre para simular que eran los titulares de diez sociedades mercantiles, cuando en realidad estas eran administradas por Vivar o sus familiares (incluyendo a su esposa y cuñado). También resultó involucrado el gerente de una de las agencias de Banrural ubicada en esa ciudad, pues autorizó el cobro por terceras personas de cheques que se emitieron de manera irregular en la municipalidad, con los cuales presuntamente se desviaron recursos de la comuna.

De acuerdo con el MP, la estructura criminal se caracterizó por manipular los procesos de licitación de obra pública para que los contratos de obras de infraestructura y limpieza fueran otorgados a las entidades mercantiles cuyos propietarios tenían vínculos con el alcalde, pese a la prohibición legal establecida en el artículo 80 de la *LCE*, que impide que los parientes dentro de los grados de ley de cualquier funcionario público puedan cotizar, licitar o celebrar contratos. También se permitió la sustracción de recursos públicos municipales, al autorizar la modificación sobre la forma en que se cancelaría un contrato administrativo para la compra, instalación y puesta en funcionamiento de un sistema de cámaras de seguridad a través de fibra óptica para el municipio, sin que se garantizara el cumplimiento del contrato.[337]

Como resultado de las investigaciones, en enero de 2016 las autoridades capturaron a once personas vinculadas con estos actos de corrupción, entre ellas, funcionarios de la CGC, el exconcejal y exalcalde Ruiz Paredes, así como otros particulares. El juzgador resolvió ligar a proceso a los veintiocho involucrados por su presunta participación en la comisión de los delitos de asociación ilícita, concusión, peculado, cohecho pasivo y lavado de dinero u otros activos. El ente acusador señala a esta estructura por un desvío de Q23.4 millones (USD3.3 millones); el proceso en su

337 La información brindada por el MP y la Cicig con respecto a este caso está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=245&cntnt01returnid=67 y http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=679&cntnt01returnid=67.

etapa intermedia se reactivó en julio de 2017. Paralelamente, Vivar fue condenado a tres años de prisión conmutable por el delito de resistencia a la acción fiscalizadora de la SAT.

c. Caso «Fraude a Chicamán»

A criterio del MP y la Cicig, este constituye otro caso de una estructura criminal que operó como una RPEI que aprovechó una serie de relaciones con el poder local para defraudar las finanzas de la Municipalidad de Chicamán, departamento de Quiché.[338] Para el efecto, esta estructura contó con la participación del entonces jefe edil de ese municipio, quien concertó con el resto de integrantes para dar apariencia de legalidad a varios proyectos, conviniendo la ejecución de los recursos (que provenían de dos préstamos bancarios) con una oenegé que no cumplía con las regulaciones legales establecidas, ni contaba con capacidad técnica para la ejecución de los proyectos.

Aunque el destino original de los préstamos —por un monto total de Q21 millones (USD2.9 millones)— era principalmente el mejoramiento e introducción de sistemas de agua potable, los fondos se reorientaron de manera unilateral hacia obras de infraestructura (como un estadio municipal), pese a que por las características de pobreza del municipio ello significara la desviación de una fuente financiera de suma importancia para el desarrollo de proyectos de beneficio social en áreas como educación y salud. Según informaron las autoridades, la deuda que fue adquirida en 2010 por esta municipalidad aún no ha sido cancelada a los bancos y ha evitado la realización de nuevos proyectos. Además, la investigación demostró que alrededor de Q14 millones (USD1.9 millones) se pagaron para la ejecución de varios proyectos que quedaron inconclusos, en perjuicio de la población.

De acuerdo con los resultados de las pesquisas, en 2010 la municipalidad obtuvo un préstamo por Q11 millones (USD1.5

338 La información brindada por el MP y la Cicig con respecto a este caso está disponible en: http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=791&cntnt01returnid=67.

millones) del Banco Inmobiliario, por conducto del Instituto de Fomento Municipal (Infom); los recursos se destinarían a proyectos de conducción, distribución y mejoramiento de la red de agua potable de cuatro aldeas. Para la ejecución de cinco proyectos, el entonces alcalde de Chicamán, Roberto Candelario Gamarro, contrató discrecionalmente a la oenegé Asociación pro Desarrollo Nacional (Aproden), cuya representante legal era la señora Ana Patricia Mazariegos, madre de la entonces diputada del PP, Emilenne Mazariegos. Sin embargo, el Concejo Municipal autorizó el cambio de destino de los recursos del primer préstamo para obras como pavimentación y adecuación de calles, construcción de un estadio y drenajes.

En ese contexto, la municipalidad obtuvo un segundo préstamo por Q10 millones (USD1.4 millones) otorgado por Banrural a través del Infom, destinado a la construcción del segundo nivel del mercado municipal y el estacionamiento. En el transcurso de la ejecución de los proyectos, la municipalidad canalizó fondos del segundo préstamo para realizar pagos a Aproden que se contemplaron en el primer préstamo, y sumó dos proyectos más. Las auditorías realizadas por la CGC en 2012 y 2015 comprobaron que no se ejecutaron cantidades por un monto de Q2.7 millones (USD371,900), aunque los fondos fueron cancelados a las empresas contratistas, por lo que se pudo acreditar que las obras correspondientes a esos proyectos quedaron inconclusas. Las demás irregularidades detectadas en las contrataciones se relacionaron con simular la presentación de ofertas para una licitación, nombrar a amigos para la supervisión de obras a efecto de habilitar la realización de pagos, pese a que físicamente dichas obras no fueron ejecutadas, e integrar juntas de licitación con familiares y amigos.

En total, la municipalidad trasladó a Aproden la cantidad de Q15.9 millones (USD2.2 millones) y, de acuerdo con el MP, se realizaron actividades y transferencias propias de lavado de activos en las que la usufructuaria principal de las ganancias de la estructura criminal fue la entonces diputada Emilenne Mazariegos. Al respecto, los investigadores documentaron que el destino de los recursos fraudulentos fue la adquisición de bienes inmuebles y

el pago de vehículos de lujo para la legisladora, aunque también se beneficiaron económicamente su señora madre, Patricia Mazariegos, su conviviente, José Fernando Siliézar Mena, y familiares del alcalde de Chicamán, Roberto Candelario Gamarro, entre otros.[339]

3.4.2 Pérdidas sociales por los casos emblemáticos de presunta corrupción en Guatemala

Para el caso guatemalteco, se reitera igualmente la advertencia metodológica del inicio de esta sección, en cuanto a la imposibilidad de cuantificar de forma exacta y precisa los montos o pérdidas generados por la corrupción. Pero, además, la situación guatemalteca plantea dificultades superiores a las de los casos hondureño y salvadoreño. Como se ha desarrollado páginas atrás, varios de los informes de los entes de control e investigación, así como la información pública en medios de prensa y otras fuentes de Honduras y El Salvador, contienen datos sobre los montos defraudados o involucrados en los casos emblemáticos de corrupción que se analizaron.

En contraste, aunque hasta la fecha los documentos y fuentes de información sobre las investigaciones de la Cicig y el MP abundan en detalles y aspectos técnicos propios de los mejores estándares internacionales de investigación criminalística (sin duda, su propósito principal), muchos no incluyen montos totales defraudados o involucrados. Esta característica de las investigaciones en Guatemala impidió replicar el ejercicio técnico cuantitativo aplicado en los casos de Honduras y El Salvador. No obstante, en el informe de investigación *La corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación* (Icefi/Oxfam, 2015) —trabajo precursor a este estudio y que abordó únicamente el caso guatemalteco—, el Icefi propuso una herramienta técnica que proveyó un insumo indicativo que ayudara a ilustrar la magnitud de los costos económicos y sociales de la corrupción en Guatemala.

339 La presentación en la que se explican con más detalle los roles de esta estructura se puede recuperar de: https://prezi.com/owdq6s1rovam/fraude-a-chicaman/.

Tabla 12
Rubros vulnerables a la corrupción en el presupuesto de ingresos y egresos de Guatemala correspondiente al año 2015 perdidos (en millones de USD de 2015)

Rubros	Monto vulnerable	Corrupción estimada (20%)
1. Los gastos de capital: el listado geográfico de obras	1,508.6	301.7
Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda	402.5	
Consejos Departamentales de Desarrollo	268.7	
Municipalidades	837.4	
2. El gasto por adquisiciones públicas	771.8	154.4
Contrato abierto productos farmacéuticos y otros insumos hospitalarios	187.9	
Alimentos, arrendamientos, fertilizantes y otros (Ministerios y Secretarías)	584.0	
3. El gasto público por medio de Fideicomisos	446.5	89.3
Fondo nacional de conservación de la naturaleza	1.4	
Conservación vial (CIV)	133.8	
Fondo reactivación y modernización agropecuaria	5.0	
Fondo nacional de desarrollo (MAGA)	43.5	
Fondo de protección social (MIDES)	82.0	
Fondo social de solidaridad (CIV)	102.2	
Fondo de desarrollo indígena	4.2	
Inversión para la vivienda (CIV)	59.2	
Desarrollo social	13.2	
Ciencia y tecnología	2.0	
Total:	**2,726.9**	**545.4**
	20% del presupuesto	6% del presupuesto

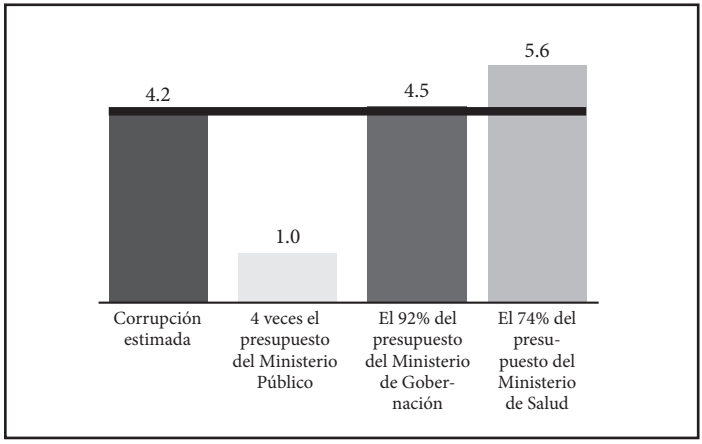
Fuente: Icefi, elaboración propia.
Nota: se usó el tipo de cambio de referencia que para 2015 publica el Banco de Guatemala (ver http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/pim/pim02&e=115109&e=133042) equivalente a Q 7.63 por USD 1.00

En ese trabajo, el Icefi partió del análisis de los casos emblemáticos de corrupción para identificar los rubros del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado que se consideraran más expuestos o vulnerables a la corrupción. Se identificaron las asignaciones de gasto aprobadas para 2015 en esos rubros expuestos, para luego aplicar un *supuesto técnico de pérdida por corrupción*. En ese trabajo, se consideró que, en promedio, el 20% de las cantidades evaluadas no se destina a su propósito original debido a la corrupción. Aunque este es un supuesto sin un fundamento técnico sólido, guarda cierta consistencia con el nivel de comisiones ilícitas o sobornos mencionados en los casos relevantes analizados.

Se insiste en cuanto a que este es un supuesto técnico, es decir, una herramienta que permite evaluar y hacer comparaciones, pero en cuyo uso perfectamente puede aplicarse el 15 o el 25%, o cualquier otro porcentaje. De cualquier manera, al igual que en los casos hondureño y salvadoreño, el análisis se llevó a cabo con la esperanza de que, aun con este ejercicio técnico precario, el lector se convenza de que los costos económicos y sociales aproximados respaldan el rechazo contundente a la corrupción, para luego pasar a fortalecer los esfuerzos por su erradicación en Guatemala.

A continuación se usarán los resultados de *La corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación* (2015) que el Icefi obtuvo al aplicar el supuesto técnico de que la pérdida fiscal por corrupción en los rubros considerados vulnerables o expuestos a la corrupción en el *Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015* fue del 20% del total. De forma similar a los ejercicios realizados para Honduras y El Salvador, luego de los resultados de este cálculo que constituye *una aproximación o estimación gruesa del costo financiero de la corrupción que afecta a los rubros más vulnerables y expuestos del presupuesto*, dichos costos se comparan con rubros prioritarios del presupuesto, en especial, los ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, Gobernación, Cultura y Deportes, de Desarrollo Social, de Educación, y de Trabajo y Previsión Social.

Gráfica 8
Recursos públicos perdidos por casos emblemáticos de presunta corrupción Equivalencia en términos de presupuestos públicos seleccionados (2015, en millones de quetzales)



Fuente: Icefi, con base en datos del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín).

Así, con esta metodología, el 20% de los Q11,514 millones asignados en 2015 al CIV, las municipalidades y los consejos departamentales de desarrollo, que a la luz de los casos relevantes analizados efectivamente han demostrado ser vulnerables o expuestos a la corrupción, equivale a daños sociales como los siguientes:

- *En materia de educación:* que 2.6 millones de niños y niñas de los niveles preprimario y primario no reciban alimentación ni útiles escolares.

- *En materia de protección social:* que se dejen de entregar 1.2 millones de aportes económicos a los adultos mayores, y 2.9 millones de aportes económicos a familias con niños y niñas menores de 5 años, mujeres embarazadas o en período de lactancia, por concepto del bono de salud.

- *En materia de salud y nutrición:* que más de 400,000 niños y niñas de 1 a 5 años no reciban los refuerzos de vacunación; que el monitoreo de crecimiento de 1.4 millones de niños y niñas menores de 5 años no se lleve a cabo; que 1.2 millones de niños y niñas menores de 5 años carezca de atención médica por causa de infección respiratoria aguda; y que 1.2 millones de personas carezcan de acceso a atención médica por accidentes y violencia.

En el segundo caso, el 20% de los Q5,891 millones asignados en 2015 a los rubros vulnerables a la corrupción en las adquisiciones públicas y el contrato abierto de medicamentos equivalen a los daños sociales siguientes:

- *En materia de educación:* que 22,000 estudiantes de nivel diversificado con formación para maestros dejen de ser atendidos por el sistema educativo y que cerca de un millón de estudiantes del nivel preprimario no reciban la dotación de cuadernos de trabajo para el año escolar.

- *En materia de salud y nutrición:* que más de 500,000 mujeres carezcan de atención prenatal oportuna; que más de 300,000 mujeres dejen de recibir atención del parto por personal calificado; que cerca de 20,000 niños y niñas menores de cinco años no reciban el diagnóstico y tratamiento por desnutrición aguda; que 1.2 millones de niñas y niños menores de cinco años no reciban suplementos de micronutrientes; que se deje de brindar alimentación complementaria de Vitacereal340 a más de 700,000 niños y niñas mayores de 6 meses pero menores de 24, madres lactantes y mujeres embarazadas; y que más de 700,000 niños y niñas mayores de dos años pero menores de cinco no cuenten con tratamientos para desparasitación. También, que 7.9 millones de personas dejen de ser beneficiadas con acciones de prevención, control y vigilancia de la malaria y del dengue.

340 Alimento complementario fortificado que se distribuye para el consumo de mujeres embarazadas, madres lactantes y niños de entre 6 y 35 meses que viven en municipios con índices de desnutrición superiores al 65% en Guatemala.

- *En materia de protección social:* que se dejen de entregar más de 5,000 becas de educación media destinadas a adolescentes y jóvenes (hombres y mujeres) en situación de riesgo y vulnerabilidad social; que ya no se realicen talleres y eventos de educación no formal dirigidos a 50,000 adolescentes y jóvenes en situación de riesgo y vulnerabilidad social; que cerca de un millón de bolsas de alimentos ya no se distribuyan entre familias que viven en pobreza y pobreza extrema o sufren de emergencia, crisis o conflictos sociales; que se eliminen 1.7 millones de aportes por concepto de bono de educación a familias con niños, niñas y adolescentes de 6 a 15 años; y que se deje de brindar atención integral en hogares comunitarios a 17,000 niños y niñas de 0 a 6 años en situación de pobreza y pobreza extrema.

- *En materia de cultura y deportes:* que 11.2 millones de personas dejen de ser beneficiadas con actividades deportivas no escolares, no federadas y de recreación.

Por último, el 20% de los Q3,409 millones asignados en 2015 a la ejecución mediante fideicomisos públicos equivale a los daños sociales siguientes:

- *En materia de educación:* que se dejen de producir y entregar cerca de 300,000 libros escolares para el nivel de educación primaria bilingüe intercultural; que más de 100,000 estudiantes del ciclo básico vía telesecundaria dejen de ser atendidos por el sistema escolar; y que más de 100,000 docentes de los niveles preprimario y primario carezcan de la valija didáctica.

- *En materia de protección social:* que más de 3,000 adolescentes y jóvenes dejen de recibir el beneficio de becas de educación superior, empleo y «Becas Artesano».

- *En materia de salud y nutrición:* que se deje de vacunar a más de un millón de niños y niñas de 0 a 1 año, de acuerdo con su edad y según el esquema de vacunación vigente; que

ya no se brinde consejería sobre prácticas para el cuidado infantil a 1.3 millones de madres de niños y niñas menores de 5 años; y que 1.2 millones de personas carezcan de acceso a métodos de planificación familiar.

- *En materia de seguridad:* que más de 80,000 jóvenes dejen de participar en actividades de prevención de la violencia, y que más de 9,000 policías ya no participen en actividades de formación y especialización.

Sin pretender defender el rigor del supuesto del 20%, este ejercicio muestra con claridad que los costos fiscales de la corrupción en Guatemala equivalen a un golpe enorme para los grupos sociales más vulnerables y para garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en este país.

4. Propuesta de agenda anticorrupción para el Triángulo Norte Centroamericano: Objetivos y líneas de trabajo

Proponer una agenda para erradicar completamente la corrupción en una región es por demás ambicioso y, por desgracia, imposible en la práctica. Como se ha visto, la corrupción no solo es un fenómeno posiblemente presente en toda la historia de la humanidad, sino que toca a todos los ámbitos y niveles del quehacer humano, tal como lo sugiere Transparencia Internacional (TI) al clasificarla como *pequeña, grande* y *política*. En ese sentido, la propuesta que presentamos a continuación pretende configurar una serie de acciones críticas para alcanzar ocho objetivos planteados a partir de las experiencias, datos, documentos y, sobre todo, las lecciones que deja el análisis de la realidad en el Triángulo Norte Centroamericano (TNCA).

El *objetivo general* de la propuesta es —y ciertamente el Icefi cree que *debe ser*— atacar los problemas y debilidades evidenciados por los casos relevantes de corrupción recopilados para los tres países. Sin embargo, al plantear esta agenda, el Instituto se cuida de no rayar en la ingenuidad, puesto que los desafíos técnicos y políticos que implica su implementación son descomunales.

La propuesta plantea para cada uno de los ocho objetivos de la agenda anticorrupción acciones en materia legislativa y de fortalecimiento institucional deducidas de los *caminos* para la corrupción identificados en la región (capítulo 2), del estudio de los casos relevantes (capítulo 3) y, en general, de la realidad de los tres países. Para el Icefi es imperativo e imprescindible mantener conciencia de los desafíos técnicos, pero sobre todo *políticos* de lograr con éxito estas acciones: no es fácil, ni rápido, ni barato. En esto último, el Instituto advierte que derrotar a la corrupción, por ejemplo implementando esta agenda, tendría sin duda un costo en términos fiscales, ya que fortalecer instituciones incluye robustecer sus presupuestos de forma transparente y sostenible en el tiempo.

La primera parte de este estudio permite concluir que la corrupción es en muchos sentidos un fenómeno político, ya que el corrupto y el corruptor tienen cuotas de poder que les permiten perpetrar delitos y permanecer impunes. Por ello es que la lucha contra la corrupción es una lucha en contra de la impunidad. Los casos estudiados dan cuenta de que tanto corruptos como corruptores en el TNCA son personajes que detentan cuotas de poder político y económico y, en algunos casos, vínculos con expresiones de poder violento, y que ejercieron esas cuotas de poder para comprar y vender impunidad.

En la región, la corrupción ha hecho de la impunidad, de comprar y vender la posibilidad de perpetrar un delito o crimen y no recibir el castigo que estipula la ley, un negocio muy lucrativo. Por ello es que la propuesta de agenda dedica un objetivo a la reforma estructural del sistema de administración de justicia como una respuesta adecuada a la impunidad, enfocándose en las acciones de este tipo de reforma estructural específicamente diseñadas para fortalecer las capacidades de lucha contra la corrupción. La Cicig, la Maccih y la FGR salvadoreña han señalado la necesidad de este tipo de esfuerzo, destacando el caso de la Cicig que, con el enorme peso de los resultados evidenciados en los casos de alto impacto, no dudó en hacer público y explícito su apoyo y rol activo en pro de las reformas constitucionales destinadas al fortalecimiento del sistema de administración de justicia guatemalteco.

Tanto en sus investigaciones como en su acción política, el Icefi ha constatado que las dificultades políticas para este tipo de reforma estructural y agenda anticorrupción son muy grandes en democracias incipientes como las del TNCA. Deben ser impulsadas y ejecutadas desde los poderes del Estado que, según los casos relevantes estudiados, albergan lamentablemente con demasiada frecuencia a los mismos perpetradores de los delitos de corrupción cometidos. De hecho, uno de los objetivos de esta agenda refleja el consenso creciente con respecto a la necesidad de una reforma estructural de los sistemas políticos completos, en particular de los sistemas electorales y de partidos.

En ese sentido, es difícil lograr que poderes políticos enquistados en las instituciones con las facultades de aprobar e implementar las reformas anticorrupción accedan a ceder terreno o, incluso, tomen decisiones contrarias a sus intereses. Como se expuso en el capítulo 2 de este informe, las reformas hasta ahora logradas han respondido a coyunturas especiales en las que movimientos ciudadanos han ejercido presión poderosa, doblegando la resistencia del *statu quo*. Por ello, un objetivo de esta agenda es precisamente facilitar la participación ciudadana, el elemento central del contrapeso al poder detrás de la corrupción.

La experiencia y las lecciones que han dejado las reformas anticorrupción y a favor de la transparencia que se ha logrado aprobar en el TNCA advierten que, además de las dificultades políticas para admitir los cambios, los países deben enfrentar significativas dificultades de implementación. Estas reformas, cuando son legítimas y efectivas, trastocan órdenes establecidos y prácticas añejas, razón por la cual se vuelven medidas que encuentran poca acogida en servicios civiles caracterizados por la resistencia al cambio, capacitación escasa o nula o, en el peor de los casos, connivencia y complicidad con la corrupción como una forma de compensar salarios demasiado bajos. Esto se vive, además, en medio de la urgencia desesperada de una población empobrecida y deseosa de satisfacer necesidades mínimas, extremas e ingentes, lo que a veces, en un extremo de desesperación, la ha llevado a renunciar al ejercicio ciudadano en contra de la corrupción. De ahí que la implementación de las reformas usualmente deba enfrentar una realidad en la región: la corrupción se ha arraigado al punto de llegar a normalizase, a ser parte de la estructura y forma *tradicional* de ser y hacer, de manera que una de las dificultades que se enfrentan es la complicidad ciudadana, dictada por visiones pragmáticas o necesidades extremas.

Los mecanismos anticorrupción y de transparencia generalmente involucran complejidades técnicas que el aparato público resiente como cargas administrativas onerosas. Con frecuencia, las medidas para garantizar el acceso a la información pública o los controles sobre la ejecución presupuestaria, las adquisiciones públicas o

el sistema de servicio civil implementados como parte de una reforma anticorrupción o por la transparencia son señalados como causantes de dificultades para la ejecución del presupuesto. También se les responsabiliza de entorpecer o ralentizar las adquisiciones públicas, o incrementar el burocratismo en el servicio civil y la gestión pública en general. Reconociendo estos desafíos, la agenda propuesta dedica un objetivo al problema del servicio civil en el TNCA, para transformarlo en uno probo y honesto, en el marco de una cultura de rendición de cuentas y apertura, proclive a desempeñar su rol en las garantías de respeto al derecho de libre acceso a la información pública, incluyendo políticas de datos abiertos y protección de datos personales.

Culpar a los controles anticorrupción y de transparencia de la dificultad o lentitud de la gestión pública estimula argumentos de tolerancia a la corrupción y, por consiguiente, contrarios a las reformas; esta clase de comportamiento es visible incluso en las mismas víctimas del uso indebido de los recursos públicos, quienes apelan al viejo refrán popular «no importa que robe, pero que haga obra». Ante la carga administrativa adicional que imponen los controles, los corruptos y defensores del *statu quo* encuentran oportunidades para atacar con sofismas y discursos populistas a las instituciones que investigan y persiguen penalmente la corrupción, o a las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos ciudadanos que apoyan la lucha contra la corrupción. Estas dificultades ilustran las enormes complejidades políticas y sociales de una agenda como la que aquí se propone.

El TNCA enfrenta dificultades muy serias para implementar las pocas reformas anticorrupción logradas. En el caso particular de Guatemala, pese a los impresionantes eventos de 2015 que permitieron la articulación de un movimiento ciudadano anticorrupción que logró la renuncia pacífica y legal del gobierno corrupto de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, sin romper el orden constitucional ni impulsar hechos violentos que lamentar,[341] las reformas constitucionales para el fortalecimiento del sector

341 Algo sorprendente en un país mejor conocido por el genocidio y las violaciones graves a los derechos humanos perpetrados durante la guerra civil que lo desangró durante 36 años, o la violencia actual que nutre las notas de prensa de tragedias diarias.

justicia y las capacidades del Estado para perseguir penalmente la corrupción y la impunidad siguen sin ser aprobadas. Por desgracia, de hecho ninguno de los tres países del TNCA ha logrado las reformas estructurales necesarias para derrotar a la corrupción y, en algunos casos, las voces y esfuerzos de tolerancia a la corrupción y de reversión de reformas ganan cada vez más terreno.

En Guatemala, han sido el propio presidente de la República, Jimmy Morales, y un número creciente de funcionarios de entidades del Estado quienes más y más se quejan de los controles y reformas anticorrupción. En Honduras, también ha sido el propio presidente, Juan Orlando Hernández, quien ha defendido medidas controversiales que no solo contienen privilegios fiscales injustificados, sino que dejarían en la impunidad delitos fiscales. Por su parte, el Congreso Nacional de ese país aprobó en agosto de 2017 una reducción de las penas asociadas con delitos de corrupción.[342] En El Salvador, el 18 de julio de 2017 la Asamblea Legislativa aprobó una reforma a la *Ley especial de extinción de dominio y de la administración de los bienes de origen o destinación ilícita*, que blindó a la corrupción y limitó las acciones del Estado salvadoreño en contra de la impunidad. Esta ley, lamentablemente, fue sancionada por el presidente Salvador Sánchez Cerén.[343]

Una amenaza creciente para las fiscalías, la Cicig en Guatemala y la Maccih en Honduras, que el comisionado de la Cicig, Iván Velásquez, describió de forma certera en la entrevista concedida para este estudio es: «En Guatemala hemos logrado un buen número de casos de alto impacto, pero no las reformas estructurales que se necesitan para derrotar la corrupción». Por ello, un objetivo de la agenda propuesta es promover la elaboración, discusión, aprobación e implementación de una política nacional o espacios de coordinación efectivos para la transparencia, combate a la

342 Véase la nota del diario *La Nación* disponible en: http://www.nacion.com/mundo/centroamerica/Congreso-hondureno-aprueba-rebaja-corrupcion_0_1652034874.html.

343 Véase el comunicado de prensa del Icefi publicado el 2 de agosto de 2017, disponible en: http://www.icefi.org/comunicados/icefi-la-politica-fiscal-en-el-triangulo-norte-centroamericano-esta-amenazada-por-la.

corrupción y gobierno abierto, cerrando el margen de acción a gobernantes quejosos y a intentos de retroceso.

En el TNCA, las quejas en contra del esfuerzo anticorrupción no solo han surgido en los Gobiernos, sino también entre el sector privado empresarial. Algunos de sus miembros han afirmado que la lucha contra la corrupción y la persecución penal de empresarios involucrados en casos de alto impacto han generado temor en los inversionistas, desaceleración del crecimiento económico, y han ahuyentado la inversión. Estas posturas han recurrido a enfoques anteriores y desactualizados que sostenían que la corrupción era un fenómeno exclusivo del sector público, y que solían también ver en las élites empresariales privadas de la región al reservorio de liderazgos para encabezar la lucha anticorrupción, en una suerte de mirada idílica conformada por empresarios privados honestos y generadores de empleo haciendo contrapeso al funcionariado público corrupto.

Sin embargo, estas visiones no solo eran irreales, sino que además han sido sustancialmente erróneas, ya que los casos estudiados en los tres países del TNCA han demostrado la realidad que sostiene este estudio: la corrupción es tan aguda en el sector público como en el empresariado privado. Por ello, limitar la persecución penal a la corrupción solo en el sector público implica inevitablemente proteger con un manto de impunidad la corrupción en el sector privado empresarial. De esa cuenta, la agenda propuesta incluye un objetivo dedicado a incorporar el análisis de la responsabilidad del sector privado en los esfuerzos de lucha contra la corrupción

Esto implica que una agenda anticorrupción no se dirija únicamente al sector público, sino a la totalidad de sectores sociales. Debe ser parte integral de una transformación política y social, un cambio en las formas en las que convivimos, nos relacionamos y ejercemos el poder. Esto aplica desde el estudiante que sabe que comete fraude en un examen al copiar las respuestas de otro, hasta el mandatario o dignatario, pasando por leyes de tránsito, encargados de adquisiciones, jueces y magistrados, diputados y diputadas, entre otros.

Ante semejantes desafíos, la agenda que presentamos a continuación aspira a ser una contribución al esfuerzo regional anticorrupción, aunque tiene el sesgo de una perspectiva desde la política fiscal, inevitable para el Icefi. Ello se ve reflejado en un objetivo específico de promoción de la transparencia fiscal, acorde con las buenas prácticas y estándares internacionales, y que logre con efectividad el uso eficiente y transparente de los recursos públicos. Esta es, entonces, una contribución que, con un claro sentido de proceso, busca estimular más investigación y debate sobre cómo los funcionarios públicos, empresarios, políticos y ciudadanos probos y honestos pueden articularse en un movimiento que no solo frene, sino que además logre derrotar la marejada cancerígena de la corrupción en el TNCA.

4.1 Objetivo 1.

Promover la elaboración, discusión, aprobación e implementación de políticas nacionales o espacios de coordinación multisectorial y democráticos para la transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto

A la presente fecha, ninguno de los tres países del TNCA cuenta con una política nacional de transparencia, un tema que figura de forma dispersa o demasiado general en otras políticas públicas o leyes. En Guatemala, la *Política nacional de desarrollo*[344] identifica la transparencia como principio general y la presenta como un factor que aparece de forma transversal en los lineamientos y ejes que integran las prioridades. En El Salvador, el *Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019*[345] la incluye como una línea de acción dentro del objetivo 11 que se refiere a las acciones para avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado a resultados. En Honduras, la *Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras*[346] la establece como uno de los principios

344 Disponible en: http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2015/SPOT/Mandatos_y_Normativas/Politicas/Politica_Nacional_de_Desarrollo.pdf.

345 Disponible en: http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf.

346 Disponible en: http://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/128-ley-para-establecimiento-de-una-vision-de-pais-y-la-adpcion-de-un-plan-de-nacion-para-honduras.

orientadores del desarrollo, y uno de los grandes desafíos y enunciados de visión en materia de democracia, ciudadanía y gobernabilidad.

La posibilidad de contar con una política nacional de transparencia, con enfoque estratégico y articulador, puede ser de mucha utilidad para ir fijando de manera más realista y verificable metas que contribuyan a mejorar el desempeño de las instituciones al proveer bienes y servicios, impulsar la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos públicos, así como reducir los incentivos que favorecen los actos de corrupción. Además puede ser útil para desarrollar acciones que interioricen y favorezcan la cultura de la legalidad, como sustituto natural de la cultura de opacidad, corrupción e impunidad.

También puede situar las prioridades por país desde la perspectiva de la organización del Estado; así, por ejemplo, a los actores entrevistados en Honduras les preocupó la corrupción en el gobierno central, las empresas públicas y el seguro social, para situar luego a las municipalidades y entidades descentralizadas. En El Salvador causa más preocupación la situación de las municipalidades, entidades descentralizadas y empresas públicas, para luego ubicar a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y al gobierno central. En Guatemala, los entrevistados no plantearon jerarquía de prioridades en términos del nivel del sector público, porque perciben que la corrupción es importante en todos los niveles, algo que los casos relevantes y de alto impacto investigados por el MP y la Cicig demuestran: escándalos de corrupción a todo nivel, gobierno central, municipalidades, entidades descentralizadas, seguro social, sector justicia, sector privado empresarial, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

4.1.1 Acciones en materia de reforma legislativa

El artículo 5 de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,* vigente en los tres países del TNCA, establece que «[…] cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra

la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas». Bajo esa premisa, los poderes legislativos deben considerar la aprobación de normas jurídicas (a incluir en cuerpos legales vigentes o nuevos) que:

- Definan o actualicen la definición de aquella entidad pública encargada de coordinar la elaboración de una política pública nacional integral de transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto, e impulsar su aprobación.

- Doten de autoridad y mecanismos suficientes a la entidad pública responsable de coordinar la elaboración de la política nacional, alentando a otras instituciones para que se apropien de las medidas que les correspondan.

- Aseguren que la política nacional pueda unir las esferas de la prevención y la sanción de la corrupción, pero que además se integren de forma adecuada a otras políticas públicas y reformas cuyo objetivo sea fortalecer la gobernabilidad.

- Aseguren un proceso participativo para elaborar la política nacional de transparencia, previendo el funcionamiento de canales adecuados para recibir y procesar las sugerencias de las organizaciones de la sociedad civil.

- Establezcan criterios para asegurar la vigencia de la política nacional más allá de los períodos de gobierno, pero facilitando las actualizaciones que correspondan de acuerdo con la visión de cada gestión, enmarcada en obligaciones y directrices acordes con el objetivo y propósito de la política nacional de transparencia y combate a la corrupción.

- Establezcan mecanismos técnicos que permitan el seguimiento y evaluación de la política nacional, de manera que se pueda medir los progresos registrados.

- Institucionalicen sistemas de información para que la ciudadanía y medios de comunicación puedan auditar socialmente los avances y exigir rendición de cuentas de los responsables de su implementación.

4.1.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional

Un esfuerzo de política nacional de transparencia debe abarcar el fortalecimiento de las entidades responsables de prevenir la corrupción: oficinas presidenciales y comisiones legislativas de transparencia, oficinas de auditoría interna y órganos garantes de acceso a la información, así como de las entidades en cuyo mandato cabe investigarla y sancionarla: entidades fiscalizadoras superiores, fiscalías, poderes judiciales y sistema de justicia en general. En términos generales, se debe contemplar:

a. Que la política nacional de transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto permita articular las estrategias o acciones que ya realiza cada institución en lo individual, facilitando la coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción. Aunque no existe un modelo estándar para la elaboración de una política nacional de transparencia, la experiencia comparada permite identificar una estructura de contenido en la siguiente línea:

   i. Diagnóstico, para identificar el conjunto sistemático de situaciones (espacios, procedimientos o procesos) que por sus características pueden originar los *caminos* o prácticas de corrupción, así como una aproximación al conjunto de actividades para evitar y reducir sus efectos.

   ii. Objetivos (general y específicos), estrategias (directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas que se formulen) y acciones (medidas concretas planteadas en respuesta a los riesgos y problemas identificados en el diagnóstico).

   iii. Metas (la magnitud o grado de realización de un objetivo, en un plazo determinado, incluyendo responsables y

recursos técnicos, humanos y financieros), indicadores (instrumentos que permiten evaluar de forma cuantitativa o cualitativa la implementación de procesos) y medios de verificación.

iv. Seguimiento, monitoreo y evaluación (para identificar el desempeño de las entidades responsables de cumplir la política, retroalimentar el proceso de planificación y adoptar decisiones estratégicas y operativas encaminadas a asegurar el logro efectivo de los objetivos y metas).

b. Que se institucionalicen mecanismos para divulgar e informar periódicamente los avances en el cumplimiento de la política nacional, para asegurar así su apropiación por parte de la ciudadanía y que efectivamente refleje las principales preocupaciones de la población con respecto al uso adecuado de los recursos públicos.

c. Viabilidad en la implementación. La política debe incluir un enfoque desde las finanzas públicas, procurando que las entidades responsables de impulsarla e implementarla cuenten con los recursos financieros y humanos necesarios para ello. En particular, se debe procurar una articulación adecuada y sostenible entre la política y la definición de los presupuestos públicos.

4.1.3 Prioridades particulares por país

En Guatemala:

- Abrir a más organizaciones y al escrutinio ciudadano la actual Alianza por la Transparencia, integrada por la Vicepresidencia de la República, el Ministerio Público (MP), la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), la Contraloría General de Cuentas (CGC) y Acción Ciudadana (capítulo guatemalteco de TI). Aunque esta instancia ha realizado acciones por lograr una política nacional de transparencia, el esfuerzo no se ha nutrido de

insumos provenientes de todos los sectores interesados, y las versiones preliminares que se han presentado podrían resultar demasiado generales. Se lograría subsanar estas vulnerabilidades mediante la convocatoria a un cuerpo mucho más amplio y diverso que el actual.

4.2 Objetivo 2.

Política fiscal que priorice la transparencia, que sea acorde con las buenas prácticas y estándares internacionales, y que logre con efectividad el uso eficiente y transparente de los recursos públicos para incrementar la calidad de vida

En general, la agenda de transparencia fiscal para el TNCA debería tener como punto de partida el cumplimiento pleno de los estándares internacionales, incluyendo, entre otros: el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* y el *Manual de transparencia fiscal* del Fondo Monetario Internacional (FMI); la metodología para la autoevaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas y las mejores prácticas para la gobernanza presupuestaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y el Marco del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA, por sus siglas en inglés). Adicionalmente, el Icefi enfatiza que una agenda de transparencia fiscal no debe limitarse al ámbito del gasto público, sino que debe incluir como elemento prioritario la transparencia tributaria y, por ello, recomienda que el TNCA redoble esfuerzos por cumplir plenamente y como mínimo el estándar del Foro Global de Transparencia Fiscal e Intercambio de Información de la OCDE.

A criterio del Icefi, alcanzar estos estándares internacionales de transparencia fiscal en la región requiere, al menos, lo siguiente:

- Reforma estructural de los sistemas integrados de administración financiera, cubriendo las rectorías en materia presupuestaria, financiera (tesorería), contable y de crédito público. Los ámbitos de una reforma estructural deben abarcar lo normativo y lo institucional.

- Reforma estructural de los sistemas de adquisiciones públicas, cubriendo los ámbitos normativo, institucional y de mercados privados. En esta línea de trabajo constituyen referentes para la región los cambios que para cada país ha recomendado la Mesicic, así como estándares como los de *Open Contracting Partnership*. Se recomienda que para el planteamiento adecuado de estas reformas estructurales se realicen evaluaciones o autoevaluaciones como la del estándar internacional de la OCDE.

Los planes de acción nacional de gobierno abierto acordados y ejecutados en el marco de la alianza del mismo nombre incluyen ya algunas acciones de transparencia fiscal, las cuales constituyen, sin duda, un avance inicial. Sin embargo, aún hace falta mucho por hacer para lograr en el TNCA finanzas públicas transparentes y protegidas contra la corrupción. A continuación algunas acciones específicas orientadas en el sentido de estas reformas estructurales que, a la vez, permitan continuar los esfuerzos ya iniciados así como otras acciones complementarias de transparencia fiscal recomendadas por el Icefi.

4.2.1 Acciones en materia de reforma legislativa

Revisar, actualizar o emitir, cuando proceda, leyes vinculadas con:

- La transparencia en la gestión presupuestaria, particularmente las leyes orgánicas del presupuesto de Guatemala y Honduras, y la *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado de El Salvador.* También es preciso revisar las disposiciones de transparencia contenidas en las leyes anuales del presupuesto.

- Deben impulsarse reformas estructurales a los sistemas de adquisiciones públicas que contengan un componente de modernización de la legislación que establece el régimen de adquisiciones del Estado, particularmente la *Ley de Contrataciones del Estado (LCE) en Guatemala,* la *Ley de*

Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (Lacap) en El Salvador, y la *Ley de Contratación del Estado en Honduras*. El propósito de esta acción es transparentar las contrataciones públicas en áreas estratégicas (sector construcción, medicamentos, insumos educativos, contratos abiertos, entre otros) a efecto de invertir de manera eficiente los recursos públicos contemplados para adquirir bienes, obras y servicios que deben producir un beneficio social.

  - En particular, la legislación que regula las adquisiciones públicas debe sancionar el fraccionamiento de operaciones (entendido como el abuso de mecanismos de compra directa o compra de baja cuantía con controles reducidos por los montos pequeños a los que aplica, *fraccionando* una compra o contratación de monto elevado en varias de monto reducido con la intención de eludir los controles y requisitos estrictos de modalidades de adquisición pública como la licitación, la cotización o el contrato de marco o abierto).

- La regulación de fideicomisos constituidos mediante recursos públicos, para establecer normas permanentes y de aplicación general que eliminen la opacidad con la que se administran fondos a través de este mecanismo.

- El funcionamiento de las oficinas de auditoría interna de las instituciones públicas para asegurar mayor efectividad, contribuyendo así a prevenir y denunciar actos de corrupción.

- Cumplimiento pleno, como mínimo, del estándar del Foro Global de Transparencia Fiscal e Intercambio de Información de la OCDE, fijando una meta para que ese organismo declare a los países del TNCA como cumplidores plenos del estándar.

- Eliminar beneficios tributarios que favorecen a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción.

- Leyes orgánicas de entidades públicas que participan en la prevención, investigación y sanción de la corrupción, como las entidades fiscalizadoras superiores, las fiscalías, los tribunales de ética gubernamental, órganos garantes de acceso a la información, las que revisan las declaraciones patrimoniales, así como entidades descentralizadas o autónomas que han sido propensas a la corrupción. El propósito es mejorar su desempeño y dotarlas de mecanismos que aseguren su efectividad en el cumplimiento de sus atribuciones.

4.2.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional

Esta sección debe recibir atención especial y prioridad, ya que la experiencia ha demostrado que las debilidades institucionales y del servicio civil suelen ser impedimentos importantes para la implementación exitosa de una disposición legal anticorrupción. Como norma general, las acciones legislativas de la sección anterior obligatoriamente deberían ser concebidas y aprobadas con acciones simultáneas de fortalecimiento institucional, especialmente dedicadas al fortalecimiento de capacidades existentes y al desarrollo de capacidades nuevas requeridas por la normativa inédita. A continuación una lista que, lejos de ser exhaustiva, puede ser de utilidad para identificar las grandes prioridades:

- Fortalecer en los ramos ministeriales de Finanzas o Hacienda de cada país los sistemas integrados de administración financiera (SIAF en Guatemala, SAFI en El Salvador y SIAFI en Honduras) para garantizar la disponibilidad de información estratégica y actualizada sobre la gestión y uso de los recursos públicos, haciéndola accesible también para la ciudadanía. En particular, se debe redoblar esfuerzos para lograr que la cobertura de estos sistemas alcance a todas las entidades del sector público, de forma que se generen y transparenten las cuentas financieras que consoliden el gobierno u administración central, las entidades autónomas y las descentralizadas.

- Fortalecer y mejorar dentro de los ramos ministeriales de Finanzas o Hacienda la disponibilidad de información en los *portales de transparencia fiscal,* con el propósito de configurar un sistema efectivo que permita a la ciudadanía conocer de manera oportuna quiénes y cómo se toman las decisiones más importantes en este ámbito, pero además monitorear y comprender cómo se administran los recursos públicos.

- Es preciso impulsar reformas estructurales en los sistemas de adquisiciones públicas que contengan un componente de modernización de la institucionalidad. En particular, estas reformas estructurales deberán evaluar y fortalecer a la Dirección General de Adquisiciones del Estado del Ministerio de Finanzas guatemalteco; a la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (Oncae) de la Secretaría de Estado de la Presidencia de Honduras, y a la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC) del Ministerio de Hacienda (MH) salvadoreño, en su calidad de órganos rectores de las adquisiciones públicas para que ejecuten de mejor manera sus responsabilidades, cubriendo a la generalidad de entidades estatales que se rigen por la principal ley en la materia en cada país. La experiencia guatemalteca enseña que la aplicación de medidas anticorrupción aprobadas en la legislación requiere esfuerzos enormes para el fortalecimiento de las capacidades del servicio civil y de las entidades responsables de las compras y contrataciones.

  Además, en el componente de fortalecimiento institucional de las reformas estructurales a los sistemas de adquisiciones públicas deberá considerarse la modernización y fortalecimiento de los sistemas electrónicos, específicamente de Guatecompras, del Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras (HonduCompras) y del Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador (CompraSal), a cargo de las entidades rectoras de adquisiciones públicas de cada país. Finalmente, el componente de fortalecimiento institucional

deberá incluir programas de alto nivel y efectividad para la capacitación regular del personal responsable de operaciones de compra y contratación.

- Institucionalizar programas de formación y actualización de conocimientos dirigidos a los titulares y personal de las oficinas de auditoría interna para mejorar el desempeño de sus labores y hacer más efectivos los mecanismos de control interno, contribuyendo a prevenir y denunciar los actos de corrupción.

- Fortalecer los mecanismos existentes de coordinación de las instituciones que participan en la prevención, investigación y sanción de la corrupción, adoptando e institucionalizando estrategias de información y rendición de cuentas que permitan a la ciudadanía monitorear y realizar ejercicios de auditoría o veeduría social para evaluar los progresos de ese trabajo articulado.

- Fortalecer a las administraciones tributarias para que adopten las medidas apropiadas para que puedan disponer que se restituya al Estado el valor de los beneficios tributarios que se obtengan con base en pagos efectuados en violación de la legislación contra la corrupción.

4.2.3 Prioridades particulares por país

En El Salvador:

- Promover una revisión del marco legal y de funcionamiento de las empresas públicas que han sido señaladas por manejo opaco de sus recursos o por presunta corrupción, como ocurrió en los casos de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) o la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados ANDA. Esta revisión debe identificar los riesgos o vulnerabilidades frente a esta clase de actos y proponer las medidas correctivas que garanticen

la transparencia en la gestión de los recursos que se les asignan para el cumplimiento de sus funciones.

En Guatemala:

- La falta de consolidación de cuentas del sector público no financiero (SPNF) es particularmente grave en Guatemala, motivo por el cual se deben redoblar esfuerzos para corregir esta falencia. Al respecto, el *Plan de acción nacional de gobierno Abierto Guatemala 2016-2018* consigna compromisos específicos para avanzar en la solución de este problema, por lo que se recomienda que en los planes de acción sucesivos (posteriores a 2018) se incluyan acuerdos para el seguimiento y continuidad del esfuerzo.

- Suprimir gradualmente la facultad presidencial de conceder de forma discrecional exoneraciones de multas, moras e intereses tributarios. Como primer paso, el Organismo Ejecutivo debiera demostrar voluntad política al no utilizar esta facultad que la *Constitución Política de la República* le otorga al mandatario.[347] Segundo, atender el compromiso sugerido en el Mesicic para que el Organismo Ejecutivo adopte a través de los medios apropiados, criterios generales y de conocimiento público en caso el presidente decida ejercer la facultad que la ley le otorga. Tercero, promover la reforma a la *Constitución Política de la República* para suprimir esa facultad presidencial.

4.3 Objetivo 3.

Asegurar la probidad de los funcionarios y empleados públicos, así como una cultura de rendición de cuentas y gobierno abierto

Instituciones y leyes son construcciones e instrumentos que, inevitablemente, deben usar personas. Aun en el escenario ficticio de leyes e instituciones perfectas, si el factor humano carece de

347 Contenida en el inciso r) del artículo 183 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*.

conocimientos y valores adecuados —como lamentablemente sucede en el caso del TNCA—, las soluciones a los problemas no solo no podrán implementarse, sino que los flagelos, incluyendo la corrupción, pueden agravarse. En este objetivo se aborda el factor humano que el Icefi estima debe ser obligatorio en una agenda anticorrupción que aspire a ser efectiva; precisamente por la complejidad de la naturaleza humana, se trata de un objetivo tanto ambicioso como indispensable.

4.3.1 Acciones en materia de reforma legislativa

Revisar, actualizar o emitir, cuando proceda, leyes vinculadas con:

- El régimen de servicio civil, que debe ser una de las áreas prioritarias a fortalecer, considerando que las leyes que rigen estos sistemas fueron aprobadas en El Salvador en 1961; en Honduras, en 1967; y en Guatemala, en 1968. Estas piezas legislativas requieren una pronta actualización de acuerdo con los estándares internacionales en la materia.

  La prevención y resolución de conflictos de intereses deben ser estrategias aplicables a todos los servidores públicos e incluir la presentación de las declaraciones de ausencia de conflicto de esta índole, así como los medios para resolver consultas de los servidores públicos en la materia y la aplicación práctica de medidas para remediar divergencias detectadas. El principal esfuerzo implica analizar cambios en la regulación existente, como la *Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos de Guatemala*; la *Ley de Ética Gubernamental de El Salvador*, y el *Código de Conducta Ética del Servidor Público de Honduras*, entre otras disposiciones.

  - Es preciso que esta legislación defina con claridad cuáles son los órganos que deben recibir las declaraciones de ausencia de conflicto de intereses; precisar los medios para resolver consultas de los servidores públicos; y

aplicar en la práctica medidas para remediar los conflictos detectados. También, establecer restricciones adecuadas para quienes dejan de ejercer un cargo público, tales como la prohibición de gestionar en los casos en los que tuvo intervención en razón de su competencia, o ante las entidades en las cuales tuvo vinculación reciente.

- El sistema de declaraciones juradas patrimoniales, incorporando mecanismos que aseguren su publicidad (sin vulnerar datos personales sensibles) y garantizando mecanismos efectivos que permitan a las entidades que deben validar, verificar y fiscalizar su contenido, el acceso a la información pertinente para establecer si existe o no enriquecimiento ilícito u otro acto constitutivo de responsabilidad penal.

- Las normas de rendición de cuentas dirigidas al personal de las entidades públicas, previstas en la legislación presupuestaria, municipal, de ética o probidad, de acceso a la información pública, entre otras.

- Las normas de ética dirigidas a regular las actividades de todos los servidores públicos y que aseguren una adecuada comprensión de sus responsabilidades, prohibiciones e incompatibilidades en el ejercicio del cargo.

- El alcance de la responsabilidad de actores privados que participan en la toma de decisiones relacionadas con la administración de recursos públicos, como sucede en algunas entidades autónomas o en comités de fideicomisos públicos.

- Promover el debate, de acuerdo con tendencias internacionales, sobre la conveniencia de declarar la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, evaluando sus ventajas, desventajas y barreras legales (de carácter constitucional o de otra naturaleza).

4.3.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional

- Fortalecer a las oficinas de servicio civil de cada país, específicamente a la Oficina Nacional de Servicio Civil de Guatemala, el Tribunal de Servicio Civil de El Salvador y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado de la Presidencia de Honduras. El propósito es actualizar la estructura del sistema de carrera administrativa, incorporando criterios de capacidad y mérito para la contratación, promoción, permanencia y egreso de la función pública, que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo en estos procesos.

- Fortalecer a las entidades responsables de verificar el contenido de las declaraciones patrimoniales, es decir, la CGC en Guatemala; la Sección de Probidad de la CSJ en El Salvador; el Tribunal Superior de Cuentas en Honduras. Además, la capacidades para cumplir normas que obliguen la publicidad de versiones de las declaraciones que no vulneren la privacidad ni los datos personales sensibles, así como para divulgar de forma regular la lista de los funcionarios que cumplen e incumplen con las obligaciones legales de entregar su declaración.

- Fortalecer a las entidades que deben velar por la capacitación y cumplimiento de las disposiciones éticas, entre ellas el Tribunal de Ética Gubernamental en El Salvador, el Tribunal Superior de Cuentas en Honduras, y la CGC en Guatemala. En el caso de las disposiciones de rendición de cuentas, es preciso publicar manuales, lineamientos y otras disposiciones técnicas que aseguren la difusión de reportes comprensibles, ordenados y de fácil acceso para ejercer actividades de auditoría social.

  Muchas de las personas entrevistadas para este estudio manifestaron preocupación por la politización de procesos de contratación, nombramiento o elección de servidores públicos y funcionarios. Las instituciones deben desarrollar capacidades para prevenir y sancionar estas prácticas de

politización ilegítima e ilegal, sin menoscabo del derecho fundamental de participación política.

- Promover programas permanentes de capacitación y cultura de la legalidad dirigidos a servidores públicos y ciudadanía que incluyan, entre otros temas:

  - Revisión conciente sobre la necesidad o no de nuevas leyes.

  - Hacer conciencia en las personas (gobernantes y gobernados) sobre la necesidad de cumplir y aplicar las leyes vigentes.

  - Establecer sanciones ejemplares a quienes incumplen las leyes y cometen actos de corrupción.
  - Contar con un sistema de justicia capaz de sancionar sin distinción o preferencia alguna a los responsables de actos de corrupción.

4.3.3 Prioridades particulares por país

En El Salvador:

- Superar el *impasse* para una nueva ley de enriquecimiento ilícito que actualice criterios, procedimientos y publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales.

En Guatemala:

- Tomar como punto de partida los avances que en materia de probidad y rendición de cuentas se lograron en la reforma a la *Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria* aprobada en julio de 2016 mediante el *Decreto del Congreso de la República No. 37-2016*. En esas disposiciones legales se incluyeron obligaciones para publicar las declaraciones patrimoniales de los funcionarios superiores, así como la obligación de presentar una declaración de

carencia de conflicto de intereses. Este tipo de disposición ya legislada y vigente puede extenderse al resto del sector público.

4.4 Objetivo 4.

Garantizar el acceso a la información pública, incluyendo políticas de datos abiertos y protección de datos personales

4.4.1 Acciones en materia de reforma legislativa

Revisar, actualizar o emitir, cuando proceda, leyes vinculadas con:

- El establecimiento de un sistema nacional de archivos públicos para estandarizar su gestión en las diferentes instituciones estatales.

- La protección de datos personales, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo y garantizar su efectiva protección.

- Establecer como obligación de las autoridades de Hacienda o Finanzas la publicación de los documentos presupuestarios clave que recomiendan las buenas prácticas internacionales, como el documento preliminar, la propuesta de presupuesto del Ejecutivo, el presupuesto aprobado, el presupuesto ciudadano y el informe de medio año, entre otros.

4.4.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional

- Asegurar que las autoridades de Hacienda o Finanzas, o las responsables de la promoción de la transparencia en los poderes ejecutivos, favorezcan el ejercicio del derecho de acceso a la información, incluyendo la innovación de portales y módulos electrónicos que contribuyan a difundir información socialmente útil para la población (en materia fiscal, sobre trámites y servicios administrativos, estadísticas, entre otros).

- Que las autoridades responsables de la promoción de la transparencia en los poderes ejecutivos impulsen la emisión de una política pública de datos abiertos, con miras a que la ciudadanía acceda a información pública gubernamental en formatos técnicos y legales que permitan su uso, reutilización y redistribución para cualquier fin legal que se desee.

- Que las autoridades garantes del cumplimiento de las leyes de acceso a la información (Procuraduría de los Derechos Humanos en Guatemala e institutos de Acceso a la Información en El Salvador y Honduras) vigilen e incentiven su estricto cumplimiento, corrigiendo los obstáculos administrativos y criterios adoptados en la práctica que bloquean o restringen la vigencia de este derecho. Asimismo, renovar la voluntad política para publicar y actualizar la información proactiva que establecen las leyes de la materia.

- De conformidad con las preocupaciones expresadas en la mayoría de las entrevistas realizadas para este estudio, fortalecer las capacidades de las municipalidades y otras formas de autoridad local para cumplir la ley de acceso a la información pública.

4.4.3 Prioridades particulares por país

En El Salvador:

- Continuar los avances logrados en acceso a información presupuestaria, sin restringir ni disminuir su disponibilidad. Como ejemplo resalta el caso del Ministerio de Hacienda (MH) que, a partir de 2017, ya no permite generar los reportes de la «Consulta Parametrizada de Ejecución Presupuestaria»,[348] ni que se publique información de manera irregular como sucede con los reportes de la sección de «Seguimiento al Presupuesto».[349] Hasta 2016, la

348 Disponible en: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/BaseDatosEjecucion/ConsultaEjecucion.html.

349 Disponible en: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/

información contenida en esta última se daba a conocer de manera mensual, pero hacia agosto de 2017 únicamente estaban disponibles los reportes que corresponden a mayo y junio, sin que se hayan publicado los correspondientes al período de enero a abril; esto, como podrá colegirse, dificulta el análisis y seguimiento ciudadano al presupuesto vigente.

En Guatemala:

- Retomar la discusión sobre la conveniencia de promover o no la creación de una entidad especializada que actúe como garante del acceso a la información pública.

- El Instituto de Fomento Municipal (Infom), la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (Agaii) y la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) deben coordinar esfuerzos para establecer una línea de trabajo conjunto y prioritario cuyo objetivo sea lograr que la totalidad de las 340 municipalidades cumpla a cabalidad con la *Ley de Acceso a la Información Pública*. Los informes que la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) han rendido en cuanto al incumplimiento de esta norma por parte de las municipalidades deben ser considerados como punto de partida o línea de base.

En Honduras:

- Retomar la discusión sobre la necesidad de superar la coexistencia de los regímenes de información previstos por la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* y la *Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional*, de manera que prevalezca el respeto a los estándares que sobre esta temática han quedado contenidos en la *Ley Modelo de Acceso a la Información Pública* que impulsa la Organización de Estados Americanos (OEA).

PresupuestosPublicos/SeguimientoalPresupuesto.html#_vTab2800.

4.5 Objetivo 5.

Facilitar la participación ciudadana mediante el impulso de espacios de colaboración entre administración pública y sociedad civil

Plantear una agenda para la participación ciudadana es ambicioso, si es que no riesgoso por caer en una posible situación inviable o irreal. La participación ciudadana real y legítima no puede ser regulada o controlada, menos ser resultado de la presión gubernamental o de cualquier otro sector. Ejemplo de esto es que los movimientos ciudadanos en Guatemala, o el de Los Indignados en Honduras, ambos en 2015, no fueron resultado de una acción gubernamental o de presión alguna, sino de la acción organizativa espontánea de grupos ciudadanos en respuesta a la magnitud de los escándalos de corrupción.

Pero, no porque no pueda resultar *por decreto* o por orden gubernamental, no deja de ser importante. De hecho, para el Icefi es esencial, y ciertamente poderosa. En los eventos de Guatemala en 2015 fue precisamente la participación ciudadana la que hizo posible que un escándalo de corrupción en la administración tributaria y aduanera —conforme se iba conociendo su magnitud y la participación de las autoridades superiores de gobierno en él— evolucionara hacia una verdadera crisis política que produjo la renuncia de los gobernantes corruptos, por medios democráticos y respetando la ley, de forma pacífica (muy importante en una sociedad herida profundamente por la violencia), y llevando a los acusados ante los tribunales, exigiendo el funcionamiento del sistema de justicia.

Por estas razones, las acciones propuestas a continuación constituyen una agenda para *facilitar* la participación ciudadana. Y, por supuesto, nunca para forzarla, coartarla o capturarla. Se trata de medidas propuestas por el Icefi, en su calidad de centro de pensamiento promotor de movimientos ciudadanos legítimos y espontáneos.

4.5.1 Acciones en materia de reforma legislativa

Revisar, actualizar o emitir, cuando proceda, las leyes vinculadas con:

- Establecer mecanismos abiertos e incluyentes para la participación de la sociedad civil en el diseño, seguimiento y monitoreo de políticas públicas, en especial aquellas relacionadas con la prevención de la corrupción.

- Establecer mecanismos innovadores de participación ciudadana en áreas críticas de la gestión de las finanzas públicas: el proceso de formulación presupuestaria, procesos estratégicos de adquisiciones públicas, o el diseño, evaluación y mejora de trámites y servicios públicos, entre otros.

4.5.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional

- Respecto a las entidades que ya ejercen coordinación en estos espacios, continuar las iniciativas especializadas de transparencia en las que se posibilita la colaboración entre actores gubernamentales y de sociedad civil, que incluyen la Alianza para el Gobierno Abierto, la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción y el seguimiento a las convenciones anticorrupción de la OEA y la ONU.

- Fortalecer o impulsar mecanismos para la atención, gestión y resolución de peticiones, denuncias, quejas, sugerencias y reclamos de la ciudadanía, para efectos de evaluar los servicios y trámites que brinda la administración pública, así como para poner en conocimiento de las autoridades correspondientes la probable comisión de actos de corrupción, para facilitar su persecución y sanción.

4.5.3 Prioridades particulares por país

En El Salvador y Honduras:

- Como mecanismo innovador de participación ciudadana durante un proceso de formulación presupuestaria que contribuya a dotar de mayor legitimidad a los proyectos generales de presupuesto, que tanto la Sefín (Honduras) como el MH (El Salvador) evalúen la adopción e institucionalización del ejercicio de presupuesto abierto implementado desde 2016 por el Ministerio de Finanzas Públicas (MinFin) de Guatemala. Esto, en consonancia con el compromiso público que han expresado los Gobiernos hondureño y salvadoreño en cuanto a fortalecer las acciones de consolidación del gobierno abierto, preparando una metodología y garantías para obtener la retroalimentación de las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía.

En Guatemala:

- Renovar los esfuerzos para recuperar la legitimidad y funcionalidad del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Siscode), logrando que el proceso de formulación de políticas parta de la base del sistema (nivel comunitario), hasta el nivel nacional, y del nivel nacional hacia la base, tomando en cuenta las prioridades de las comunidades y las líneas y orientaciones generales de las políticas públicas de largo alcance (PNUD: 2010). Además, reforzar los mecanismos de control y fiscalización de la inversión pública que ejecutan los consejos departamentales de desarrollo en coordinación con las municipalidades, espacios hasta ahora lamentablemente considerados como un foco de corrupción y opacidad.

4.6 Objetivo 6.
Incorporar el análisis de la responsabilidad del sector privado en los esfuerzos de lucha contra la corrupción

4.6.1 Acciones en materia de reforma legislativa

Revisar, actualizar o emitir, cuando proceda, leyes vinculadas con:

- El cumplimiento pleno del estándar del Foro Global de Transparencia Fiscal e Intercambio de Información Tributaria de la OCDE y de otros estándares identificados con el esfuerzo internacional de cooperación y trabajo coordinado en contra de la evasión de impuestos y otras formas de fraude fiscal transnacional. En particular, aprobar legislación que logre el cumplimiento pleno en los ámbitos de:

  - Acceso e intercambio de información bancaria para fines de control tributario, respetando las disposiciones constitucionales de garantía de confidencialidad.

  - Acceso e intercambio de información sobre la propiedad de las empresas privadas, en particular el tránsito de un sistema de acciones al portador a acciones nominativas.

  - Intercambio de información con administraciones tributarias de otros países.

- Normas para garantizar la competencia y la operación regulada de mercados. En particular, las leyes de competencia y otras normas reguladoras de mercados privados deben incluir regulaciones especiales para proveedores y contratistas privados que realizan negocios con el Estado. Para este propósito, se recomiendan los estándares contemplados en la metodología para la autoevaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas y las recomendaciones sobre gobernanza presupuestaria de la OCDE.

- Las obligaciones de las organizaciones, asociaciones y gremiales empresariales privadas para la emisión de códigos de ética y manuales de estándares de calidad.

- Tipificar el delito de *pacto colusorio* en las adquisiciones públicas.

4.6.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional

- Las organizaciones, asociaciones y gremiales empresariales privadas deben realizar declaraciones públicas en las que reconozcan que la corrupción es un problema que también les afecta, y en las que manifiesten su disposición de sumarse a los esfuerzos para enfrentarla. Este tipo de declaración debe lograr dejar atrás los enfoques anteriores y desactualizados que sostenían que la corrupción era un fenómeno exclusivo del sector público.

- Las organizaciones, asociaciones y gremiales empresariales privadas deben modernizar y revisar sus códigos de ética y manuales de estándares de calidad, haciéndolos más estrictos e incorporando de manera explícita políticas y medidas anticorrupción. En particular, los casos relevantes analizados apuntan a que los sectores económicos que deben adoptar este tipo de medidas con prioridad son: los contratistas de la construcción; los proveedores de medicamentos y demás productos farmacéuticos e insumos médicos y hospitalarios; los medios de comunicación y empresas privadas contratistas de publicidad gubernamental; empresas y cooperativas proveedoras de servicio público de transporte de personas, tanto los de carácter urbano como extraurbano, entre otros.

- A las instituciones que tienen a su cargo la promoción de la transparencia, impulsar el debate sobre la responsabilidad del sector privado en la lucha contra la corrupción, incluyendo la necesidad de promoción de la ética en los negocios como elemento de la responsabilidad social empresarial (RSE),

así como otros elementos sugeridos por la convención anticorrupción de la ONU.

- Fortalecer a las administraciones tributarias para que cumplan eficazmente los compromisos internacionales de transparencia tributaria que incluyen facilitar el intercambio de información con otras administraciones con las que existan acuerdos suscritos para este propósito.

4.6.3 Prioridades particulares por país

En Guatemala

- Atender las recomendaciones que la evaluación del sistema nacional de adquisiciones públicas realizada en 2009-2010 siguiendo la metodología estándar de la OCDE planteara para el pilar de mercados privados. En particular, atender las recomendaciones para el mercado privado de medicamentos y el sector de la construcción.

- El Congreso de la República debe aprobar la *Ley de Competencia*, iniciativa de ley número de registro 4426. Esta propuesta legislativa debe contar con medidas para los mercados privados de proveedores y contratistas del Estado, incluyendo mecanismos de transparencia y controles contra prácticas monopólicas y colusorias en los negocios con el Estado.

4.7 Objetivo 7.
Reconocer y enfrentar la relación entre corrupción y sistemas político electorales

4.7.1 Acciones en materia de reforma legislativa

Revisar, actualizar o emitir, cuando proceda, leyes vinculadas con:

- Declarar como materia del derecho de acceso a la información pública aquella relacionada con financistas y financiamientos

de las campañas electorales. Se debe fortalecer la normativa para la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, con el propósito de ir cerrando las brechas que permiten un manejo opaco de los recursos percibidos por los partidos políticos para su operación permanente y durante las campañas electorales.

- Prohibir que financistas electorales puedan ser proveedores o contratistas del Estado en el período de gobierno inmediato posterior a las elecciones. Esta medida permite cerrar el círculo vicioso en el que un financista electoral busca recuperar la «inversión» realizada al financiar una campaña electoral vía contratos amañados o sesgados por el funcionario del gobierno electo.

4.7.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional

- Fortalecimiento de los tribunales electorales y de las unidades específicas de estas instituciones que tienen a su cargo dar seguimiento a los aportes que reciben los partidos políticos para su funcionamiento.

- Institucionalizar mecanismos de información sobre el cumplimiento de las normas de fiscalización sobre financiamiento de partidos políticos y para que la ciudadanía pueda conocer la identidad de los financistas.

4.7.3 Prioridades particulares por país

En El Salvador:

- Se insta al Ministerio de Hacienda (MH) a poner fin a la controversia que persiste con relación a la solicitud de información de la entidad Acción Ciudadana sobre financiamiento electoral, acatando las resoluciones que el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) ha emitido para el caso (véase la sección 2.4 de este informe).

Esta acción sentaría un precedente muy valioso para el esfuerzo anticorrupción y la transparencia del sistema electoral y de partidos políticos salvadoreño.

En Guatemala:

- Se insta al Tribunal Supremo Electoral (TSE) a emitir y publicar normativas que ofrezcan a la ciudadanía garantías de acceso a la información sobre financiamientos y financistas de las elecciones generales programadas para 2019. Para estas disposiciones, se sugiere tomar muy en cuenta las lecciones de los numerosos casos investigados por el MP y la Cicig relacionados con financiamiento electoral ilícito y vinculados con corrupción dentro del sistema electoral y de partidos políticos.

4.8 Objetivo 8.

Reforma estructural del sistema de administración de justicia, incluyendo acciones que fortalezcan sus capacidades para luchar contra la corrupción

4.8.1 Acciones en materia de reforma legislativa

Impulsar reformas constitucionales y revisar, actualizar o emitir, cuando proceda, reformas a la legislación ordinaria para:

- Promover el debate —de acuerdo con tendencias internacionales y de conformidad con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada país— sobre la conveniencia de declarar la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, evaluando sus ventajas, desventajas y barreras legales o de otra naturaleza.

- Definir y aplicar mecanismos para que los procesos de elección de las altas autoridades de las instituciones del sector justicia atiendan méritos y perfiles profesionales, de acuerdo con los estándares internacionales y buenas prácticas de

publicidad en esta materia, permitiendo además la auditoría social del proceso.

- Adoptar medidas para reforzar la integridad (incluyendo códigos y normas de conducta) y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros de las instituciones del sector justicia, en particular magistrados, jueces, fiscales y policías.

4.8.2 Acciones en materia de fortalecimiento institucional

- Diseño e implementación de programas de capacitación sobre tópicos de lucha contra la corrupción, con miras a la creación de jurisdicciones penales especializadas en materia de corrupción con competencia nacional, como la que se intenta construir en Honduras.

- Fortalecer las asignaciones presupuestarias, de manera que sean realistas y garanticen a las instituciones del sector justicia presencia y cobertura territorial para investigar y perseguir a los responsables de actos de corrupción.

- Asegurar mecanismos de coordinación interinstitucional para que las entidades del sector justicia, en particular las fiscalías, puedan acceder a la información necesaria para sustentar las investigaciones en casos de corrupción.

- Impulsar de manera articulada campañas de concienciación sobre la importancia de la cultura de legalidad, para transformar las conductas permisivas y tolerantes de la corrupción e impunidad y transitar hacia el pleno respeto y sujeción de gobernantes y gobernados a las leyes vigentes.

4.8.3 Prioridades particulares por país

En Guatemala:

- Aprobar las reformas constitucionales que se han propuesto para el fortalecimiento del sector justicia.

- El Organismo Judicial debe redoblar esfuerzos y ampliar sus capacidades para procesar los numerosos casos de corrupción de alto impacto que están presentando el MP y la Cicig.

- El Organismo Judicial debe fortalecer su capacidad para procesar los casos de evasión de impuestos y otras formas de fraude fiscal, incluyendo a los órganos jurisdiccionales que deben autorizar el acceso de la SAT a información bancaria de los contribuyentes.

En Honduras:

- Aprobar la propuesta de ley de colaboración eficaz a partir de la iniciativa formulada y presentada por la Maccih; esta constituye un requisito indispensable para fortalecer la persecución penal al constituir una herramienta legal que permitiría negociar ciertos beneficios a personas imputadas por la comisión de delitos a cambio de información sobre estructuras y operaciones criminales relacionadas con la corrupción o con otros actos delictivos graves.

Referencias bibliográficas

- Arcila Niño, O. (2000). «Aproximación teórica y metodológica para estudiar el fenómeno de la corrupción», en *Riesgos de corrupción en la administración pública. Estudio de casos.* Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública.

- Bacigalupo, S. y Jesús L. (2013). *Responsabilidad penal y administrativa de las personas jurídicas en delitos relacionados con la corrupción.* España: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2009). *Propuesta del plan de acción para el apoyo a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia.* Washington, D.C.: División de Capacidad del Estado.

- Buscaglia, E. y van Dijk, J. (2003). «Controlling organized crime and corruption in the public sector», en ONUDD, *Forum on Crime and Society*. Viena, Austria.

- Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2015). *El costo de la democracia: Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Castillo, N. (2012). *Deficiencias de las denuncias e informes de la Contraloría General de Cuentas por ilícitos contra el patrimonio público nacional, que dificultan la investigación penal a cargo de la Fiscalía contra la Corrupción y vulneran los principios de celeridad y economía procesal.* Trabajo de tesis, Guatemala.

- Castro Suárez, Roque (2000). *Siete obstáculos para la participación ciudadana. El municipio de Yoro-Honduras.* Consejo Latinoamericana de Ciencias Sociales: Colombia.

- Centro Global para el Desarrollo y la Democracia (2014). *Prevención y gestión de riesgos de corrupción para el sector público en América Latina*. Perú.

- Chevarría, Franz y Enrica de Pasquale (2014). *Experiencias de coordinación innterinstitucional para la lucha contra los delitos económico financieros vinculados a la corrupción en América Latina y la Unión Europea*. España: Programa para la Cohesión Social en América Latina –EUROsociAL–. Documento de trabajo, número 15.

- Cippec (2014). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación.* Documento de trabajo No. 119. Buenos Aires, Argentina.

- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2014). *Lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción.* Lima, Perú.

- Comisión de la Verdad (2012). *Informe de la Comisión de la Verdad. La voz más autorizada es la de las víctimas.* Tegucigalpa, Honduras.

- Comisión de la Verdad para El Salvador (1993). *De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador*. El Salvador.

- Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2011). *Para que los hechos no se repitan*. Honduras.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2012). *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad.* Santiago de Chile: Cepal.

- Comisión Europea (2014). *Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de la gestión.* Bruselas, Bélgica.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2001). *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*. Organización de los Estados Americanos, referencia OEA/Ser./L/VII.110 [en línea, en formato PDF], disponible en: http://www.cidh.org/countryrep/paraguay01sp/indice.htm.

- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) (2014). *Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con ocasión de su séptimo año de labores*. Guatemala.

- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) (2015). *Sistema de medición de la impunidad en Guatemala.* Guatemala.

- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) (2015). *Financiamiento de la política en Guatemala.* Guatemala: Cicig [en línea, en formato PDF], disponible en: http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf.

- Comisión Interventora IHSS (2014). *Primer Informe de la Comisión Interventora del Instituto Hondureño de Seguridad Social.* Honduras.

- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999). *Guatemala. Memoria del silencio.* UNOPS, Guatemala.

- Concha, G. y A. Naser (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad.* Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Cepal.

- Congreso Nacional (2015). *Informe. Comisión multipartidaria nombrada por el presidente del congreso nacional para investigar los avances relacionados con el caso de corrupción del Instituto Hondureño de Seguridad Social IHSS y otros casos en los que la ciudadanía tenga un especial interés por su alto impacto socia*l. Tegucigalpa MDC, Honduras.

- Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (2011). *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: Retos, posibilidades y oportunidades*. Ginebra, Suiza [en línea, en formato PDF], disponible en: http://www.ichrp.org/files/reports/63/131b_report_es.pdf.

- Consejo para la Transparencia (2012). *Evaluación de la transparencia. Estado del arte de los indicadores.* Santiago de Chile.

- Cooper, T. (1982). *The Responsible Administrator.* Estados Unidos: Kennicat Press Corporation.

- Corporación Latinobarómetro (2016). Informe 2016 [en línea, en formato PDF], disponible en: http://gobernanza.udg.mx/sites/default/files/Latinobarómetro.pdf.

- Consejo Económico y Social de España (2014). *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea. Experiencias prácticas de diálogo social.* Madrid, España.

- Cunill Grau, N. (2006). «La transparencia en la gestión pública: ¿Cómo construirle viabilidad?», en *Estado, gobierno, gestión pública.* Santiago de Chile: Revista Chilena de Administración Pública.

- Escobar M. (2005). *La transparencia en el Estado salvadoreño. La perspectiva de los empresarios*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop), Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas».

- Estado de la Región (2010). *Cuarto informe del Estado de la Región.* San José, Costa Rica.

- Fundación Ecología y Desarrollo (2013). *Programas y políticas públicas para la prevención de la corrupción en el ámbito privado. Buenas prácticas en América Latina y la Unión Europea.* España: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

- Fundación para el Debido Proceso (2016). *La lucha contra la impunidad desde el derecho internacional. Reflexiones a partir de las experiencias heterodoxas en Latinoamérica: La CICIG en Guatemala, la MACCIH en Honduras y el GIEI en México.* Washington, D.C.

- FMI *(2014). Código de buenas prácticas de transparencia fiscal.* Washington, D.C.

- FMI (2007). *Manual de Transparencia Fiscal.* Washington, D.C.

- Gobierno de Argentina (2009). *Ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública: Manual para el ejercicio de la función pública*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

- Gobierno de Argentina (2009). *Conflictos de intereses: Disyuntivas entre lo público y lo privado y prevención de la corrupción*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

- Gobierno de Colombia (2000). *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción.* Colombia: Dirección General de Políticas de Administración Pública.

- Gobierno de Colombia (2013). *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.* Colombia: Secretaría de Transparencia.
- Gonzáles Llaca, E. (2005). *Corrupción: Patología colectiva*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Griner, Steven y Daniel Zovatto (2004), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina.* San José, OEA-IDEA.

- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi y Rosa Alonso-Terme (2002). *Does corruption affect income inequality and poverty?.* Fondo Monetario Internacional.

- IBP (2011). *Guía para la transparencia en las finanzas públicas: Buscar más allá del presupuesto central.* Washington, D.C.

- Icefi/Oxfam (2015). *La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. Ciudad de Guatemala.

- Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) (2016). *La cultura y las actitudes de los servidores públicos hacia la transparencia y el acceso a la información pública* [en línea], disponible en: http://www.iaip.gob.sv/?q=información-oficiosa/la-cultura-y-las-actitudes-de-los-servidores-públicos-hacia-la-transparencia--0.

- Klitgaard, Robert (1984). *Prevención de la corrupción en el servicio público: Un enfoque internacional.* México: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Maccih (2017). *Derecho de acceso a la información e intereses legítimos de defensa y seguridad en Honduras: La búsqueda del balance en un Estado democrático y constitucional de derecho* [en línea, en formato PDF], disponible en: http://www.oas.org/en/spa/dsdsm/maccih/new/docs/20170705_MACCIH_5.pdf.

- Martínez Peñate, Óscar (2014). *El Salvador Ministerio de Obras Públicas: Transparencia vs. corrupción*. San Salvador, El Salvador: UFG Editores.

- Mauro, Paolo (1998). *Corruption and the composition of government expenditure*. Fondo Monetario Internacional.

- Mendel, T. (2009). *El derecho a la información en América Latina: Comparación jurídica.* Quito, Ecuador: Unesco.

- Mezones, F. (editor) (2006). *Transparencia en la gestión pública: Ideas y experiencias para su viabilidad.* Ciudad de Guatemala, Guatemala.

- Mujica, Paris (2015). *Actores privados e intermediarios de la corrupción. Un estudio en base a las investigaciones periodísticas en casos de gran y mediana corrupción en América Latina.* Pontificia Universidad Católica del Perú: Laboratorio de Criminología Social y Estudios sobre la Violencia.

- Observatorio México ¿cómo vamos? (2014). *Semáforo Económico Nacional*. México.

- OCDE (2003). *Guidelines for managing conflict of interest in the public service.* París, Francia.

- OCDE (2009). *Revolving Doors, Accountability and Transparency – Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutionsin the Financial Crisis.* París, Francia.

- OCDE (2015). *Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria.* París, Francia.

- ONUDD (2004). *UN Anti-Corruption Toolkit. The Global Programme Against Corruption,* 3rd Edition. Viena, Austria.

- ONUDD (2007). *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Departamento para Asuntos de Tratados, Viena, Austria.

- ONUDD (2010). *Guía técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Departamento para Asuntos de Tratados, Viena, Austria.

- ONUDD (2012). *Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: Algunos insumos para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desde la experiencia de América Latina.* Panamá.

- Ortega, B., Casquero, A. y Sanjuán, J. (2016): *Corruption and convergence in human development: evidence from 69 countries during 1990-2012*. Social Indicators Research.

- Pacheco, Paula y Juan F. López (2006) *Participación ciudadana y calidad de las políticas sociales.* Santiago de Chile.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadano.* Buenos Aires, Argentina.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *Consejos de desarrollo y participación ciudadana en Guatemala (1985-2009).* Cuadernos de Desarrollo Humano, Guatemala.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011) *Programas anticorrupción en América Latina y el Caribe. Estudio sobre tendencias anticorrupción y proyectos del PNUD.* Panamá.

- Pontificia Universidad Católica del Perú (2012). *Estudios críticos sobre los delitos de corrupción de funcionarios en Perú.* Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Perú.

- Procurador de los Derechos Humanos (2014). *Nota conceptual: El problema de la falta de indicadores de impunidad en Guatemala.* Guatemala: Dirección de Investigación en Derechos Humanos.

- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal.

- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2011). *El derecho de acceso a la información en las Américas: Documentos básicos.* Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2015). *El derecho de acceso a la información en las Américas: Entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento.* Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Sol Arriaza, Ricardo (2010). *Avances y desafíos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados centroamericanos.* Estado de la Nación: cuarto informe del Estado de la Región.

- Solís Fallas, A. (1995). *El control parlamentario.* San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.

- Tortosa, José María (1994). *Corrupción.* Madrid, España: Icaria editorial.

- Transparencia Internacional (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlín, Alemania.

- Transparencia Internacional (2011). *Índice de Fuentes de Soborno.* Berlín, Alemania.

- Transparencia Internacional (2014). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Berlín, Alemania.

- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009). *Arreglos institucionales para la prevención de corrupción: Consideraciones para la implementación del artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.* Bergen, Noruega.

- USAID (2004). *La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas.* Oficina de América Latina y el Caribe, Estados Unidos.

- Wola (2015). La CICIG: un instrumento innovador contra redes criminales y para el fortalecimiento del Estado de Derecho. Washington, D.C.

Anexo: entrevistas realizadas

Nota: en el portal de Internet del Icefi, www.icefi.org pueden encontrarse copias digitales de los audios originales de la mayoría de las entrevistas realizadas.

El Salvador		
Institución/cargo	**Nombre**	**Fecha (2016)**
Economista del Banco Interamericano de Desarrollo	José Larios	29 de septiembre
A título personal	Héctor Dada	3 de octubre
Director ejecutivo/ director del Programa de Transparencia de la Iniciativa Social para la Democracia	Ramón Villalta/Óscar Campos	3 de octubre
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades)	Álvaro Trigueros	3 de octubre
Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	Gerson Martínez	3 de octubre
Director de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda	Nelson Fuentes	3 de octubre
Asesor de políticas y reformas institucionales de Fomilenio II y expresidente del Banco Central de Reserva	Carlos Acevedo	3 de octubre

Director, Membreño Consulting	Luis Membreño	4 de octubre
Instituto de Acceso a la Información Pública	Mauricio Antonio Vásquez López	4 de octubre
Secretario de Participación, Transparencia y Anticorrupción	Marcos Rodríguez	4 de octubre
Diputada presidenta de la Asamblea Legislativa	Lorena Peña	4 de octubre
Comisionado del Instituto de Acceso a la Información Pública	Mauricio Vásquez	4 de octubre
Experta en temas de transparencia y anticorrupción, Fusades	Carmina Castro	4 de octubre

Honduras		
Institución/cargo	**Nombre**	**Fecha (2016)**
Diputado de la República	Jorge Cálix	19 de septiembre
Coordinador de investigaciones, Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), capítulo hondureño de Transparencia Internacional	Lester Ramírez	19 de septiembre
Subdirector, Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (Fosdeh)	Ralf Flores	19 de septiembre
Vocero de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih)	Juan Federico Jiménez	19 de septiembre

Expresidente del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (Cohep)	Adolfo Facussé	20 de septiembre
Viceministro de Finanzas y Presupuesto, Secretaría de Finanzas (Sefín)	Carlos Borjas	20 de septiembre
Directora de Investigación Científica y Posgrado de la Universidad Autónoma de Honduras	Leticia Salomón	20 de septiembre
Empresario de la industria de la construcción	Manuel Bustamante	20 de septiembre
Presidente de Junta Directiva, Colegio de Arquitectos de Honduras	Marlon Urtecho	20 de septiembre
Jefe de la Unidad de Investigación, Consejo Nacional Anticorrupción	Odín Fernández	20 de septiembre
Director ejecutivo / Director del Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, Cohep	Armando Urtecho y Santiago Herrera	21 de septiembre
Miembro, Grupo Promotor del Diálogo Fiscal	Arturo Alvarado	21 de septiembre
Diputada de la República	Fátima Mena	21 de septiembre
Secretario ejecutivo, Pastoral Social / Cáritas Honduras	German Cálix	30 de septiembre
Vicepresidente del Congreso Nacional	Antonio Rivera Callejas	30 de septiembre
Presidente ejecutivo de ASJ	Carlos Hernández	14 de octubre

Guatemala		
Institución/cargo	**Nombre**	**Fecha (2017)**
Secretaria ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública, Procuraduría de los Derechos Humanos	Violeta Mazariegos	22 de marzo
Punto de contacto de Gobierno Abierto	Zaira Mejía	24 de marzo
Integrante, Movimiento Justicia Ya	Gabriel Wer	27 de marzo
Presidente de Asociación para el Desarrollo, la Organización, Servicios y Estudios Socioculturales	Gustavo Berganza	27 de marzo
Fundación 2020	Mario García Lara / César Sigüenza	27 de marzo
Comisionado internacional contra la impunidad en Guatemala (Cicig)	Iván Velásquez	28 de marzo
Presidente de la Cámara de Comercio de Guatemala	Jorge Briz	28 de marzo
Contralor General de Cuentas	Carlos Mencos	29 de marzo
Ministro de Finanzas Públicas	Julio Héctor Estrada	29 de marzo
Presidente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras / presidente de la Cámara de Construcción de Guatemala	Jose González-Campo	29 de marzo

Diputado, presidente de la Comisión de Probidad y Transparencia del Congreso de la República	Amílcar Pop	30 de marzo
Presidente de Junta Directiva de Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional	Manfredo Marroquín	05 de abril
Diputado, miembro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Carlos Barreda	07 de abril
A título personal	Edgar Gutiérrez	24 de abril
Expresidente de la República y director fundador de la Fundación Esquipulas	Vinicio Cerezo	05 de mayo
Fiscal general y jefa del Ministerio Público	Thelma Aldana	12 de mayo

La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano, del Icefi, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2017, con una tirada de 1,000 ejemplares. Editorial Serviprensa, 3a. avenida 14-62, zona 1, 01001. Guatemala, Guatemala, Centroamérica. Teléfono (502) 2245-8888. Correo electrónico: ventas@serviprensa.com Página web: http://www.serviprensa.com/