



**LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS, COMO
MECANISMO DE PROTECCIÓN, FRENTE A LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN Y SU
IMPACTO EN LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: EL
SALVADOR**

Marta Gloria Flores Guardado

**XIV Máster Universitario en Protección Internacional de los Derechos Humanos
Universidad de Alcalá**

Índice de materias

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	4
LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN COMO VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	4
I. DEFINICIONES	4
1.- Los conceptos de corrupción, función pública, funcionario público y bienes	4
II. LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN FRENTE A LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN	7
III. LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES FRENTE A LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN.....	11
IV. SISTEMA NORMATIVO EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	15
1. Mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción	15
A) El sistema universal: La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción	15
B) Los sistemas regionales.....	17
2. Normativa nacional de El Salvador.....	23
A) Constitución de la República.....	23
B) Legislación penal.....	23
C) Legislación administrativa disciplinaria	24
D) Legislación en materia de ética pública, acceso a la información y rendición de cuentas. .	25
CAPÍTULO II	28
EL ROL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES FRENTE A LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN	28
I. LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.....	28
1. Antecedentes	28
2. Tipos de instituciones nacionales de derechos humanos	32
3. Su naturaleza, competencias y garantías para su independencia	35
II. LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.	38
1. Importancia de su mandato para la protección de estos derechos.....	38
2. Algunos ejemplos de buenas prácticas de instituciones nacionales de derechos humanos de la región en materia de corrupción.....	41
A. Caso de Guatemala	41

B. Panamá.....	42
C. Perú	44
CAPÍTULO III	45
ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE EL SALVADOR EN CASOS DE CORRUPCIÓN	45
I. MANDATO DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	45
1. Atribuciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.....	45
2. Mecanismos de protección la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.....	46
3. El contexto nacional	50
III. EXPERIENCIA DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS FRENTE A LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA INVESTIGACIÓN DEL CASO FLORES, UN CASO ILUSTRATIVO... 55	
1. Resolución final emitida por la Procuraduría en el caso Flores	55
A. Antecedentes del caso	57
B. Acciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el caso.....	58
C. Conclusiones y recomendaciones de la Procuraduría en la resolución del caso.....	61
D. Deberes incumplidos por el Estado en el caso descrito	63
CONCLUSIONES	68
ÍNDICE DE FUENTES CITADAS.....	72

ÍNDICE DE SIGLAS

ACNUD	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPDH	Consejo Centroamericano de Procuradores
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
FÍO	Federación Iberoamericana de Ombudsmán
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INDH	Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.
OEA	Organización de Estados Americanos
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
OMS	Organización Mundial para la Salud
ONG's	Organismos no Gubernamentales.
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

RESUMEN

El presente trabajo analiza el vínculo de los actos de corrupción con los derechos humanos, especialmente con los económicos, sociales y culturales; así como la importancia del rol de las instituciones nacionales de derechos humanos, con énfasis en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, para velar porque el Estado respete, proteja y garantice los derechos humanos frente a los actos de corrupción y generar conciencia en la población a través de la promoción y educación de sus derechos.

ABSTRACT

This paper analyzes the link between corruption and human rights, especially economic, social and cultural rights in El Salvador; as well as the importance of human rights institutions, specially the Ombudsman's Office for the Defense of Human Rights, to ensure that the State respects, protects and guarantees human rights against acts of corruption and generate awareness in the population through the promotion and education of their rights.

PALABRAS CLAVES

Corrupción; derechos humanos; derechos económicos, sociales y culturales, deberes del Estado, instituciones nacionales, El Salvador.

KEYWORDS

Corruption, human rights, economic, social and cultural rights, state duties, national institutions, El Salvador.

INTRODUCCIÓN

La corrupción se presenta de distintas formas y afecta a todos los países en diferentes niveles. Dado el aumento de los casos en los últimos tiempos y su impacto, la corrupción ha sido motivo de preocupación para la Organización de Naciones Unidas, (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otros organismos internacionales; tal como se advierte en el texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, uno de los más amplios acuerdos internacionales sobre la materia, en cuyo preámbulo se expresa la preocupación por la grave amenaza que representa la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades¹.

La corrupción plantea un desafío para los Estados y los obliga a tomar medidas para prevenirla, combatirla y sancionarla; ya que debilita la institucionalidad, los recursos y frena el desarrollo de los países, lo cual se traduce en retroceso o estancamiento en el goce de los derechos humanos, mayormente de aquellos que demandan asignación de recursos económicos.

El tema no es ajeno a la labor de las instituciones nacionales de derechos humanos – llámense *Ombudsman*, defensorías, procuradurías o comisiones–, cuyo mandato constitucional o legal las faculta para supervisar la actuación del Estado frente a las personas y el cumplimiento de deberes en materia de derechos humanos. Sin embargo, el trabajo en este campo, plantea nuevos retos para estas instituciones, tanto en la protección como en la promoción y educación; pues al ser un tema que tradicionalmente ha sido abordado desde el ámbito penal, ético y de contraloría pública, estas instituciones encuentran resistencia y falta de colaboración por parte de las entidades supervisadas.

El presente trabajo tiene por objeto analizar, por una parte, la estrecha vinculación existente entre los actos de corrupción con el deber que tienen los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos; y, por otra, el importante rol de las instituciones nacionales de derechos humanos, como mecanismos internos de protección, frente a los actos de corrupción y su impacto en los derechos humanos, específicamente de los económicos, sociales y culturales.

Particularmente, se analizará el mandato con el que cuenta la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador para velar por el respeto y garantía de los

¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Adoptada por la Asamblea General con la resolución 58/4, el 31 de octubre de 2003.

derechos humanos e incidir en las políticas públicas y en las prácticas estatales a efecto de que las instituciones competentes adopten medidas efectivas a fin de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones que se cometan con tales actos; así como en la conciencia social, mediante acciones de promoción y educación en derechos humanos.

El tema de la corrupción es complejo y tiene muchas aristas, por lo cual el presente trabajo no pretende ser exhaustivo y agotar todos los temas que se relacionan. Se empleará el método empírico-deductivo con el cual se pretende conocer y comprender la vinculación de los actos de corrupción y los derechos humanos, con énfasis en los económicos, sociales y culturales; desde aspectos teóricos, normativos y jurisprudenciales, a fin de identificar de qué manera resultan afectados los derechos humanos con la corrupción, la forma en que los Estados deben respetar, proteger y garantizar estos derechos y rol que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos.

En cuanto a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, se analizará un caso emblemático de corrupción investigado por esta institución a efecto de identificar si las autoridades salvadoreñas vinculadas actuaron de conformidad con los principios y parámetros establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos; así como el alcance del mandato de la Procuraduría en esta materia.

Para tales objetivos, se utilizarán fuentes primarias y secundarias de información que tienen como hilo conductor los estándares de protección del derecho internacional de los derechos humanos, que serán desarrollados en tres capítulos.

El primero contiene aspectos generales, definición de los actos de corrupción y los derechos humanos y una aproximación al establecimiento del vínculo entre ambos, de manera más específica con los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, se relacionará la normativa internacional básica en materia de corrupción y la legislación nacional que tipifica conductas que pueden constituir actos de corrupción, sancionables en el ámbito penal y el administrativo.

En un segundo capítulo se desarrollan aspectos generales, antecedentes, competencia, características, mandato y clasificación de las instituciones nacionales de derechos humanos y su relación con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de estas instituciones. Asimismo, se mencionan las experiencias de tres instituciones de América Latina, como ejemplos de buenas prácticas del trabajo que estas pueden realizar para proteger los derechos de las personas frente a los actos de corrupción o para prevenirla. Lo anterior,

sienta las bases para el análisis que finalmente se realizará en el tercer capítulo, sobre el contexto nacional y el mandato de la Procuraduría la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, así como su experiencia y desafíos en el manejo de casos de corrupción, a partir de la exposición de un caso emblemático investigado.

Finalmente, se plantearán las conclusiones a las cuales se arriba a partir de los objetivos propuestos, la información y el análisis realizado; en espera de que las mismas constituyan un aporte para el estudio más profundo del tema.

CAPÍTULO I

LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN COMO VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

I. DEFINICIONES

1.- Los conceptos de corrupción, función pública, funcionario público y bienes

La corrupción ha estado presente desde siempre en la sociedad. Algunas de sus manifestaciones como el soborno, el fraude y el cohecho, se encuentran mencionadas en textos antiguos, entre ellos la Biblia, la Divina Comedia escrita por Dante Alighieri en siglo XIV y la Constitución de los Estados Unidos que data de 1787 (art. II, sección 4). La corrupción ha sido abordada desde diferentes ámbitos: filosófico, político, social, jurídico, económico, etc.; sin embargo, a la fecha no hay uniformidad en los criterios para una definición universal y es que, como lo expresan algunos autores:

“la corrupción es más fácil de identificar que de definir. Por ese motivo, es comprensible que exista una variedad de definiciones alternativas, sin que ninguna de ellas resulte completamente satisfactoria²”.

Existen diferentes definiciones de la corrupción, comenzando por una de las acepciones de la Real Academia Española, según la cual corrupción es:

“En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores³”.

Referida a las nociones de función pública, interés público y burocracia, la corrupción es definida también como:

“Toda conducta que se desvía de los deberes normales inherentes a la función pública debido a consideraciones privadas tales como las familiares, de clan o de amistad, con objeto de obtener beneficios personales -en dinero o en posición social⁴”.

Desde un enfoque económico, el profesor Carlos Mario Gómez Gómez, define la corrupción como:

“...el resultado de un arreglo institucional que, como cualquier otro que podemos imaginar para resolver los problemas de asignación de recursos resulta en la utilización de los recursos públicos o privados y las habilidades de los individuos para unos fines privados y sociales en detrimento de otros⁵”.

² GÓMEZ GÓMEZ, C.M., “El análisis económico de la corrupción”, *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, 2004, n° 10, 127-147, p. 6.

³ Diccionario de la lengua española, www.dle.rae.es.

⁴ NYE, J. S., “Corruption and political development: a cost-benefit analysis”, *American Political Science Review*, Vol. 61, n° 2, June 1967, p. 417-429, citado por José Ma. Rico y Luis Salas en *La corrupción pública en América latina: manifestaciones y mecanismos de control*, Centro para la administración de justicia, Universidad internacional de la Florida, 1996, p.7.

⁵ GÓMEZ GÓMEZ., C.M., *op. cit.* p. 6.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la corrupción es:

“el abuso de confianza pública con fines privados, es un fenómeno moral, aunque haya dinero involucrado en la gran mayoría de los casos, en que se utiliza un cargo público para beneficio de uno o más individuos en vez de en el interés nacional ⁶”.

Para *Transparency Internacional*, corrupción es:

“el abuso del poder para beneficio privado⁷”.

El Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa, en su art.2 define la corrupción como:

“El hecho de solicitar, ofrecer, otorgar o aceptar, directa o indirectamente, un soborno o cualquier otra ventaja indebida o la promesa de una ventaja indebida, que afecte al ejercicio normal de una función o al comportamiento exigido al beneficiario del soborno, de la ventaja indebida o de la promesa de una ventaja indebida⁸”.

En materia de derechos humanos, la normativa internacional no desarrolla una definición expresa del término; aunque se han realizado importantes esfuerzos normativos que identifican sus formas, así como las obligaciones y consecuencias para los Estados frente a los actos de corrupción, con base en las cuales se puede afirmar que existe un consenso para calificar como corruptas ciertas prácticas políticas, sociales o comerciales, sean estas imputables a funcionarios o a particulares que abusan del poder para beneficio propio o de terceros.

Para los efectos del presente trabajo, se propone una definición práctica que retoma algunos elementos comunes identificados en las diferentes definiciones relacionadas; de tal forma que se entenderá por corrupción: “el abuso de poder cometido por funcionarios públicos o particulares con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismos o para terceras personas”.

A nivel doctrinario, según su naturaleza y dimensión, la corrupción ha sido objeto de clasificación. Así, por ejemplo, se habla de la pequeña y gran corrupción, de una corrupción política, de la corrupción administrativa, de la corrupción corporativa y de la corrupción institucionalizada; según un estudio realizado por el Consejo internacional de políticas de derechos humanos y el Instituto tecnológico y de estudios superiores de monterrey., que las describe de la siguiente manera:

⁶ CEPAL, *La Corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas*, ONU, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, noviembre de 2007, p. 33.

⁷ Ver la Web de la ONG Transparency international en: www.transparency.org/glossary/term/corruption, consultada el 10 de junio de 2018.

⁸ CONSEJO DE EUROPA, Convenio n° 174, Estrasburgo, 4 de noviembre de 1999.

“La pequeña corrupción se refiere a la corrupción que afecta a las personas que interactúan con las y los funcionarios del Estado al usar los servicios públicos. Este tipo de corrupción es llamada también «baja» «o de la calle», por el tipo de funcionarios involucrados, por las personas que la sufren directamente y por las sumas implicadas, por lo general modestas. La gran corrupción, en cambio, es la realizada por las y los altos funcionarios del Estado, presidentes, ministros, etc., y que involucra gran cantidad de bienes (...). La corrupción política incluye a los que hacen las leyes (legisladores, dictadores) porque actúan como creadores de las reglas o de los estándares mediante las cuales funciona una organización política. Estos funcionarios buscan fondos o sobornos para su beneficio político o personal y otorgan favores a sus seguidores en perjuicio de los beneficios públicos más extensos.

La corrupción administrativa comprende la utilización del cohecho y el favoritismo para disminuir los impuestos, evadir las regulaciones y ganar licitaciones para contratos de bajo nivel. La corrupción corporativa ocurre entre los empresarios privados y los proveedores de servicios públicos. También incluye el comportamiento ilegal de los funcionarios corporativos con tal de asegurar ganancia económica personal. La corrupción institucionalizada designa el comportamiento de aquéllos que abusan de sus cargos institucionales para influir sobre procesos o acciones institucionales tales como el personal que pone en práctica las leyes y los miembros del poder judicial; la corrupción operacional, de alcances más estrechos, describe actividades y objetivos específicos⁹”.

Como complemento a la propia noción de corrupción se hace necesario definir otros términos directamente vinculados a este fenómeno, como son los de función pública, funcionario público, servidor público, y el propio concepto de bienes; conforme a lo establecido en la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (CNUCC) y la Convención Interamericana contra la corrupción (CICC), las cuales se abordarán posteriormente.

Así, se entenderá por función pública:

“toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos” (art. I CICC).

Asimismo, el concepto de funcionario público, oficial gubernamental o servidor público comprende a:

“cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos” (art. 2 CNUCC).

En tanto que bienes son:

“los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos” (art. 2 CNUCC).

⁹ CONSEJO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS e INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY. *La corrupción y los derechos humanos, estableciendo el vínculo*, Suiza y México, 2009, pp. 19-20.

II. LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN FRENTE A LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN

Este flagelo que corroe las democracias ha sido analizado y cuestionado desde el enfoque ético, social y económico; además, ha sido objeto de preocupación y abordaje desde hace algún tiempo en diferentes espacios internacionales; sin embargo, la vinculación con los derechos humanos, es más o menos reciente y aún hay poca conciencia de la población sobre el impacto que tienen los actos de corrupción en el goce de sus derechos humanos.

A través de la corrupción se vulneran derechos de diferentes formas, hay diversas violaciones y víctimas por el incumplimiento de deberes del Estado y también existen distintos actores, no siempre son solo funcionarios los involucrados en los actos de corrupción. Según Clavijo Castañeda, existen tres formas en las que un gobierno vulnera derechos humanos bajo el fenómeno de la corrupción. Estas son: la exclusión, la ausencia de oposición política y la impunidad, a las cuales dicha autora se refiere en los siguientes términos:

“La primera forma es la exclusión en la que, especialmente en gobiernos republicanos, se elige a unos cuantos para que actúen en representación de la mayoría generando supresión de mecanismos de control ciudadano y ocultamiento en la toma y justificación de decisiones. La segunda es la ausencia de oposición política la cual permite la adquisición ilegal de contratos, venta ficticia de bienes, concesión de puestos públicos y maniobras secretas para perpetuarse en el poder, entre otros. Finalmente, la impunidad, ya que el crimen organizado, narcotráfico, corrupción y violaciones a derechos humanos son posibles debido a la inoperancia de la justicia, que a través de coacción o incentivos manipula la actuación de la justicia a favor de determinados intereses¹⁰”.

En cuanto a la responsabilidad de los Estados, Clavijo Castañeda añade que el fenómeno de la corrupción ataca los derechos humanos en razón de su ineficacia al no investigar y proteger a las personas afectadas por los actos de corrupción y que, podría decirse, el servidor público es el puente que ocupan grupos económicos o particulares para satisfacer sus intereses, aprovechándose de los bienes o recursos Estatales¹¹”. En otras palabras, hay una clase que corrompe a los servidores o se sirve de ellos para cumplir sus objetivos, con lo cual no solo se afecta a la buena administración pública, sino también a la población, directa o indirectamente.

En el Sistema Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado en la resolución del 12 de septiembre de 2017, que la corrupción, afecta la legitimidad de sus gobernantes, los derechos de las personas gobernadas y el erario de los

¹⁰ CLAVIJO CASTAÑEDA, A.S., “Actos de corrupción como violación a los derechos humanos”, pp. 35-45. Revista Saber, Ciencia y Libertad, Vol. 7, No. 1, Cartajena, 1912. Disponible en www.dialnet.unirioja.es. Consultada el 15 de mayo de 2018.

¹¹ *Ibidem*.

Estados, de por sí insuficiente para satisfacer las necesidades de la población, sobre todo en materia de salud, trabajo, educación, vida digna y justicia. En la misma resolución ha expresado también que:

[la corrupción], junto con la impunidad, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores, representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva del Estado de Derecho y restringen el pleno goce de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona. Las consecuencias son particularmente graves para las personas, grupos y colectividades históricamente excluidas, en especial para quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema...¹²”.

La violación a los derechos humanos por actos de corrupción, como forma de exclusión y discriminación, tiene su mayor impacto en poblaciones, grupos o sectores en condiciones de vulnerabilidad como son las personas migrantes, refugiadas y desplazadas, con discapacidad, con virus de inmunodeficiencia humana (VIH), privadas de libertad, adultas mayores, mujeres, niñez y personas en extrema pobreza. Los derechos individuales y colectivos de estas personas pueden ser vulnerados cuando deliberadamente los funcionarios o servidores públicos actúan con negligencia e imparcialidad; y cuando omiten cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger o garantizar los derechos humanos, abusando del poder o desviando los fondos públicos para obtener beneficios propios o de terceros.

En algunos casos, es la misma condición de vulnerabilidad la que expone a ciertos grupos a ser víctimas fáciles de la corrupción. Por ejemplo, los funcionarios corruptos pueden obtener dinero de trabajadoras y trabajadores inmigrantes que carezcan de un permiso de residencia, amenazándoles con la deportación a sabiendas de que no van a denunciar por su condición migratoria. En el caso de las mujeres, la corrupción impacta de forma diferente; en muchos casos refuerza y perpetúa las desigualdades de género existentes. En los lugares donde los hombres controlan las instituciones, las mujeres no tienen suficiente poder para desafiar la corrupción o al clientelismo.

La falta de acceso de las mujeres a la justicia las expone a determinadas formas de corrupción, como son el tráfico, la trata de personas y la explotación sexual que involucra redes en las que suele participar el funcionariado de fronteras, la policía y del poder judicial. Como inmigrantes irregulares, las mujeres están doblemente expuestas a la violencia sexual y otras formas de violencia, sin poder buscar protección ante los tribunales nacionales por la misma condición migratoria. En el caso de la niñez, la corrupción puede vulnerar sus

¹² Resolución 1/17 *Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 12 de septiembre de 2017, párrafo 11. Disponible en www.oas.org.

derechos cuando no tienen acceso a la salud y a la vivienda así como a las personas adultas, pero también afecta algunos derechos específicos como es el acceso a la educación, sobre todo en la primera infancia; o cuando no existen suficientes garantías en los procesos de adopción y migratorios para proteger a las niñas y niños contra el tráfico o la explotación y abuso sexual, el trabajo infantil y la violencia¹³.

Los derechos humanos de las personas en extrema pobreza pueden ser mayormente vulnerados por efectos de la corrupción, cuando se obstaculiza el acceso al agua, a la salud, a los servicios básicos, a la alimentación, a una vivienda digna, a contar con obras de infraestructura y a un medio ambiente sano, entre otros derechos.

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ha reconocido que la corrupción también tiene consecuencias desproporcionadas para las víctimas de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; quienes incluso pueden correr un mayor riesgo por su misma indefensión en la que se encuentran¹⁴.

No hay duda entonces de que, si bien los actos de corrupción pueden afectar a toda la población, sobre todo cuando se desvían grandes cantidades de dinero del erario nacional, las personas, grupos o poblaciones en condición de vulnerabilidad son siempre las que resultan mayormente perjudicadas. En palabras del exsecretario de Naciones Unidas, Ban Ki-moon:

“Cuando se roba dinero público para obtener beneficios personales, disminuyen los recursos destinados a la construcción de escuelas, hospitales, carreteras e instalaciones de tratamiento del agua. Cuando la ayuda externa se desvía a cuentas bancarias privadas se detienen importantes proyectos de infraestructura. La corrupción permite que se introduzcan en el mercado medicamentos falsificados o deficientes y que se arrojen residuos peligrosos en los vertederos y en los océanos. Los más vulnerables son los primeros en verse afectados y los que más sufren¹⁵”.

En este análisis, se debe considerar también que, quienes cometen actos de corrupción hacen lo posible para no ser identificados y mantenerse en el poder, lo cual les lleva a realizar otros actos para impedir que se conozcan los hechos. Al hacerlo, es posible que oculten o evadan información y opriman o ejerzan represalias de manera directa o indirecta contra sus detractores. También es probable que utilicen influencias para evitar que las víctimas obtengan justicia y reparación; lo que conduce a otras violaciones como son el acceso a la

¹³ CONSEJO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS e INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY, *op. cit.* pp. 7-18.

¹⁴ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, ONU, *Consecuencias negativas de la corrupción en el derecho a no ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, 37º período de sesiones 26 de febrero a 23 de marzo de 2018, tema 3 de la agenda *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*.

¹⁵ Secretario general de las Naciones Unidas (20017-2016), mensaje conmemorativo del Día internacional contra la corrupción, del 9 de diciembre de 2009.

información, a la libertad de expresión, a la verdad, justicia y reparación, al debido proceso e, incluso, al derecho a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad personal.

En este punto, es necesario destacar la importancia de que los Estados promuevan y garanticen la libertad de expresión, el acceso a la información pública y la administración de justicia competente, independiente e imparcial, como estrategia para combatir los actos de corrupción; pues con ello se favorece la rendición de cuentas, la transparencia, el acceso a la justicia y la reparación para las víctimas.

Sobre la libertad de expresión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que es obligación de los Estados garantizarla en sus dos dimensiones: la individual, que comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios; y la social, que comprende el derecho de cada persona a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista; implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Así, la citada Corte ha señalado que:

“...la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas¹⁶”.

En el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información pública, el sector de periodistas y organizaciones vinculadas a la temática suelen ser actores importantes en la toma de conciencia y, a la vez, exigencia de la rendición de cuentas y transparencia; por esa razón, también se vuelven vulnerables y se ven amenazados en el ejercicio de su profesión, en su integridad y, algunas veces, hasta la vida.

Como puede advertirse, dada la interdependencia e indivisibilidad que caracteriza a los derechos humanos, los actos de corrupción pueden producir múltiples violaciones, tanto de forma colectiva como individual.

¹⁶ Opinión consultiva OC-5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985, párrafo 34.

III. LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES FRENTE A LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), entendidos como aquellos que posibilitan exigir de la autoridad competente el acceso a los satisfactores económicos, sociales o culturales relacionados al logro de un nivel de vida digno, imponen a los Estados una obligación inmediata de adoptar medidas, las cuales pueden ser de orden económico, jurídico o administrativo, y otra mediata relativa a la plena efectividad y realización de los derechos. El nivel de vida digno, está referido al mínimo que se considera indispensable en una época y lugar determinado para que la persona satisfaga las necesidades de subsistencia, autorrealización, pertenencia y protección¹⁷.

La realización de los DESC suele estar supeditada a las posibilidades económicamente, razón por la cual una asignación prioritaria de recursos y previsiones financieras para la realización inmediata de sus contenidos mínimos y en un plazo razonable, son evidencia de progresividad en su cumplimiento y, por el contrario, una postergación deliberada en la satisfacción de estos derechos, denota omisión del cumplimiento de deberes por parte del Estado.

La primera referencia a los DESC en el ordenamiento internacional, se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) que en su artículo 22 declara que:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad¹⁸”.

Sin embargo, es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el que desarrolla su contenido y establece cuáles son las obligaciones de los Estados Parte para asegurar su vigencia. Así en el art. 2 prescribe lo siguiente:

“1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social(...)¹⁹”.

¹⁷ MAYORGA LORCA, R., *op. cit.*, pp. 148 y 180 -182.

¹⁸ Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de la ONU, del 10 diciembre de 1948.

¹⁹ Adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

La progresividad condicionada a la disponibilidad de recursos a la que hace referencia el PIDESC, debe ser analizada conforme al contexto histórico en el que se suscribió este tratado, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En ese sentido, los Estados, actuando de buena fe, no pueden justificarse en la falta de recursos para no avanzar en su realización. Esto ha sido aclarado por otros instrumentos y en las observaciones generales y específicas emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC), órgano creado en virtud del Pacto para verificar su cumplimiento²⁰.

Con relación a la progresividad, los principios de *Limburg* para la aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales señalan lo siguiente:

“21. La obligación de «lograr progresivamente (...) la plena efectividad de los derechos» requiere que los Estados Partes actúen con toda la rapidez posible para lograr la efectividad de los derechos. Bajo ninguna circunstancia esto será interpretado de manera que implique que los Estados tienen el derecho de aplazar indefinidamente esfuerzos destinados a asegurar la plena efectividad. Al contrario, todos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar inmediatamente a adoptar medidas dirigidas a cumplir sus obligaciones bajo el Pacto.

22. Algunas de las obligaciones previstas en el Pacto exigen la plena e inmediata aplicación por parte de cada uno de los Estados Parte, como la prohibición contra la discriminación estipulada en el artículo 2 (2) del Pacto.

23. La obligación del logro progresivo existe independientemente de cualquier aumento de recursos; requiere de una utilización eficaz de los recursos de que se disponga²¹”.

Es importante mencionar que la condición de progresividad de los DESC en la medida de la disponibilidad de recursos de los Estados fue, desde la vigencia del Pacto, un argumento u obstáculo material para justificar la falta de justiciabilidad; mito que ha sido desvanecido con la entrada en vigor del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²². A partir de la entrada en vigor de este protocolo, las personas que aleguen ser víctimas de una violación a los derechos consagrados en el PIDESC podrán denunciar ante el mencionado Comité. El Protocolo facultativo corrige un

²⁰ Resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social de la ONU, 28 de mayo de 1985.

²¹ Del 2 al 6 de junio de 1986, se reunió en Maastricht, Países Bajos, un grupo de distinguidos expertos en Derecho Internacional convocados por la Comisión Internacional de Juristas, la Facultad de Derecho de la Universidad de Limburgo (Maastricht) y el Instituto Urban Morgan para los Derechos Humanos de la Universidad de Cincinnati (Ohio, EE.UU), con el propósito de analizar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados Partes del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la cooperación internacional, según lo dispuesto en la Parte IV del Pacto. (El resaltado en el texto es del original).

²² Resolución A/RES/63/117 de la Asamblea General de la ONU, 10 de diciembre de 2008. Se abrió a la firma el 24 de septiembre de 2009. Entraría en vigencia luego de que 10 Estados lo ratificaran, según el art. 18 del mismo Protocolo, lo cual ocurrió en el año 2013.

desequilibrio histórico, al consagrar un recurso a nivel internacional para violaciones de los DESC, así como otras importantes medidas de supervisión internacional.²³

Los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran reconocidos en otros instrumentos internacionales con carácter de *soft law*, como son la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo²⁴, la Declaración y Programa de Acción de Viena²⁵, la Declaración de Copenhague²⁶, y la Declaración de Objetivos del Milenio²⁷, en las cuales, se hace referencia a las obligaciones de los Estados de adoptar medidas para la su realización. Así, por ejemplo, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo dispone en su art. 8 que:

“1. Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos (...) Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales...”.

En el Sistema Interamericano, los DESC se encuentran reconocidos, principalmente, en los arts. XI al XVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre²⁸, la cual desarrolla los derechos humanos contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Este instrumento es aplicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de sus competencias y su alcance ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo, la Carta Social de las Américas, en su art. 2 reconoce que la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del hemisferio. A la vez, establece el compromiso de los Estados miembros de promover y lograr progresivamente su plena efectividad a través de las políticas y programas que consideren más eficaces y adecuados a sus necesidades, de conformidad con sus ²⁹procesos democráticos y recursos disponibles, entre otros³⁰.

²³ ACNUD, *Protocolo Facultativo del PIDESC: A un año de su entrada en vigor. Un llamado al Estado de México para su ratificación*, México, 5 de mayo de 2014. Disponible en: www.hchr.org.mx.

²⁴ Resolución 41/128, Asamblea General, ONU, del 4 de diciembre de 1986.

²⁵ Declaración y Programa de Acción de Viena ya citado *supra*.

²⁶ Declaración adoptada en la Cumbre mundial sobre desarrollo social, reunida en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995, Doc. A/CONF/166/9, 19 de abril de 1995.

²⁷ Resolución 55/2 de la Asamblea General de la ONU el 8 de septiembre de 2000.

²⁸ OEA, Asamblea General, IX conferencia internacional americana, Bogotá, Colombia, 2 de mayo de 1948.

²⁹ OEA, Asamblea General, 42º período ordinario de sesiones, Cochabamba, Bolivia, del 3 al 5 de junio de 2012.

³⁰ OEA, Asamblea General, 42º período ordinario de sesiones, Cochabamba, Bolivia, del 3 al 5 de junio de 2012.

De manera más específica, estos derechos se encuentran reconocidos por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, el cual en sus considerandos reconoce que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros; y que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. Así, en su artículo 1 establece que:

“Los Estados partes...se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen...”³¹”.

En el apartado número dos del presente capítulo se expresó que el uso ineficiente o inadecuado de los recursos para beneficiar intereses particulares, conduce a condiciones de inequidad sistemática, discriminación y exclusión; por lo tanto, resulta violatorio de derechos humanos. Ciertamente, la plena efectividad de los derechos humanos no depende únicamente de la disponibilidad de recursos, pues se requieren medidas legislativas, técnicas, administrativas u otras que aseguren su respeto, protección y satisfacción, según su naturaleza. Sin embargo, los DESC, sobre todos los económicos y sociales, requieren de condiciones que permitan contar con los recursos necesarios para hacerlos efectivos; pues, si no, como lo dice el autor Mayorga Lorca, sería ilusorio y simplemente retórico conceder al individuo instrumentos jurídicos para exigir sus derechos ante a una autoridad impotente y carente de medios para satisfacerlos³²”.

Sin duda, el desvío de fondos públicos por actos de corrupción mina la economía de los Estados e influye en la desatención de necesidades de la población, particularmente de grupos o sectores en condiciones de vulnerabilidad, con lo cual los Estados incurren en

³¹ OEA, Asamblea General, 18º período ordinario de sesiones, San Salvador, El Salvador. Entró en vigor el 11/16/99.

³² MAYORGA LORCA, R., *op. cit.* p.156.

responsabilidad por omitir el cumplimiento de principios fundamentales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como son el principio de buena fe (*pacta sunt servanda*) y el de no discriminación; recogidos, el primero, en la Convención de Viena sobre el Cumplimiento de los Tratados³³ (art. 27) y, el segundo, en la Carta de las Naciones Unidas (art. 1) y en la DUDH (art. 2).

Al respecto, la Subcomisión de Promoción y Protección del Consejo de Derechos Humanos ha expresado que la corrupción es motivo de preocupación, en cualquiera de sus formas, desde los casos ordinarios de soborno y el abuso de poder de poca gravedad hasta aquella acumulación de riquezas personales que se obtiene mediante el desfalco u otros medios fraudulentos; ya que con ellos se vulneran derechos humanos. En ese sentido instó a los Estados, que no lo hubieran hecho aún, a prevenir y combatir la corrupción mediante la aprobación y aplicación de leyes sobre la materia³⁴; lo cual tiene que comprenderse en el sentido de que las leyes son herramientas importantes en la lucha contra la corrupción, mas no es suficiente si no se toman otras medidas.

IV. SISTEMA NORMATIVO EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

1. Mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción

A) El sistema universal: La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en 2003 un instrumento específico sobre la materia, como es la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción³⁵. Esta Convención tiene entre sus objetivos, según su art.1, promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Dicho instrumento establece una serie de medidas preventivas, como son la adopción de políticas y prácticas, así como la creación de órganos de prevención de la corrupción y códigos de conducta para los funcionarios públicos al interior de cada Estado parte de la

³³ Suscrita en Viena, Austria, el 23 de mayo de 1969. Vigente desde el 27 de enero de 1980.

³⁴ Resolución 2006/6. *La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales*, Asamblea General de la ONU, 21ª sesión, 24 de agosto de 2006, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos 58º período de sesiones, p.17.

³⁵ Resolución 58/4, Asamblea General de la ONU de 31 de octubre de 2003.

Convención, entre otras, para garantizar la transparencia, la participación de la sociedad y el juzgamiento y penalización de los actos de corrupción, incluyendo el embargo preventivo, incautación y decomiso de bienes (recuperación de activos). Desarrolla, asimismo, una serie de tipos penales tales como el blanqueo de dinero, tráfico de influencias, el encubrimiento y la malversación o peculado de bienes en el sector privado; siendo esta una de las innovaciones de la Convención, al considerar como posibles actores a las personas particulares (art. 22); así como la especial atención que da a la vigilancia y control que debe existir de parte de los gobiernos a las concesiones otorgadas a las empresas o de las licencias otorgadas para realizar actividades productivas o comerciales en los países.

Cuenta con un mecanismo de seguimiento propio creado con base en el art. 63, en el cual se dispuso que habría una Conferencia de Estados Parte con la finalidad de mejorar la capacidad de los Estados y la cooperación entre ellos para la aplicación del tratado. La primera reunión de la Conferencia de Estados Parte sería convocada por el Secretario General de la ONU un año después de que entrara en vigor la Convención, lo que ocurrió en el año 2015³⁶.

De conformidad con el art. 63, a la Conferencia de Estados Parte le corresponde facilitar actividades para prestar capacitación y asistencia técnica a los países suscriptores; promover ante los organismos internacionales la realización de programas para reducir los riesgos de corrupción en los países en desarrollo; facilitar el intercambio de información sobre las modalidades de la corrupción, prácticas eficaces para enfrentarla y la restitución de activos provenientes de delitos de corrupción; cooperar con otros mecanismos y organismos internacionales, así como con organizaciones no gubernamentales, examinar el grado de aplicación de la convención por parte de cada uno de los países suscriptores y formular recomendaciones para avanzar en dicho proceso, entre otras.

La Conferencia de Estados Parte, ha creado otros órganos subsidiarios que actúan bajo su mandato y colaboran con su labor, como es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), que ejerce la Secretaría, y el Grupo de examen de la Aplicación. La Conferencia se reúne cada dos años y adopta resoluciones y decisiones destinadas a fomentar la capacidad y la cooperación de los Estados Parte para alcanzar los objetivos de la convención, además de promover y examinar su implementación.

³⁶ Sobre este tema puede verse la Web de la ONUDD: www.unodc.org, consultado el 15 de julio de 2018.

Una de las resoluciones emitidas por la Conferencia, es la 3/1 con la cual fueron aprobados los términos de referencia del Mecanismo de Examen, así como el proyecto de directrices aplicables por los expertos gubernamentales y la secretaría para la realización de los exámenes de los países y el proyecto de modelo básico para los informes sobre el examen de los países, que fueron ultimados por el Grupo de examen de la aplicación en su primera reunión, celebrada en Viena del 28 de junio al 2 de julio de 2010.

Es importante mencionar que, aunado a esta Convención, desde antes ya existían otros instrumentos que incluían disposiciones relativas a la prevención y combate de la corrupción; por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y los protocolos que la complementan³⁷.

B) Los sistemas regionales

a) Ámbito regional europeo

En el sistema europeo, tanto el Consejo de Europa como la Unión Europea, se han mantenido activos en su lucha contra la corrupción y en el marco de ambas Organizaciones se han adoptado relevantes instrumentos de lucha contra la corrupción que han abordado el fenómeno desde diferentes perspectivas, tanto desde el punto de vista de la prevención, como también de la represión desde los ámbitos penal, civil y administrativo³⁸.

Por lo que se refiere, en primer lugar, al Consejo de Europa, en el marco de esta Organización se adoptaron, en un primer momento, unos principios rectores para luchar contra la corrupción y, posteriormente, un Convenio penal, un Convenio civil, un Protocolo adicional al convenio penal³⁹.

Los Principios rectores de la lucha contra la corrupción, de 1997, orientan el actuar de las autoridades de los Estados miembros del Consejo; instándoles a incorporarlos en su legislación y en las prácticas institucionales y adoptar medidas efectivas para prevenir la

³⁷ Aprobada por resolución 55/25 de la Asamblea General, de la ONU adoptada en Palermo, Italia, el 15 de noviembre de 2000. Ver también: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire aprobados en resolución 55/25 de la Asamblea General de la ONU, del 15 de noviembre del 2000, y el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones aprobado por resolución 55/255 de la Asamblea General de la ONU, del 31 de mayo de 2001.

³⁸ Sobre los principales instrumentos normativos adoptados para luchar contra la corrupción en el plano regional europeo, especialmente en el marco de la Unión Europea, puede verse CRESPO NAVARRO, E., "Mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción: la lucha contra el fraude y la corrupción en la Unión Europea, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 2016, pp. 183-269.

³⁹ Aprobado el 15-V-2003, Estrasburgo, serie 191.

corrupción, tales como: sensibilizar a la opinión pública y promover comportamientos éticos; asegurar la incriminación coordinada de la corrupción nacional e internacional; asegurar que las personas encargadas de la prevención, la investigación, la persecución y la sanción de las infracciones de corrupción cumplan con la autonomía y la independencia necesarias para el ejercicio de sus funciones, libres de toda influencia; y garantizar a los medios de comunicación la libertad de recibir o de comunicar informaciones concernientes a los asuntos de corrupción, bajo reserva únicamente de los límites necesarios en una sociedad democrática; un tema que resulta de mucho interés, pues en algunos países en vías de desarrollo el periodismo se ve limitado con frecuencia o, incluso, coaccionado al ejercer su labor en esta materia.⁴⁰

Por su parte, la Convención penal sobre la corrupción del Consejo de Europa de 1999⁴¹, incluye un listado de medidas que los Estados miembros deben adoptar a nivel.

Además, insta a los Estados a investigar y sancionar tanto la autoría como cualquier acto de complicidad, con posibilidad de confiscar o privar de otro modo de los instrumentos y productos de los siguientes delitos: la corrupción de agentes públicos, corrupción de miembros de asambleas públicas, corrupción en el sector privado, corrupción de funcionarios internacionales, corrupción de miembros de asambleas parlamentarias internacionales, corrupción de jueces y agentes de tribunales internacionales, tráfico de influencias, blanqueo del producto de delitos de corrupción, delitos contables.

Para la eficaz investigación, el Convenio establece que se debe garantizar una protección efectiva y apropiada para los colaboradores de la justicia y de los testigos; así como adoptar medidas para facilitar la obtención de pruebas y la confiscación del producto de la comisión de dichos delitos; la autorización de técnicas de investigación especiales para facilitar la recogida de pruebas y para identificar, rastrear, bloquear y decomisar los instrumentos y productos de la corrupción.

Por su parte, el Convenio Civil sobre la Corrupción de 1999, define la corrupción y la considera una amenaza grave para los derechos humanos, la equidad, la justicia social, así como un obstáculo para el desarrollo económico. Este Convenio, establece la responsabilidad de los Estados miembros frente a los actos de corrupción y reconoce el

⁴⁰ Resolución (98)7 del Comité de Ministros, en ocasión de su 101º periodo de Sesiones, de noviembre de 1997.

⁴¹ Convenio nº 173, Estrasburgo, 27 de enero de 1999. En vigor desde 1 de julio de 2002.

derecho de las víctimas de actos de corrupción a recibir reparación en los procesos civiles que promuevan por los daños causados (art. 3).

El Consejo de Europa cuenta con un mecanismo de supervisión que es el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), creado en 1999 para supervisar que los Estados miembros cumplan con los estándares anticorrupción de la organización⁴². Tiene como principal objetivo observar el cumplimiento de los estándares anticorrupción del Consejo de Europa a través de un proceso dinámico de evaluación mutua y presión social; con el cual identifica las deficiencias en las políticas nacionales anticorrupción, a efecto de que se realicen reformas necesarias, en materia legislativa, institucional y de prácticas⁴³.

La Unión Europea también ha creado sus propios instrumentos para luchar contra la corrupción. En el ámbito penal cuenta con el Convenio sobre el fraude que afecte los intereses financieros de las comunidades europeas⁴⁴, un convenio sobre los actos de corrupción en el sector público y la Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal⁴⁵. Desde el ámbito administrativo, la Unión cuenta la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) creada el 28 de abril de 1999⁴⁶, que tiene competencias de investigación interinstitucionales.⁴⁷

⁴² COMITÉ DE MINISTROS, mayo de 1998 con ocasión de su 102º periodo de sesiones y la resolución (99) 5, del de mayo de 1999.

⁴³ Ver la Web del Consejo de Europa: www.coe.int, consultado el 13 de julio de 2018.

⁴⁴ Resolución 95/C 316/03, Consejo, del 26 de julio de 1995.

⁴⁵ PARLAMENTO EUROPEO, 2012/0193 (Cod), del 11 de julio de 2012). Se puede ver la [Web www.europa.eu](http://www.europa.eu)

⁴⁶ resolución 999/352/ ce del 28 de abril de 1999, puede verse la web: <https://ec.europa.eu>.

⁴⁷ Ver la Web del Consejo de la Oficina europea de lucha contra el fraude (OLAF): <https://ec.europa.e>

b) Ámbito regional africano

El sistema africano tiene entre sus principales instrumentos a la Convención de la Unión Africana para la prevención y lucha contra la corrupción de 2003⁴⁸, la cual retoma muchos de los aspectos relevantes de la normativa de Naciones Unidas y la Unión Europea relacionada con la materia, la cual tiene un enfoque amplio y multidisciplinario con el fin de combatir eficazmente la corrupción, lo cual contribuye a la solidez de dicho instrumento.

La Convención establece unos tipos penales para ser incluidos por los Estados partes en sus respectivas legislaciones, tales como: Malversación o peculado, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, soborno en el sector privado, malversación o peculado en el sector privado, blanqueo del producto del delito, encubrimiento y obstrucción a la justicia.

Asimismo, estipula las obligaciones que los Estados deben cumplir para una eficaz prevención y lucha contra la corrupción, entre las cuales se mencionan las siguientes: Adoptar medidas legislativas para incluir los tipos penales previstos en la Convención, establecer mecanismos de protección de testigos y garantías procesales, regular y controlar el funcionamiento de las empresas privadas, establecer sistemas de autorías que garanticen la transparencia en la gestión de los fondos públicos, creación de códigos de conducta para los funcionarios públicos, mejorar los procedimientos de selección y formación de funcionarios públicos, promover la transparencia del financiamiento de partidos políticos, así como la educación de la población para generar conciencia de los efectos de la corrupción y garantizar la seguridad de quienes la denuncian.

El Convenio establece como mecanismo de seguimiento el Consejo Consultivo el cual informa periódicamente al Consejo Ejecutivo sobre los progresos en su cumplimiento⁴⁹.

c) Ámbito regional americano

En el Sistema Interamericano, se cuenta con la Convención interamericana sobre la Corrupción de 1997⁵⁰ (CICC), siendo el primer instrumento de carácter internacional emitido para el combate a la corrupción. Al igual que Convención interamericana de Naciones Unidas

⁴⁸ Adoptada en Maputo el 11 de julio de 2003. Disponible en <http://unpan1.un.org>.

⁴⁹ Ver la Web del Consejo consultivo de la Unión Africana: www.auinticorruption.org, consultada el 17 de julio de 2018.

⁵⁰ Adoptada en Caracas el 03/29/96 en el marco de la Conferencia especializada sobre el proyecto de Convención interamericana contra la corrupción. Entró en vigor el 03/06/97 luego de haber sido depositado el segundo documento de ratificación, conforme al artículo XXV de la misma Convención.

contra la corrupción, establece medidas que los Estados partes deben adoptar para prevenir y combatir este flagelo. La CICC incluye un listado de tipos penales, medidas para la recuperación de activos y la persecución del delito, incluyendo la extradición; comprendiendo como autores a las personas que ocupen cargos públicos o ejerzan funciones públicas, independientemente de la participación que tengan en los ilícitos; es decir, como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma.

Para dar seguimiento a dicha Convención, en el año 2001 fue aprobado el Mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción (MESICIC), con el objeto de verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados parte en aquella y facilitar sus actividades de cooperación. Está constituido por dos órganos la Conferencia de Estados parte y el Comité de expertos⁵¹.

Además de la Convención, la Organización de Estados Americanos ha emitido resoluciones sobre la materia, como la Declaración de Quito sobre desarrollo social y democracia frente a la incidencia de la corrupción, en la cual los Estados reafirmaron su compromiso en la lucha contra la corrupción, por considerar que atenta contra la democracia y la gobernabilidad democrática, debilita las instituciones, compromete el desarrollo económico y social y la lucha contra la pobreza, mina la confianza ciudadana y afecta la estabilidad política (art. 2).⁵²

De acuerdo con la normativa revisada, los actos de corrupción no están concebidos expresamente como afectaciones directas a los derechos humanos, sino más bien como un obstáculo para el disfrute de los mismos. Es decir, dichos actos serían únicamente infracciones al orden público de los Estados y serán eventualmente delitos, únicamente si así lo establece el derecho penal de los Estados parte.

Lo anterior, permite concluir que -a pesar de la internacionalización de la prevención, los acuerdos sobre el impacto de la corrupción en los grupos más desventajados de la sociedad y los avances en la lucha por combatir este flagelo- todavía hay camino que recorrer para que la corrupción sea considerada expresamente como violatoria de los derechos humanos, incorporando criterios de vulnerabilidad y enfoque de género. Incluir el principio de igualdad y no discriminación puede ser útil para alcanzar este objetivo.

⁵¹ Puede consultarse al respecto la Web de la OEA: www.oas.org.

⁵² OEA, Asamblea General, 4ª sesión plenaria, Quito, Ecuador, 8 de junio de 2004. AG/DEC. 36 (XXXIV-O/04).

No obstante, haciendo una interpretación extensiva podría afirmarse que los actos graves de corrupción son constitutivos de violación a derechos humanos, por cuanto son contrarios a los fines y propósitos recogidos en la Carta de la ONU la Carta de la OEA y otros instrumentos internacionales, al ser un obstáculo al desarrollo integral de los pueblos, un factor contrario a la democracia, a la justicia y al imperio de la ley; cuya gravedad y envergadura requieren de la intervención de la comunidad internacional así como de la acción separada y conjunta de los Estados que la conforman.

Pero, ¿por qué es tan importante categorizar la corrupción como violación de los derechos humanos? En principio, porque al ser considerada como tal, la población tendría mejores herramientas para exigir la investigación de los casos y la reparación, cuando proceda; también estaría más dispuesta a realizar campañas para prevenirla. Pero sobre todo, porque los Estados adquieren otros compromisos derivados del derecho internacional de los derechos humanos por sus acciones y omisiones en casos de corrupción. Al respecto, el mencionado estudio del Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey concluye, entre otros aspectos importantes, lo siguiente:

“Si se demuestra que la corrupción viola los derechos humanos puede influir en aumentar el apoyo público anticorrupción. Si los individuos son más conscientes del daño que la corrupción causa a los intereses públicos e individuales y toman conciencia del daño que pueda ocasionar hasta la menor forma de corrupción, estarán más dispuestos a apoyar las campañas y los programas para prevenirla. Esto es importante porque, a pesar de la fuerte retórica, el impacto político de la mayoría de los programas anticorrupción ha sido bajo. La identificación de los vínculos específicos entre la corrupción y los derechos humanos puede convencer a los actores claves (funcionarios públicos, parlamentarios, jueces, fiscales, abogados, empresarios, banqueros, contadores, los medios y el público en general) para que encaren con mayor rigor la corrupción.

[...]

Adoptar un enfoque de derechos humanos resulta crítico cuando se busca empoderar a los grupos vulnerables o desventajados. El sistema de los derechos humanos enfatiza el deber de dar protección prioritaria a los grupos vulnerables y desventajados contra abusos. Así, los derechos humanos tienen principios transversales —en especial, los relativos a no-discriminación, la participación y la responsabilidad— que buscan empoderar a aquéllos que se encuentran en una situación de desventaja. El sistema de los derechos humanos requiere que los Estados apliquen seriamente estos principios⁵³”.

⁵³ CONSEJO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS e INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY, *op. cit.* pp. 92-112.

2. Normativa nacional de El Salvador

A) Constitución de la República

El Salvador cuenta con abundante normativa que exige probidad a las funcionarias y funcionarios públicos, la cual establece sanciones administrativas y penales para quienes incumplan la ley en el ejercicio de sus funciones. En primer lugar está la Constitución de la República de 1983⁵⁴, cuyo art. 240 establece lo siguiente:

“los funcionarios y empleados públicos que se enriquecieron sin justa causa a costa de la Hacienda Pública o Municipal, estarán obligados a restituir al Estado o al Municipio, lo que hubieren adquirido ilegítimamente, sin perjuicio de la responsabilidad en que hubieren incurrido, conforme a las leyes (...) Los funcionarios y empleados que la ley determine están obligados a declarar el estado de su patrimonio ante la Corte Suprema de Justicia (...) dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que tomen posesión de sus cargos. (...) Al cesar en sus cargos, los funcionarios y empleados aludidos, deberán hacer una nueva declaración del estado de sus patrimonios (...) Los juicios por enriquecimiento sin causa justa sólo podrán incoarse dentro de diez años siguientes a la fecha en que el funcionario o empleado haya cesado en el cargo cuyo ejercicio pudo dar lugar a dicho enriquecimiento.”

La Constitución también establece en su art. 195 que corresponde a la Corte de Cuentas de la República fiscalizar la hacienda pública y la ejecución del presupuesto, la liquidación de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones que la ley determine; aprobar toda salida de fondos del tesoro público, de acuerdo con el presupuesto e intervenir en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al Tesoro Público o al Patrimonio del Estado; vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que administren o manejen bienes públicos, y conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas. Además, fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del erario o que reciban subvención o subsidio del mismo, entre otras.

B) Legislación penal

En este ámbito, El Salvador cuenta con un código penal vigente desde 1997⁵⁵ que ha tenido varias reformas, el cual tipifica diferentes actos de corrupción y algunas conductas que contribuyen o inducen a la corrupción, todas constitutivas de delitos. Tales son: peculado (art. 325); peculado por culpa: (art. 326); concusión (art. 327); negociaciones ilícitas (art. 28); exacción (art.329); cohecho propio (art.330); cohecho impropio (art. 331); malversación

⁵⁴ D.L. 38 del 15 de diciembre de 1983, publicado en D.O. 234, tomo 281, publicado el 16 de diciembre de 1983.

⁵⁵ D.L.1030 del 26 de abril de 1997, publicado en D.O. 105, tomo 335, del 10 de junio de 1997. Reformas (21): D.L. 393, del 28 de julio del 2004, publicado en el D.O. 143, tomo 364, del 30 de julio del 2004.

(art. 332); enriquecimiento ilícito (art. 333): infidelidad en la custodia de registros o documentos públicos; soborno (art. 307); encubrimiento (art. 308); prevaricato (art. 310); patrocinio infiel (art. 314); favorecimiento a la evasión (arts. 318 y 319); actos arbitrarios (art. 320); incumplimiento de deberes (art. 321); cohecho activo (art. 335); tráfico de influencias (art. 336); y otros delitos como la emisión de autorizaciones o licencias contrarias a las leyes de construcción o ambientales (arts. 254 y 262) y otros que establecen responsabilidad por privación u obstáculo al ejercicio de los derechos de los particulares o por la comisión de actos comunes que ocasionalmente pueden practicarse en casos de corrupción, como los de falsedad. Asimismo, se cuenta con la Ley contra el lavado de dinero y de activos⁵⁶, que tipifica actos de corrupción vinculados con el delito de lavado de dinero y activos, como su encubrimiento; así como las obligaciones de las instituciones públicas (art. 5 al 8, 9 y del 16 al 20).

Es importante aclarar que, a pesar de contar con normas que tipifican actos de corrupción, su persecución y enjuiciamiento no siempre es factible por las dificultades probatorias que se presentan en el proceso penal, como puede ser la desaparición de documentos o la falta de testigos por temor a represalias, pues casi siempre se trata de personas que laboran bajo la dirección del funcionario denunciado. La gran corrupción no siempre es descubierta a tiempo, sino hasta que se dan cambios de administración que identifica las irregularidades de otros períodos; lo cual, incluso, puede ocurrir cuando los funcionarios ya no están en el país o el delito ha prescrito. Pero, como lo dicen algunos sectores, lo que verdaderamente puede hacerlas inoperantes, es la falta de voluntad estatal para combatir la corrupción.⁵⁷

C) Legislación administrativa disciplinaria

El país cuenta con diversas leyes administrativas que contienen prohibiciones y deberes éticos para los servidores públicos, cuyo incumplimiento pueden dar lugar a procedimientos disciplinarios. Entre estas se encuentran la Ley del servicio civil⁵⁸ que regula los derechos, deberes y prohibiciones para empleadas y empleados comprendidos en la carrera administrativa. Algunos de las prohibiciones y deberes establecidos en dicha ley se

⁵⁶ D.L. 498 del 02 de diciembre de 1998, publicado en D. O. 240, tomo 341 del 23 de diciembre de 1998.

⁵⁷ FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (FUSADES), Boletín de estudio legal, edición 67, julio de 2006, p. 2.

⁵⁸ D.L. 507 del 24 de noviembre de 1961. D.O. 239, tomo 193 del 27 de diciembre de 1961. Diario Oficial 94, tomo 383 de fecha 25 de mayo de 2009.

refieren al patrocinio o realización de gestiones a favor de terceros en las oficinas donde trabajan y la aceptación todo tipo de dádivas, promesas o recompensas que se les ofrezcan; aun cuando sean a título de pronto despacho. Las sanciones por su incumplimiento pueden ser la suspensión sin goce de sueldo y la destitución, dependiendo de la gravedad, según los arts. 31 y 32 de la mencionada ley.

Similares disposiciones se encuentran en otras leyes administrativas que regulan el acceso a carreras especiales dentro del sector público, como son la Ley de la carrera judicial⁵⁹ que establece, entre otros, las incompatibilidades con el cargo de jueces y magistrados para garantizar la su independencia e imparcialidad (arts. 16 al 18, 24 al 27 y 51), y el Código de ética judicial de El Salvador⁶⁰, emitido por la Corte Suprema de Justicia, el cual contiene principios y normas éticas para el funcionariado judicial (arts. 5 y 44). En la misma línea puede citarse la Ley del consejo nacional de la judicatura⁶¹, que prohíbe prevalerse del cargo para ejercer influencias indebidas, siendo el incumplimiento de dicha prohibición causa de remoción del cargo (arts. del 16 al 18); o también la Ley de la carrera administrativa municipal⁶² que retoma las disposiciones de la Ley del servicio civil sobre la recepción de dádivas, con igual sanción (art. 60). En general, casi todas las leyes de carreras especializadas incluyen disposiciones disciplinarias similares, así se advierte también en la Ley de la carrera policial, Ley disciplinaria policial y Ley de la carrera fiscal.

D) Legislación en materia de ética pública, acceso a la información y rendición de cuentas.

Existen otras leyes administrativas que regulan materias específicas y crean órganos de supervisión, mediante las cuales se establecen deberes y prohibiciones relacionadas con la ética pública y transparencia. Entre ellas se encuentran el Reglamento interior de la Asamblea Legislativa⁶³, que contiene un capítulo denominado “Ética parlamentaria” (arts. 25 a 33). Asimismo, la Ley de organización y funciones del sector trabajo y previsión social⁶⁴ que prohíbe a los inspectores de trabajo recibir cualquier clase de prebendas de los empleadores que supervisa, entre otras; o la Ley de adquisiciones y contrataciones de la

⁵⁹ D.L. 536 del 12 de julio de 1990, publicada en D. O. 182, tomo 308 del 24 de julio de 1990.

⁶⁰ Decreto o acuerdo sin número del 17 de diciembre de 2013, publicado en D.O. 24, tomo 402 del 06 de febrero de 2014.

⁶¹ D.L. 536 del 27 de enero de 1999, publicado en D.O. 30, tomo 342 del 12 de febrero de 1999.

⁶² D.L. 1039 del 24 de septiembre de 2016, publicada en D.O. 103, tomo 371 del 06 de junio de 2006.

⁶³ D.L. 756 del 28 de julio de 2005, publicado en D.O. 198, tomo 369 del 25 de octubre de 2005.

⁶⁴ D.L. 682 del 11 de abril de 1996, publicada en D.O. 81, tomo 331 del 3 de mayo de 1996.

administración pública⁶⁵, cuyo art. 26 prohíbe que funcionarios y empleados públicos participen en licitaciones públicas, entre otras restricciones.

También existe en El Salvador normativa especializada para garantizar la ética pública, la transparencia y la rendición de cuentas. Entre dichas normas pueden citarse la Ley de ética gubernamental⁶⁶ y su reglamento, que regulan el desempeño ético en la administración pública, incluidas las instituciones autónomas y órganos independientes. La mencionada ley obliga a las instituciones a contar con una comisión de ética e instituye el Tribunal de Ética Gubernamental, competente para sancionar el incumplimiento de los deberes éticos (arts. 4 al 8). Otro ejemplo es el de la Ley de acceso a la información pública⁶⁷ que tiene por objeto garantizar el derecho de acceso a la información pública, lo cual contribuye a la transparencia de la actuación de las instituciones del Estado.

Además, la Ley sobre el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos⁶⁸, obliga a los funcionarios y empleados públicos que determina la ley a que, dentro rindan declaración jurada sobre el estado de su patrimonio ante la Corte Suprema de Justicia por medio de la sección de probidad, inmediatamente después de asumir el cargo y del cese de sus funciones. Es preciso mencionar que esta ley, vigente desde hace más de 60 años, ha sido cuestionada porque ya no se adecua a la realidad que vive el país; razón por la cual, algunos sectores promovieron ante el órgano Legislativo una Ley de Probidad,⁶⁹ misma que fue aprobada el 16 de diciembre de 2015⁷⁰. Sin embargo, esta fue declarada inconstitucional el 26 de febrero de 2018, por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia,⁷¹ por vicio de forma en el proceso de formación de ley; ya que la iniciativa de ley en esa materia correspondía a la Corte Suprema de Justicia; por lo tanto, tendría que revisarse nuevamente la actual legislación sobre esa materia.

Sin perjuicio de los vacíos legales que aún se pudiera advertir en alguna normativa nacional, se puede afirmar que el Salvador cuenta con suficiente base legal y con los mecanismos necesarios para prevenir, investigar y sancionar la corrupción, tanto en sede

⁶⁵ D.L. 868 del 05 de abril de 2000, publicada en D.O. 8, tomo 347 del 15 de mayo de 2000.

⁶⁶ D.L. 873 del 13 de octubre de 2011, publicado en D. O. 229, tomo 393 del 07 de diciembre de 2011.

⁶⁷ D.L. 534 del 02 de diciembre de 2010, publicado en D.O. 70, tomo 391 del 08 de abril de 2011.

⁶⁸ D.L. 2833 del 8 de mayo de 1959, publicado en D.O. 87, tomo 183 del 8 de mayo de 1959.

⁶⁹ FUSADES, “Ley de Probidad: una necesidad improrrogable”, *Análisis legal e institucional*, n° 170, febrero 2015, p. 3.

⁷⁰ Mediante el decreto legislativo n° 225 que fue publicado en el diario oficial 237, tomo 409 de fecha 23 de diciembre de 2015.

⁷¹ Demanda de inconstitucionalidad 6-2016/2-2016.

administrativa como en sede jurisdiccional. Más bien, parece que el principal obstáculo radica en la falta de voluntad política para que los funcionarios cumplan con los deberes que les impone el cargo asumido, de conformidad con el art. 235 de la Constitución, dando prioridad al bien común y a la dignidad de las personas como fin de la actividad del Estado, según lo establecido en art. 1 de la misma Carta Magna.

CAPÍTULO II

EL ROL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES FRENTE A LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN

I. LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

1. Antecedentes

Es común encontrar en diferentes estudios comparativos que el referente más inmediato para las instituciones nacionales de derechos humanos es el *Ombudsman* (representante) escandinavo, creado en 1809 por Constitución en Suecia, con la cual se incorporó en la organización del Estado, el Ombudsman de Justicia, elegido por el Parlamento para supervisar la Administración Pública y con la obligación de rendir cuentas, no ante el Rey, sino ante el Parlamento⁷²; aunque hay referencias a su antecedente que se remontan al Canciller de justicia, instituido por la Corona en el siglo XVIII como representante del rey para vigilar a los funcionarios administrativos; pero fue la creación del *Ombudsman*, la que propulsó la institucionalización de esta figura que fue acogida rápidamente por diferentes ordenamientos del continente europeo; aunque con diferentes matices, entre ellos el Comisionado parlamentario de Nueva Zelanda, del Reino Unido, Australia y Alemania, así como el *Médiateur* del ordenamiento francés, el Comisionado parlamentario de Portugal y el Defensor del Pueblo de España, como mecanismo para prevenir conflictos entre las autoridades administrativas y los particulares⁷³.

También se encuentran en la historia jurídica, referencias a otras figuras semejantes que -desde mucho antes- ya defendían a la ciudadanía ante los abusos de poder y la tiranía; a las cuales se les considera antecedentes remotos de lo que hoy es la figura del *Ombudsman*, entre las que se mencionan: El Tribuno de la Plebe, creado en la época de la República romana para defender los intereses populares, ya que tenía la facultad de impedir la aplicación de las disposiciones legislativas contrarias a dichos intereses⁷⁴.

⁷² RETUERTO BUADES, M., Defensora del Pueblo de España e.f., ponencia: “Ombudsman: un nuevo mecanismo de protección en América Latina”, *XII curso interdisciplinario en derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, del 19 al 30 de julio de 1994, p.5. Disponible en www.unam.mx, consultada el 7 de julio de 2018.

⁷³ FIX-ZAMUDIO, H., *Protección jurídica de los derechos humanos; estudios comparativos* Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1999, 2ª edición aumentada, pp. 351-360.

⁷⁴ FIX-ZAMUDIO, H., *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, octubre de 1997, p. 331.

Asimismo, en la antigua Grecia existieron los *Euthynoi* y el Consejo de los Éforos⁷⁵, que tenían la función de control sobre los funcionarios. De igual forma, en China, durante las dinastía Han, se concedió al emperador un funcionario que recibía el nombre de Yan, quien recibía las denuncias sobre las injusticias administrativas y las trasladaba al poder imperial. En el Imperio, esta figura existió con el nombre de *O Olho de Rei* (Ojo del Rey) y tenía similares competencias⁷⁶. También en la España musulmana existió el *Sahib-Al-Mazalim*, nombrado por el Sultán con similares funciones, y más tarde, siempre en España, fue creado el Justicia Mayor de Aragón⁷⁷.

También en la región latinoamericana, se afirma, existieron figuras parecidas antes y durante la colonia, tales fueron el “el Tucuyricuy («el que todo lo ve»)”, encargado de vigilar la compleja administración y funcionamiento burocrático del Consejo Imperial incaico⁷⁸ y el veedor del Rey, creado a propuesta de Fray Bartolomé de la Casas, con la misión de misión denunciar las injusticias de los virreyes⁷⁹.

En la actualidad, la institución del *Ombudsman* se encuentra en muchos países del mundo que, aún con sus propios matices y denominaciones, recogen la concepción clásica del ombudsman, es decir, según lo expresado por el jurista Fix-Zamudio, como un delegado autónomo del congreso con la doble finalidad de asegurar la adecuada actividad administrativa y tutelar los derechos de las personas frente a la propia administración⁸⁰.

Sin embargo, en América Latina, el referente más inmediato para la creación de estas instituciones fue el Defensor del Pueblo de España, instaurado por la Constitución del Reino de España de 1978. Fue a partir de su creación que comenzó la reflexión sobre la importancia de introducir una figura similar en la región; no por el simple hecho de, como lo expresa Fix-Zamudio, adoptar por imitación instituciones extranjeras; sino por el convencimiento de que la excepcional y acelerada difusión del *Ombudsman* en distintos sistemas jurídicos y de gobiernos indicaba la necesidad ineludible de estas instituciones ante la arbitrariedad que imperaba en esos tiempos⁸¹. Para entonces, varios países estaban saliendo de dictaduras

⁷⁵ MÁRTIR MINGUIJÓN, A.R., *El defensor del pueblo: antecedentes y realidad actual*, biblioteca jurídica virtual de investigación de la universidad autónoma de México, p. 427. Disponible en www.juridicas.unam.mx, consultada el 27 de julio de 2018.

⁷⁶ *Ibidem*

⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁸ RETUERTO BUADES, M., *op. cit.*, p. 17

⁷⁹ MÁRTIR MINGUIJÓN, A. R., *op. cit.*, p.427

⁸⁰ FIX-ZAMUDIO, H., *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, p. 408.

⁸¹ FIX-ZAMUDIO, H., *Protección Jurídica de los derechos humanos; estudios comparativos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1999, segunda edición aumentada, pp. 351-360.

militares, a las cuales se les atribuyó la comisión de graves violaciones a derechos humanos; hecho que influyó para dotarlas de un mandato más amplio que las faculta a supervisar la actuación de las instituciones públicas, investigar de oficio o por denuncias las violaciones a los derechos humanos, y promover y educar en derechos humanos, principalmente.

Con tal finalidad, el 15 de agosto de 1984, fue creado el Instituto Latinoamericano del Ombudsman–Defensor del Pueblo (ILO)⁸². Dicho instituto tenía como objetivo principal promover la figura del *Ombudsman* en América Latina y contribuir en la consolidación de los procesos democráticos y el respeto por los derechos humanos; luego de gobiernos de facto, violencia institucional y terrorismo de Estado. El Instituto Latinoamericano del Ombudsman–Defensor del Pueblo (ILO) fue el precursor de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), que aglutina a las distintas instituciones que representan la figura del *Ombudsman* o defensor del pueblo en Iberoamérica⁸³.

El experto Isaac M. Hochman, siendo Secretario General de dicho instituto, expresó que el *Ombudsman* es;

“uno de los instrumentos más adecuados para defender las garantías ciudadanas por su capacidad fiscalizadora (...) No obstante la reserva con la que se la ha mirado en muchos países, ha logrado involucrarse bajo diferentes formas que en el constitucionalismo de la última post guerra. Sus adversarios han terminado decidiéndose por adaptarla a las circunstancias cambiantes de cada ordenamiento normativo, tomando el sentido humanitario y justiciero de su prístina esencia”⁸⁴.

Como puede advertirse, estas instituciones no son nuevas; han existido desde antaño con la principal misión de supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas y la protección de sus derechos; aunque su proliferación se ha observado mayormente en las últimas décadas. Esto no necesariamente implica que sean más aceptadas; pues como se verá posteriormente, en la actualidad algunas enfrentan obstáculos para llevar adelante su cometido; por ejemplo, el escaso presupuesto que limita su actuación y el rechazo de sectores que aún no comprenden su naturaleza o que se ven amenazados al ser objeto de control por parte de estas instituciones.

⁸¹ FIX-ZAMUDIO, H., *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, p. 350.

⁸² Acordado en el Primer Coloquio sobre el Proyecto Ombudsman para América Latina realizado en Caracas, Venezuela, entre el 2 y el 4 de junio de 1983. Puede verse la Web www.ilo-defensordelpueblo.org, consultada el 27 de julio de 2018.

⁸³ INSTITUTO LATINOAMERICANO DEL OMBUDSMAN–DEFENSOR DEL PUEBLO, www.ilo-defensordelpueblo.org. Consultada el 27 de julio de 2018.

⁸⁴ HOCHMAN, ISAAC M. Instituto, Sec. Instituto latinoamericano del Ombudsman. “La evolución de la institución del Ombudsman en América Latina”. Revista *Derechos Humanos*, para la Defensa de los Derechos Humanos, año 2, n° 2, marzo de 1995, p. 54.

En el ámbito de Naciones Unidas, se les reconoce como instituciones nacionales de derechos humanos; un término que ha sido acuñado por dicho organismo para referirse a los órganos o entidades estatales que tienen un mandato constitucional o legal de proteger y promover los derechos humanos⁸⁵, indistintamente de la denominación.

Naciones Unidas se ha venido ocupando del tema, incluso desde antes de proclamar la Declaración Universal de los Derechos Humanos; ya que en 1946, al examinar el informe del grupo inicial de la Comisión de derechos del hombre, el Consejo Económico y Social invitó a los Estados miembros a que analizaran la conveniencia de crear en sus respectivos países “grupos de información o comités nacionales de derechos del hombre”, con la finalidad de que coadyuvaran a la labor de la Comisión⁸⁶”.

En 1978, según documento de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos⁸⁷, la Comisión de Derechos Humanos organizó un seminario del que surgió un proyecto de directrices relativas a la estructura y el funcionamiento de las instituciones nacionales. En su 82ª sesión plenaria, celebrada el 13 de diciembre de 1978, la Asamblea General de Naciones Unidas emitió la resolución 33/46, en la que tomó nota con reconocimiento del informe sobre el mencionado seminario, realizado del 18 al 29 de septiembre de 1978 relativo a las instituciones nacionales y locales de promoción y protección de los derechos humanos; asimismo, invitó a los Estados a presentar observaciones con base en su propia experiencia relacionada con el funcionamiento de estas instituciones, a efecto de brindar asistencia para su establecimiento en aquellos donde no aún no existieran. A la vez, pidió a la Comisión de Derechos Humanos examinar las directrices sobre la estructura y el funcionamiento de tales instituciones.⁸⁸

Desde entonces, Naciones Unidas ha realizado una serie de acciones tendentes a promover su creación o su fortalecimiento en los Estados que ya lo han hecho; incluyendo el establecimiento de parámetros para evaluar su legitimidad y credibilidad, como son los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales emitidos en 1991, mejor conocidos como Principios de París, de los cuales se hablará posteriormente. En la

⁸⁵ ACNUD, “Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades”, *serie de capacitación profesional n° 4* (Rev. 1), Ginebra, 2010, p. 15.

⁸⁶ Resolución aprobada el 21 de junio de 1946 por el Consejo Económico y Social de la ONU, habiendo examinado el informe del grupo inicial de la Comisión de Derechos del Hombre, del 21 de mayo de 1946 (documento E/38/Rev.1). Ver: resoluciones aprobadas por el Consejo Económico y Social, del 25 de mayo al 21 de junio de 1946, p. 28. Disponible en www.dag.un.org. Consultada el 27 de julio de 2018.

⁸⁷ oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos, *op.cit.*, p. 9.

⁸⁸ Puede verse: Resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la ONU en la Web en www.un.org.

actualidad, las instituciones nacionales de derechos humanos son importantes aliadas de Naciones Unidas en su labor de promover y proteger los derechos humanos a nivel nacional y regional; lo cual, según documento conjunto del propio organismo,⁸⁹ quedó claro en la resolución 2005/74 de la Comisión de Derechos Humanos, que advirtió sobre;

“el importante papel que desempeñan y las aportaciones de las instituciones nacionales en las reuniones de las Naciones Unidas, y la importancia de que sigan participando según corresponda⁹⁰”.

2. Tipos de instituciones nacionales de derechos humanos

En la Declaración y Programa de Acción de Viena (párrafo 37), la Conferencia mundial de derechos humanos, reunida del 14 al 25 de junio de 1993, pidió a los Estados miembros que crearan o reforzaran las instituciones nacionales, teniendo en cuenta los principios de París; pero al mismo tiempo reconoció que cada Estado tiene derecho a elegir el marco que mejor se adapte a sus necesidades nacionales específicas⁹¹.

Ciertamente, en las últimas décadas se ha observado un incremento de instituciones con diferentes denominaciones, composición y competencias, mayormente en Europa y América Latina⁹². En esta última, la propia realidad política y social propició que fueran fundadas bajo un modelo vinculado mayormente a la protección de los derechos humanos, más allá de la sola supervisión de la administración pública, según las características y necesidades de cada país. Es decir, conservan las características del *Ombudsman* clásico, como son la naturaleza no coercitiva y mediadora de su actuación, la sencillez de sus pronunciamientos y el antiformalismo de los procedimientos, entre otras; pero, como lo afirma el jurista Fix-Zamudio, su función esencial es la defensa de los derechos humanos a través de la fiscalización de la actuación de las instituciones públicas (o la verificación del cumplimiento de deberes del Estado), es decir, con el propósito de prevenir la violación de los citados derechos, o de obtener la restitución de los mismos, cuando dicha violación se ha

⁸⁹ CONSEJO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS y la OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: *Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos*, Ginebra, 2005, p.3. Disponible en www.ohchr.org.

⁹⁰ Resolución 2005/74, 59ª sesión, 20 de abril de 2005, Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Disponible en www.un.org.

⁹¹ Declaración y programa de acción, aprobada el 25 de junio de 1993 por la Conferencia mundial de derechos humanos celebrada en Viena, ONU, Doc. A/CONF.157/23, del 12 de julio de 1993. Disponible en www.un.org.

⁹² GANHRI, *Informe y recomendaciones del período de sesiones del Subcomité de Acreditación*, Ginebra, del 13 al 17 de noviembre de 2017. Anexo II, lista instituciones acreditadas por el Comité Internacional de Coordinación (CIC), a junio de 2010, p. 193-200. Disponible en www-nhri.ohchr.org.

realizado; pero en todos los casos, sin la facultad de imponer coactivamente sus resoluciones⁹³.

Según la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos (ACNUD), a nivel general, no todas las instituciones tienen mandato expreso para defender los derechos humanos y hay algunos modelos dominantes; en ese sentido, ha expresado que el grupo más numeroso lo componen las instituciones tipo *Ombusman*; las cuales, según dicho órgano se caracterizan por utilizar los buenos oficios para resolver, pues prefieren una solución rápida y dan un gran valor a la confidencialidad; por lo cual, en general, no se dedican a las investigaciones jurídicas oficiales. Añade que las instituciones del tipo ombudsman, están facultadas para formular recomendaciones y sus resoluciones son rápidas y flexibles.⁹⁴

Estas instituciones pueden ser encontradas con algunas de las siguientes clasificaciones: *ombudsman*, defensores del pueblo, defensorías, procuradurías, comisiones, comisionados, institutos mediadores, instituciones híbridas; órganos consultivos, asesores, institutos y centros de investigación, organizaciones protectoras de derechos civiles, defensores públicos y defensores parlamentarios, con diferencias en cuanto a sus estructuras organizativas, características y competencias, lo cual ha sido abordado por la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁹⁵.

Según datos de la Alianza global de las instituciones nacionales de derechos humanos (GANHRI)⁹⁶, las instituciones acreditadas ante dicho órgano se encuentran denominadas de diferentes formas. Así en Europa, se encuentran instituciones con los nombres de *defensor del pueblo* (Albania y España), instituto (Bosnia y Herzegovina), Ombudsman (República de Croacia y Dinamarca), *comisión* (Escocia, Irlanda, Irlanda del Norte, Gran Ducado de

⁹³ FIX-ZAMUDIO, H., *Protección Jurídica de los derechos humanos; estudios comparativos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, segunda edición aumentada, México, 1999, pp. 351-360.

⁹³ FIX-ZAMUDIO, H., *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, octubre de 1997, p. 352.

⁹⁴ ACNUD, *op. cit.*, p. 19.

⁹⁵ ACNUD, *Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, serie de capacitación profesional n° 4 (Rev. 1), Ginebra, 2010, p. 2 (el resaltado es del texto original).

⁹⁶ GANHRI. Es la asociación internacional de instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) de todas partes del mundo. Promueve y fortalece a las instituciones para que estén de acuerdo con los Principios de París y proporciona liderazgo en la promoción y protección de los derechos humanos. Ver www.nhri.ohchr.org. Consultada el 27 de julio de 2018.

Luxemburgo) y *comisionado* (Federación de Rusia), entre otras denominaciones.⁹⁷

En Asia y el Pacífico, se encuentran básicamente bajo el nombre de *comisión* (Afganistán, Australia, Filipinas, Maldivas, Sri Lanka, Fiji, India, Indonesia, Jordania, Mongolia, Nepal, Nueva Zelandia, República de Corea, Tailandia, Palestina independiente, Qatar, Irán y Hong Kong-China, donde se da la particularidad de una comisión para un tema específico -comisión de igual de oportunidades,) y como *defensor de los derechos humanos* (Timor-Leste), según el último informe de la GAMRHI.⁹⁸; *comisión* (Argelia, Burkina Faso, Chad, Mauritania, Nigeria, Madagascar, Benin y Níger) y *comité* (Túnez)⁹⁹.

En América Latina, desde una perspectiva histórica, se advierte que la primera institución en ser creada fue la oficina del Procurador del Ciudadano (*Ombudsman*) de Puerto Rico¹⁰⁰; sin embargo, la evolución de la institución podría decirse que fue a partir de la experiencia en Guatemala. Las instituciones de esta región se encuentran mayormente denominadas como *Procuraduría* (Guatemala, Brasil, El Salvador y Nicaragua). Bajo la denominación de *defensor o defensoría* (Bolivia, Argentina, Ecuador, Costa Rica, Colombia, Perú, Paraguay, Panamá y Venezuela); *comisión o comisionado* (México, Honduras y Canadá) e *instituto* (Chile y Uruguay)¹⁰¹.

De lo anterior, se advierte que hay una tendencia a ir creando instituciones nacionales de derechos humanos; lo cual fortalece la democracia y el Estado de Derecho de los países, además de favorecer el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Lo ideal es que sean creadas mediante reforma constitucional y no por ley, para legitimar la función contralora que estas instituciones ejercen sobre toda la actividad del Estado y garantizar su permanencia, autonomía, independencia y estabilidad ante cambios de gobiernos o de la composición del Parlamento.

Aunque existen instituciones nacionales de derechos humanos de distintos tipos y denominaciones, lo importante debe ser que estas cumplan con los estándares internacionales en cuanto su legitimación y credibilidad. Sería aconsejable también, no atomizar la misión de proteger los derechos humanos creando una institución para cada temática; ya que ello no permite realizar un enfoque integral de las distintas problemáticas o situaciones que afectan

⁹⁷ GANHRI, *Informe y recomendaciones del período de sesiones del Subcomité de Acreditación*, Ginebra, 13 a 17 de noviembre de 2017. Anexo II, lista de instituciones nacionales de derechos humanos acreditadas por el Comité Internacional de Coordinación (CIC), a junio de 2010, p. 193-200. Disponible en www.nhri.ohchr.org.

⁹⁸ *Ibidem*

⁹⁹ *Ibidem*

¹⁰⁰ HOCHMAN, I.M., *op. cit.*, pp. 62-65.

¹⁰¹ *Ibidem*

los derechos humanos de la población; lo cual es distinto a que, al interior de la estructura organizativa de cada institución, existan unidades especializadas para el abordaje de temas específicos.

3. Su naturaleza, competencias y garantías para su independencia

Como quedó reflejado en el apartado anterior, existen distintos tipos de instituciones nacionales de derechos humanos y una gran variedad de denominaciones; sin embargo, a pesar de sus diferencias, hay elementos que todas las instituciones deben reunir al momento de evaluar su legitimidad y credibilidad, como son: contar con un mandato amplio, independencia y pluralidad en la elección de su titular. En el ámbito doctrinario, el experto Donald C. Rowat precisó que, sin reparar en sus particularidades, estas instituciones debían cumplir con ciertas características esenciales, por ejemplo:

- “1. El Ombudsman es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución que vigila a la administración.
2. Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y
3. Tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no revocarlas¹⁰²”.

Estas y otras características se encuentran recogidas por los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, conocidos como principios de París, a los cuales ya se ha hecho relación y que actualmente constituyen el marco de referencia sobre la materia.

Los principios de París fueron adoptados en 1991 durante la primera reunión técnica internacional sobre las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, organizada por el Centro de derechos humanos; siendo retomados y aprobados en 1994 por la Asamblea General de Naciones Unidas, como un estándar global para evaluar a las INDH, mediante su resolución 48/134.¹⁰³

Durante la Conferencia mundial sobre los derechos humanos celebrada en Viena en

¹⁰² ROOWAT, DONALD C. *El Ombudsman*, Fondo Cultural de México, 1973. Citado por Hochman, Isaac M. Instituto en. “La Evolución de la Institución del Ombudsman en América Latina. Instituto Latinoamericano del Ombudsman”. Revista Derechos Humanos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Año 2, n° 2, marzo de 1995, p. 55.

¹⁰³ Resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993 de la Asamblea General de la ONU, “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, Doc. A/RES/48/134, de 4 de marzo de 1994. Dicha Resolución recoge, en anexo, los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (Principios de París).

1993, ya se había reconocido oficialmente a las instituciones nacionales que cumplían con los Principios de París como actores importantes y constructivos en la promoción y protección de los derechos humanos¹⁰⁴. Precisamente, a partir de esta Conferencia se consolidó la red de instituciones nacionales que había sido creada en París, en 1991; lo cual dio paso al surgimiento del Comité Internacional de Coordinación de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos (CIC), hoy Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI por sus siglas en inglés). Según su estatuto, versión revisada al 22 de febrero de 2018, la GANHRI promueve el papel de las INDH en todo el mundo, proporciona un foro para que sus miembros interactúen e intercambien información, y facilita su colaboración con las organizaciones internacionales.¹⁰⁵

La GANHRI acredita a las instituciones nacionales de derechos humanos, otorgando diferentes categorías (A, B y C), según el nivel de cumplimiento de los principios de París, independientemente del tipo o modelo de su estructura; para lo cual cuenta con un subcomité de acreditación (SCA), que es el responsable de hacer recomendaciones sobre la acreditación, bajo los auspicios de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos.¹⁰⁶

Como puede advertirse, los principios de París se han convertido en los parámetros internacionales para evaluar la legitimidad y credibilidad de las instituciones nacionales de derechos humanos, siendo la competencia uno de los principales factores que se evalúa. En cuanto a la competencia y las responsabilidades de las instituciones nacionales de derechos humanos, los mencionados principios establecen lo siguiente:

- “1. La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.
2. La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de

¹⁰⁴ Declaración y Programa de Acción, aprobados el 25 de junio de 1993 por la Conferencia Mundial de derechos humanos celebrada en Viena, ONU, Doc. A/CONF.157/23 del 12 de julio de 1993. De acuerdo con el párrafo 36 de la Parte I, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos “reafirma el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos”.

¹⁰⁵ GANHRI, *Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación*, adoptadas del 13 al 17 de noviembre de 2017, publicado el 22 de febrero de 2018. Anexo I. Estatuto, nueva versión votada el 22 de febrero de 2018, preámbulo, p.1. disponible en www.nhri.ohchr.org.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

competencia¹⁰⁷”.

Este enunciado juega un rol muy importante en la creación de estas instituciones; pues sirve de parámetro en la discusión parlamentaria para que el conjunto de competencias que se le atribuyan, sea lo más amplio posible y se abandonen criterios restrictivos al momento de interpretar su estatuto o mandato; el cual, además, debe estar basado en las normas universales de derechos humanos. Según los mismos principios, las instituciones deben contar con autonomía e independencia garantizada por ley o constitución, pluralidad en la elección de sus titulares, disponer de recursos suficientes y facultades apropiadas para la investigación. A tal efecto, dichos principios disponen que el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deben ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos.

Indudablemente, para contar con una real independencia y autonomía, es preciso que las instituciones con un adecuado presupuesto para su funcionamiento. En vista de la importancia que tiene el financiamiento, este debe estar garantizado; pues con ello se les protege de una reducción arbitraria y se impide que las decisiones o acciones de la institución puedan servir como justificación para recortar los fondos y, peor aún, que la misma institución limite su actuación por temor a que se le reduzca el presupuesto asignado. Evidentemente, el parlamento es la autoridad última en asuntos de gasto y la hacienda pública; por lo tanto, es quien tiene la facultad de hacer los ajustes necesarios en circunstancias económicas difíciles, controlando las erogaciones si es necesario para una adecuada gestión de los recursos. No obstante, frente a estas circunstancias, si se produce una reducción del presupuesto de la Nación, el de la institución nacional de los derechos humanos no ha de ser desproporcionado en relación con cualquier otra función básica, especialmente en el ámbito del Estado de derecho.¹⁰⁸

Por otra parte, en cuanto a las funciones que deben tener las instituciones nacionales, los principios de París establecen que estas deben poder presentar dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección

¹⁰⁷ Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (Principios de París), resolución 48/134 de la Asamblea General de la ONU, del 20 de diciembre de 1993 (resaltado es del original).

¹⁰⁸ ACNUD, “Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades”, *serie de capacitación profesional n° 4* (Rev. 1), Ginebra, mayo 2012, pp. 15-24.

y promoción de los derechos humanos, ya sea de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial para preservar y ampliar la protección de los derechos humanos, entre otras.

II. LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

1. Importancia de su mandato para la protección de estos derechos

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) plantean dificultades especiales porque tienden a verse eclipsados por las demandas más urgentes derivadas de las violaciones de los derechos civiles y políticos, especialmente en lo que se refiere a la protección. Además, requieren de un enfoque a largo plazo y de la adopción de medidas financieras por parte de los gobiernos, sobre todo para los económicos y sociales; lo cual demanda mayor creatividad de las INDH para incidir en su protección, implementando estrategias integrales y multidisciplinarias para incidir en las políticas públicas y en las causas estructurales de violaciones sistemáticas; así como en la prevención de la violación a estos derechos.

A este respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su observación general n°10¹⁰⁹, detalla las funciones que corresponden a las INDH en la protección y promoción de estos derechos, en virtud de lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; según el cual, los Estados deben adoptar medidas para lograr progresivamente, y por todos los medios, la plena efectividad de estos derechos. En el párrafo 1 y 2 de esta observación, el Comité interpretó que uno de los medios importantes para promover la vigencia de los DESC, es la labor de protección y promoción de los derechos humanos que realizan las instituciones nacionales de derechos humanos.

Además, ha destacado como aspectos positivos el hecho de que estas instituciones gozan de un alto grado de autonomía, toman en cuenta las normas internacionales de derechos humanos aplicables al país y realizan diversas actividades para

¹⁰⁹ Ver texto de la Observación general n° 10 en *Instrumentos internacionales de derechos humanos, volumen I, Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por los órganos creados en virtud de los Tratados de derechos humanos*, Doc. HRI/GEN/1/Rev.9, (vol. I), de 27 de mayo de 2008, pp. 66-67.

promover y proteger los derechos humanos; lo que favorece su labor e incidencia en el cumplimiento de los DESC.

Tomando en cuenta lo anterior, el Comité indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“3. (...) las instituciones nacionales desempeñan un papel que puede ser decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. Desgraciadamente, con demasiada frecuencia no se ha reconocido a la institución esa función, o ésta ha sido descuidada o considerada de baja prioridad por la institución. Es indispensable, pues, que se preste plena atención a los derechos económicos, sociales y culturales en todas las actividades pertinentes de esas instituciones nacionales. La lista que sigue da una idea de los tipos de actividades que las instituciones nacionales pueden emprender (y en algunos casos ya han emprendido) en relación con estos derechos...¹¹⁰”.

Por su parte, la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos (ACNUD) ha destacado la importancia que tienen estas instituciones para asegurar la eficacia de los derechos económicos, sociales y culturales, tomando en cuenta la amplitud de sus mandatos para supervisar la actuación de la administración pública e investigar violaciones a derechos humanos, incluso cometidas por particulares según la naturaleza del caso, así como en su promoción.¹¹¹

Verdaderamente, la protección de los derechos económicos, sociales y culturales representa un reto para las instituciones nacionales de derechos humanos, sobre todo para aquellas que disponen de pocos recursos para su funcionamiento. En principio, la verificación del cumplimiento de los deberes del Estado en esta materia, plantea la necesidad de aplicar integralmente los mecanismos de protección, no solo el procedimiento de investigación de casos individuales; ya que, a pesar de su sencillez y celeridad, este no siempre es aplicable para los DESC, dada su naturaleza colectiva que requiere de una visión multidisciplinaria para identificar las causas de violación y las medidas a recomendar; aunque a partir de la casuística, también es posible identificar violaciones sistemáticas e incidir en sus causas.

En cuanto al tema, el mencionado órgano ha señalado que, para velar por el respeto y garantía de estos derechos, las instituciones nacionales de derechos pueden articular acciones para una protección integral, adoptar distintos criterios al investigar vulneraciones sistemáticas o individuales; yendo más allá de los detalles de cada caso y enfocarse más en las causas de las violaciones. Así, ha manifestado lo siguiente:

“La tramitación de las denuncias de forma sistemática también ayudará a la institución nacional a hacer frente al volumen de denuncias, pues podrá agrupar las denuncias que planteen

¹¹⁰ Ver también la Observación general n° 6, séptimo periodo de sesiones, 1988 del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, ONU, sobre los mecanismos nacionales eficaces y la publicidad.

¹¹¹ ACNUD, “Los derechos económicos, sociales y culturales: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos”, *serie de capacitación profesional*, n° 2, 2004, p. 48.

problemas parecidos. En esta investigación más amplia, se aplican los mismos principios, aunque puede que los procedimientos empleados sean bastante diferentes¹¹²”.

Lo anterior, implica que las instituciones nacionales de derechos humanos deben trascender de la investigación individual al análisis situacional, aplicando métodos de investigación social, incluso, por medio de la observación directa realizando encuestas sociales y análisis situacional¹¹³; dando seguimiento a las políticas macroeconómicas y a indicadores cualitativos y cuantitativos para verificar la progresividad de estos derechos. Ello con el fin de abordar las causas estructurales de violación de los DESC e incidir en la erradicación de prácticas sistemáticas, promoviendo la adopción de nuevas leyes o reformas a la normativa vigente e implementación o modificación de políticas públicas,

Esto sin perjuicio, de investigar casos individuales de violaciones a los DESC y brindar atención inmediata a las víctimas o de realizar otras acciones como son la intervención en crisis sociales, mediar o interponer buenos oficios para solucionar conflictos, cuando sea posible; tomando en cuenta que los procedimientos de las instituciones nacionales no deberían ser compartimientos estancos, sino mecanismos que se articulan para ejercer una protección integral.

En tal sentido, el ACNUD ha manifestado que una dificultad, entre otras, que probablemente enfrenten estas instituciones al ocuparse de los derechos económicos, sociales y culturales, sería la falta de un presupuesto adecuado para su funcionamiento; ya que al ocuparse de estos derechos las instituciones requieren de personal suficiente y especializado.

En términos de dicho órgano:

“Probablemente, las instituciones nacionales tendrán una importante carga de trabajo y muchos casos pendientes; su personal no contará con suficiente experiencia y formación en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales; y es posible que las redes que la institución haya establecido con entidades interesadas externas no estén bien desarrolladas o sean ineficaces. Es posible también que la coordinación y la planificación no sean adecuadas. Todos estos factores dificultarán la capacidad de las instituciones para proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales¹¹⁴”.

¹¹² *Ibíd.* p.51.

¹¹³ RODRÍGUEZ CUADROS, M. (Dir.), *Metodología para la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales de naturaleza colectiva*. PNUD-PDDH, proyecto n° ELS/95/013/A/01/99, fortalecimiento de las técnicas de verificación, investigación y análisis de los derechos humanos, serie manuales de procedimientos, junio 1996, p.6.

¹¹⁴ ACNUD, “Los derechos económicos, sociales y culturales: Manual para las instituciones nacionales, de derechos humanos”, p.42.

2. Algunos ejemplos de buenas prácticas de instituciones nacionales de derechos humanos de la región en materia de corrupción

Como se ha mencionado antes, en el capítulo I, la vinculación de los actos de corrupción con la vigencia de los derechos humanos, es relativamente reciente; pero existen antecedentes del trabajo realizado por algunas instituciones nacionales de derechos humanos que han incursionado abordando el tema, con perspectiva de derechos humanos, haciendo uso de su amplio mandato para proteger y promover su vigencia. Algunas de esas experiencias fueron publicadas en el año 2004 en el manual de buenas prácticas de las defensorías de Iberoamérica, elaborado por el Programa regional de apoyo a las defensorías del pueblo de Iberoamérica (PRADPI).¹¹⁵

Entre las buenas prácticas que plantea el documento, se destacan las experiencias de instituciones como la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, frente a la situación de crisis de salud en el Instituto guatemalteco del seguro social, ocurrida en el año 2002, y la Defensoría del Pueblo de Panamá por su incidencia en la protección del derecho de acceso a la información y la promoción de la transparencia y rendición de cuentas de la administración pública. Para los efectos del presente trabajo, del mencionado manual se retoman ambos casos con el objeto de ejemplificar algunas actuaciones que las instituciones nacionales de derechos humanos pueden realizar, ejerciendo su amplio mandato, para prevenir la corrupción y proteger los derechos humanos frente a esta.

A. Caso de Guatemala¹¹⁶

El citado manual describe la intervención de la Procuraduría de los Derechos Humanos de dicho país, ante el grave problema de la desatención médica y la corrupción en el seno del Instituto Guatemalteco del Seguro Social; intervención que consistió en la realización de varias acciones durante la crisis derivada de algunas decisiones y situaciones administrativas que atentaron contra la salud de las personas afiliadas, al sustituir unilateralmente a las autoridades, aumentar las cuotas y cometer algunas irregularidades en la compra de medicamentos.

¹¹⁵ ARENILLA SÁEZ, M. (Dir.), *et. al. Manual de Buenas Prácticas de las Defensorías de Iberoamérica. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI)*, Ed. Trama/ Centro de iniciativas de cooperación al desarrollo (CICODE), Madrid, 2004, pp. 98.

¹¹⁶ *Ibid.* pp. 94-107.

Refiere el documento que, sobre este caso, el entonces Procurador de los Derechos Humanos, Sergio Morales, interpuso en mayo de 2003 un recurso de amparo por considerar que la decisión perjudicaba el derecho de acceso a la salud; además de haber presentado recursos de exhibición personal a favor de las personas afectadas. Asimismo, abrió expediente para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos que tomaron la decisión de negar los medicamentos, lo cual perjudicaba principalmente a pacientes con enfermedades crónicas y degenerativas; habiendo responsabilizado a las autoridades de los hospitales por el desabastecimiento de medicamentos.

También, el Procurador habría interpuesto un amparo ante la Corte de Constitucionalidad contra la decisión del Presidente de la República; quien, argumentando vacío legal, durante el conflicto había autorizado el nombramiento de una nueva gerente del instituto de seguridad social, irrespetando la autonomía de dicha institución. Por último, en relación a la crisis generalizada del instituto, la Procuraduría también realizó coordinaciones con las personas afiliadas, pacientes, pensionistas y las organizaciones de personas con discapacidad, sindicalizadas y otros sectores involucrados.

De lo expuesto en el documento, se advierte que la Procuraduría aplicó varias acciones de protección en el caso, pues no se limitó a interponer sus buenos oficios a favor de las víctimas del desabastecimiento de medicamentos (facultad del *Ombudsman* clásico); sino que también abrió expediente para investigar las causas de la crisis, emitió pronunciamientos, activó la justicia constitucional, coordinó acciones con la sociedad organizada, entre otras; lo que ejemplifica la protección, integral, pronta y oportuna que deben practicar las instituciones nacionales en virtud del amplio mandato y autonomía que caracteriza su investidura, todo lo cual es aplicable para los casos de corrupción.

B. Panamá¹¹⁷

En el caso de la Defensoría del Pueblo de Panamá, el referido manual destaca la singular actividad de la Defensoría en el proceso llevado a cabo para la promulgación de la Ley sobre transparencia en la gestión pública, así como las realizadas después de haber entrado en vigor, para promover su eficacia; concluyendo el documento que los esfuerzos de la Defensoría son idóneos para dar constancia de una buena práctica por su valiosa contribución para generar la cultura de la transparencia en Panamá.

¹¹⁷ ARENILLA SÁEZ, M. (Dir.), *et. al., op. cit.*, pp. 151-159.

Según el citado manual, en el año 2001, varias organizaciones de la sociedad civil presentaron un anteproyecto de Ley sobre transparencia en la gestión pública, la cual fue respaldada desde el primer momento por la Defensoría; quien, además, emitió recomendaciones al órgano Legislativo a efecto de que adoptara medidas para proceder al trámite de la ley, la cual tenía como ejes principales el acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas. Además, realizó actividades para difundir el proyecto de ley y despertar la conciencia ciudadana; a lo cual contribuyeron organizaciones con la realización de manifestaciones públicas.

Refiere el mismo documento que, a fin de reforzar la recomendación presentada al Parlamento, la Defensoría tomó medidas internas para ejemplificar lo que debería ocurrir al aprobarse el mencionado proyecto de ley; en consecuencia, decidió publicar en su página *web* los gastos en los que había incurrido la institución desde 1997, año de su creación. También, comenzó a desarrollar el nodo de transparencia en la gestión pública (a modo de portal de transparencia) e instó a las demás instituciones para que lo utilizaran. Posteriormente, comenzó a publicar la nómina de sus empleados y los correspondientes salarios; lo que fue bien visto por el público y los medios de comunicación.

Agrega, que la ley fue sancionada el de 22 de enero de 2002; pero la Defensoría no cesó en su estrategia de fomentar la transparencia de la administración pública; ya que, además de recibir las denuncias de personas a quienes se les había negado información, realizó varias acciones de incidencia. Para comprobar los hechos, la misma defensoría se situó como solicitante de información ante otras instituciones y, al recibir denegatoria, presentó los recursos administrativos con base en la referida ley; así como recursos de habeas data contra varios ministerios, entre otras acciones realizadas sobre la materia.

Con todo lo expresado, puede afirmarse que la actuación de la Defensoría del Pueblo de Panamá, ante los hechos planteados, constituye un modelo de buena práctica en materia de corrupción, por cuanto realizó un ejercicio integral del mandato. La Defensoría no se limitó a tramitar quejas e investigar los casos, sino que incidió en la emisión de una ley que garantizara el derecho de acceso a la información; siendo esta una de las formas de prevenir la corrupción. Además, activó la justicia constitucional ante denegatorias de información y recomendó otras medidas para el fortalecimiento de la institucionalidad, promover y difundir la normativa, concientizando a la población para exigir transparencia y rendición de cuentas a las instituciones.

C. Perú

La Defensoría del Pueblo del Perú publicó en marzo 2014 su diagnóstico y recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la ciudadanía; el cual incluyó las principales iniciativas vinculadas a la promoción de la gobernabilidad democrática, entre ellas, la promoción de la ley de transparencia y acceso a la información pública en el Perú¹¹⁸.

Según el mencionado diagnóstico, de similar forma que en Panamá, la Defensoría del Pueblo del Perú tuvo una participación protagónica en la aprobación de una ley que promovería y garantizaría el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la transparencia¹¹⁹.

Señala el documento, la aprobada Ley de transparencia y acceso a la información pública presentaba algunos problemas, como era establecimiento de un trámite especial para requerir informe al ramo de defensa; razón por la cual, la Defensoría presentó una petición de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Como resultado, el Congreso emitió una nueva ley, número 27927, que modificó ese y otros aspectos de la ley original. Posteriormente, el poder Ejecutivo emitió el reglamento de la ley, para lo cual tomó en cuenta los aportes de la Defensoría del Pueblo. Actualmente, la Defensoría del Pueblo del Perú tiene en su estructura organizativa una dependencia dedicada al tema, como es la Adjuntía contra la corrupción, transparencia y eficiencia del Estado.¹²⁰

Al igual que en los casos de Guatemala y Panamá, la Defensoría del Pueblo del Perú es un modelo de buena práctica en materia de corrupción, al ejercer de forma integral su amplio mandato para incidir en las causas de violación, como es la falta de una legislación en materia de acceso a la información y transparencia, así como la ausencia de los mecanismos de control correspondientes. Es importante destacar que, siendo la Defensoría del Pueblo la encargada de velar porque las instituciones del Estado cumplan con la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos, haya asumido directamente esa obligación; de la misma forma en que lo hizo la Defensoría del Panamá ante la ausencia de mecanismos; los cuales finalmente fueron creados con el impulso de las mismas defensorías.

¹¹⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, “Diagnóstico y recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la ciudadanía”, serie Ombudsman en Latinoamérica, iniciativa TPA, marzo de 2014, pp. 12-16. Disponible en <http://iniciativatpa.org>. Consultado el 30 de julio de 2018.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 14.

¹²⁰ Ver la Web de la Defensoría del Pueblo del Perú, www.defensoria.gob.pe.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE EL SALVADOR EN CASOS DE CORRUPCIÓN

I. MANDATO DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. Atribuciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

La figura del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos fue instituida en 1991, en virtud de las reformas a la Constitución de la República¹²¹ que tuvieron lugar como consecuencia de los Acuerdos de Paz que pusieron fin al pasado conflicto interno¹²². La institución (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos) fue creada en 1992 por decreto legislativo¹²³, en un momento de transición de la sociedad, marcado por la aspiración de todos los sectores de convivir en un Estado democrático y de derecho.

La Procuraduría fue facultada para supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas, lo cual está asociado al origen mismo de la figura del *Ombudsman* que, como se dijo *supra*, se asume como el antecedente inmediato de las instituciones nacionales de derechos humanos. Sin embargo, el contexto en el que fue creada permitieron que su mandato constitucional y legal fuera pensado en función de las graves violaciones a derechos humanos y libertades fundamentales ocurridas durante el pasado conflicto armado; otorgándole así, un amplio catálogo de facultades que la hacen muy particular en comparación con la tradicional concepción del *Ombudsman*.

Con base en los arts. 194, romano I de la Constitución de la República, 11 y 12 de su ley orgánica, a la Procuraduría le corresponde velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos, investigar casos de violaciones de manera oficiosa o por denuncia, asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos, supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas y desarrollar actividades de promoción sobre el

¹²¹ D. L. 64 del 31 de octubre de 1991, publicado en el D. O. 217, tomo 313 del 20 de noviembre del mismo año.

¹²² NACIONES UNIDAS, *Acuerdos de El Salvador: En el camino de la Paz*, 1993, capítulo acuerdos de México, del 27 de abril de 1991. Se conoce como Acuerdos de Paz de Chapultepec al documento final firmado el 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el Castillo de Chapultepec, México, con el cual se puso fin a doce años de conflicto armado en el país. La creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos se dio en los Acuerdos de México del 27 de abril de 1991.

¹²³ D. L. 183, del 20 de febrero de 1992, publicado en D. O. 45, tomo 314, del 6 de marzo del mismo año.

conocimiento y respeto de los derechos humanos, entre otras atribuciones. De la lectura de las disposiciones mencionadas, podría afirmarse que el mandato se resume en tres grandes rubros que son la fiscalización de las instituciones del Estado, la protección y la promoción de los derechos humanos.

En síntesis, la Procuraduría es un órgano constitucional e independiente, con una función claramente determinada que es la de supervisar a todos los órganos del Estado salvadoreño, sin excepción alguna, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos. Con esas características, se enmarca dentro de las instituciones nacionales de derechos humanos que gozan de un estatuto avalado por la Asamblea General de Naciones Unidas, conforme al cual los Estados deben guiarse *inter alia* por el principio del máximo mandato posible, tanto en la confección del marco jurídico regulatorio de la entidad como en la interpretación de los alcances de su mandato.¹²⁴ Lo anterior, le ha valido a la institución para estar acreditada desde 2006 con categoría “A”, la cual fue renovada en 2016 por el Subcomité de Acreditación del GANRHI¹²⁵.

2. Mecanismos de protección la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

Para el cumplimiento del mandato constitucional y legal, la Procuraduría cuenta con diferentes mecanismos de protección que le permiten un margen de actuación para brindar atención integral, oportuna y eficaz a las víctimas, incidir en las políticas públicas para la superación de causas estructurales de violación y promover su vigencia. Estos mecanismos se derivan del conjunto de facultades que le otorgan la Constitución y la Ley, y están descritos en el art. 4 del Reglamento para la aplicación de los procedimientos del sistema de protección de los derechos humanos de 2017¹²⁶.

Según la citada disposición, mecanismos ser activados integralmente y en cualquier momento, según lo requiera o amerite la naturaleza del caso y lo permita la disponibilidad de

¹²⁴ PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, resolución del 5 de mayo de 2015, emitida de manera oficiosa, en relación a los expedientes SS-0080-2014 y SS-0350-2013 (consultada en archivo de la institución); sobre los cuales la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia hizo algunas afirmaciones con relación al alcance de las competencias que la Constitución de El Salvador otorga a la Procuraduría. Resolución consultada en archivo de la institución. Ver inconstitucionalidad 8-2014, disponible en www.csj.gob.sv.

¹²⁵ GANHRI, *Informe y recomendaciones del período de sesiones del Subcomité de Acreditación*, Ginebra, 13 a 17 de noviembre de 2017. Anexo II, lista de instituciones nacionales de derechos humanos acreditadas por el Comité Internacional de Coordinación (CIC), a junio de 2010, p. 193-200. Disponible en <https://nhri.ohchr.org>.

¹²⁶ Diario oficial 63, tomo 414 del 30 de marzo de 2017.

recursos, entre los que se encuentran: la asistencia a las víctimas de violaciones a derechos humanos, la investigación de presuntas violaciones a derechos humanos, la vigilancia de la situación de las personas privadas de libertad, protección de personas, grupos y poblaciones en condición de vulnerabilidad, observación preventiva y atención a crisis, observación y el análisis de la realidad nacional; lo cual configura un amplio catálogo de posibilidades de actuación, en virtud del mandato constitucional y legal otorgado a la Procuraduría.

Uno de los mecanismos con mayor desarrollo en la ley Procuraduría, es el de investigación de violaciones a derechos humanos, según los artículos del 27 al 44 del mismo cuerpo normativo que la facultan para entrevistar testigos libre y privadamente, realizar inspecciones donde lo estime conveniente o visitar cualquier lugar público sin previo aviso y requerir o exigir la entrega y exhibición de documentos (art. 34); asimismo, está facultada para dictar medidas cautelares a efecto de prevenir graves violaciones, (art. 36) y censurar públicamente a los funcionarios que cometan grave incumplimiento de sus recomendaciones o no informen sobre el impedimento para cumplirlas (arts. 12, ordinal 6º, 32 y 33).

Con relación al procedimiento de investigación, algunas resoluciones de la Procuraduría han aclarado que este no comporta un proceso en el sentido procesal del término; pues, en sí mismo, constituye un mecanismo de verificación del cumplimiento de deberes del Estado (respeto y garantía) y que una de sus principales características es que no se rige por el principio de contradicción; ya que en él no se apersonan las partes para probar la legalidad de sus conductas o para demostrar la responsabilidad de aquella que hubiere incurrido en acto ilícito, es decir, los involucrados no participan en calidad de litigantes¹²⁷; es decir, no son procedimientos administrativos, en el sentido estricto del término. Esto ha sido aceptado por la jurisprudencia de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia¹²⁸.

Otras características que distinguen a los procedimientos de la Procuraduría, es la sencillez de sus procedimientos, están sujetos únicamente a las formalidades esenciales que requieran los expedientes, según el art. 45 de la Ley, el cual establece que se procurará el

¹²⁷ Resolución SS-0350-2013 de fecha 11 de noviembre de 2014, emitida por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Consultada en archivo de la institución.

¹²⁸ Sentencia 310-A-2004, acción contenciosa contra la PDDH, Sala de lo Contencioso Administrativo, del 29 de julio de 2010, p.7. Consultada en archivo de la institución.

trato directo con los denunciantes, víctimas, testigos, autoridades y presuntos responsables, a fin de evitar comunicaciones escritas que puedan retrasar la tramitación¹²⁹”

No obstante lo anterior, existen formalidades mínimas que deben cumplirse, como es la solicitud de informe a la autoridad denunciada en caso de abrir expediente de investigación por presunta violación a derechos humanos, según lo establece el art. 27 de la misma Ley; lo cual ha sido señalado en sentencias de amparo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia¹³⁰”.

Con base en lo expuesto, es claro que la normativa de la Procuraduría no requiere de ninguna modificación para otorgarle facultades especiales en materia de corrupción; por cuanto su amplio mandato la faculta a realizar diferentes acciones para incidir en la protección de las víctimas; ya sea investigando el cumplimiento de deberes del Estado (de respeto o garantía según el caso), brindando asistencia a las víctimas, realizando estudios o informes especiales sobre la temática e incidiendo en la cultura de denuncia de la población través de la educación y promoción. Sin embargo, es preciso reconocer que -a pesar de la amplitud de su mandato-, la institución puede verse limitada para ejercerlo integralmente si no cuenta con un adecuado financiamiento para el cumplimiento de sus atribuciones, el cual se ha visto reducido en anteriores años por recortes presupuestarios.

En el año 2017, según nota periodística, la actual Procuradora informó sobre el cierre de tres delegaciones locales, debido a la reducción del presupuesto institucional para ese año, equivalente a \$600 mil; por lo que había prorrogado otros proyectos previstos para ese año, como era la creación de una unidad especializada en temas de anticorrupción y transparencia, entre otras.¹³¹

Al respecto, recientemente el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su informe final sobre el séptimo informe periódico de El Salvador externó su preocupación referente al presupuesto y otras injerencias u obstaculización al mandato de esta institución, al expresar de la institución y otros temas relevantes lo siguiente:

“7. Preocupa al Comité que los recursos humanos y financieros asignados a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos no sean suficientes para llevar a cabo su mandato de manera

¹²⁹ Resolución de los expedientes SS-0141-2008 y SS-0042-2010, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, del 11 de septiembre de 2014. Consultada en archivo de la institución.

¹³⁰ Sentencia de amparo 12-D-96 ac, del Cid y otros contra la PDDH, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 16 de junio de 1999, p.7 (en relación al expediente SS-695-95, caso ISSS). Ver también sentencia de amparo 862-2014 Martínez González y otros contra la PDDH, del 10 de agosto de 2018 (en relación al expediente SS-0478-2013, caso Tutela Legal).

¹³¹ DIARIO ÚLTIMA HORA: www.ultimahora.sv/pddh-cierra-sedes-por-reduccion-de-presupuesto, 02 de marzo de 2017.

efectiva y de conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (Principios de París). También le preocupa la información recibida sobre injerencias y ataques contra esta institución, así como el bajo porcentaje de implementación de sus resoluciones.¹³²”.

En similares términos se han pronunciado otros organismos y mecanismos de las Naciones Unidas, quienes han recomendado al Estado salvadoreño desde hace varios años que se debe incrementar el presupuesto de la institución. Así lo han expresado, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2007¹³³; el Comité contra la Tortura en 2009¹³⁴; el Comité de los Derechos del Niño en 2004¹³⁵, y la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, en 2011¹³⁶. Lo que también fue recordado, de manera general, por el Subcomité de acreditación de la alianza global de instituciones nacionales de derechos humanos (GAMRHI) en noviembre de 2016.¹³⁷

Esta reducción presupuestaria contradice el compromiso asumido por el Estado salvadoreño a nivel internacional de respetar y garantizar los derechos humanos y de manera específica, incumple las recomendaciones emitidas por los órganos de naciones unidas, como las citadas, en las cuales se hecho énfasis sobre el tema presupuestario u otras acciones destinadas a interferir en su labor y socavar su independencia.

Es importante mencionar que, con base en el art. 12, ordinal 8º de la Ley, la institución puede establecer nexos de cooperación con organismos nacionales e internacionales vinculados a la materia. Sin embargo, aunque la institución puede recurrir a dichos organismos para gestionar cooperación o apoyos técnicos, eso no justifica que el gobierno soslaye la obligación de dotarla de un presupuesto adecuado que dignifique su labor y garantice su independencia.

¹³² COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, ONU, *Informe Final sobre el séptimo informe periódico de El Salvador*, (CCPR/C/SLV/7), sesiones 3456ª y 3457ª (CCPR/C/SR.3456 y 3457), celebradas los días 13 y 14 de marzo de 2018.

¹³³ COMITÉ DE DESC, ONU, *Examen del segundo informe de El Salvador sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (E/1990/6/Add.39), sesiones 36ª y 37ª, celebradas los días 8 y 9 de noviembre de 2006. párrafo 27.

¹³⁴ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, ONU, *Examen del segundo informe periódico de El Salvador*, (CAT/C/SLV/2), en sus sesiones 902ª y 904ª (CAT/C/SR 902 y 904), celebradas los días de 5 y 6 de noviembre de 2009, párrafo 24.

¹³⁵ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, ONU, *Examen del segundo informe periódico de El Salvador*, (CRC/C/65/Add.25), en sus sesiones 949ª y 950ª (CRC/C/SR.949 y 950), el 18 de mayo de 2004, párrafo 11.

¹³⁶ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, ONU, 17º período de sesiones, tema 3 de la agenda, *Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, A/HRC/17/26/Add2, 14 de febrero del 2011, p. 24.

¹³⁷ GANHRI, *Informe y recomendaciones del período de sesiones del Subcomité de Acreditación*, Ginebra, 13 a 17 de noviembre de 2017. p. 11. Disponible en <https://nhri.ohchr.org>.

3. El contexto nacional

A finales de 1992, recién firmados los Acuerdos de Paz que pusieron fin al conflicto armado interno, ante un generalizado reclamo público por la falta de transparencia gubernamental, el presidente de aquel momento, Alfredo Félix Cristiani, creó la Comisión de Seguimiento y Fiscalización de los Programas de Inversión y Gastos del Sector Público, la cual investigó más de cien casos de corrupción. Dicha comisión entregó un informe en octubre de 1993 al Presidente, quien manifestó que el informe era confidencial. En octubre de 1995, habiendo concluido su período presidencial, Cristiani manifestó a la prensa que el informe no contenía evidencias ni nombres de involucrados; añadió, que copias del mismo habían sido enviadas a cuatro instituciones del Estado, en donde habían sido detectadas anomalías; pero que no sabía qué acción tomaron las mismas en relación a los hallazgos presentados en el informe; desconociéndose su paradero.¹³⁸

A la fecha, puede afirmarse que el país ha experimentado progresos con la emisión de leyes y la creación de mecanismos que promueven la ética pública, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas; como son la Ley de ética gubernamental y la Ley de acceso a la información pública, ya citadas, con las cuales se crearon el Tribunal de ética y el Instituto de acceso a la información pública, respectivamente. También ha habido avances en el ámbito penal con la tipificación de delitos relacionados con actos de corrupción¹³⁹ y la investigación de hechos cometidos al más alto nivel de la administración pública, tal como ha ocurrido en los casos de los expresidentes de la República de 1999-2004, Francisco Guillermo Flores Pérez (fallecido en enero de 2016), del 2004-2009, Elías Antonio Saca,¹⁴⁰ (actualmente en prisión) y del 2009-2014, Mauricio Funes¹⁴¹ (quien solicitó asilo en Nicaragua).

¹³⁸ FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (FUSADES), Boletín de estudio legal, edición n° 67, julio de 2006, p. 2.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 10

¹⁴⁰ Sobre el caso del expresidente Saca, en nota periodística se publicó lo siguiente: “Ocho exfuncionarios de la administración presidencial de Elías Antonio Saca (2004-2009) han admitido a la Fiscalía General de la República que, mientras estuvieron en sus cargos, recibieron sobresueldos mensuales que eran pagados con fondos de Casa Presidencial (...) Así, por su tiempo de servicio en el gabinete, hubo funcionarios que acumularon \$300,000, libres de impuestos, al terminar la presidencia de Saca...”, ver G. Labrador, “*Ocho exfuncionarios de Arena admitieron a la Fiscalía que recibieron sobresueldos*”, El Faro, 22 de mayo de 2018; disponible en: <https://elfaro.net>.

¹⁴¹ En el caso del expresidente Funes, nota periodística publicó que: “Una investigación de la Fiscalía que data desde 2016 concluye que el expresidente lideró una estructura que desvió 351 millones de dólares del erario público para favorecer a familiares y amigos. En la cadena de favores se compraron propiedades, vehículos, se pagaron viajes y cirugías plásticas. El dinero salió por el Banco Hipotecario y en el desvío participaron 17

No obstante los progresos citados, la percepción de la población salvadoreña sobre la corrupción en las instituciones públicas, parece que no mejora. Recientemente, nota periodística publicó el resultado de una encuesta de opinión pública realizada por la firma “TRResearch”¹⁴², la cual refleja el nivel de confianza y percepción de la corrupción por parte de salvadoreñas y salvadoreños, respecto de algunas instituciones y sectores nacionales. Según los resultados de dicha encuesta, el 71% de la población considera que existe corrupción en el Tribunal Supremo Electoral, máxima autoridad en materia electoral¹⁴³; al cual, entre otras atribuciones, le corresponde convocar, organizar, dirigir y vigilar los procesos de elección popular (art. 63 del Código electoral¹⁴⁴), razón por la que resulta importante la credibilidad en su funcionamiento. Según la misma fuente, el 84% de la población encuestada cree que la corrupción está igualmente presente en la Asamblea legislativa¹⁴⁵.

A continuación, se muestran en los cuadros n° 1 y n° 2¹⁴⁶ algunos gráficos que reflejan los resultados obtenidos con la citada encuesta:

funcionario. Ver Jimmy Alvarado, *Fiscalía: Funes usó el Banco Hipotecario para desviar 31 millones de dólares*, *El Faro*, 8 de junio de 2018; disponible en <https://elfaro.net>

¹⁴² TRESEARCH, es una organización experta en investigación de mercados que incluye el levantamiento en línea sobre asuntos públicos, productos y marcas, por medio de entrevistas a usuarios sobre hábitos de consumo, actitudes sociales y opiniones políticas; proporcionando estudios para los clientes y los medios de comunicación. Información general y metodología disponible en www.tresearch.mx, consultada el 15 de julio de 2018.

¹⁴³ Información publicada en Diario última hora, 22 de mayo de 2018. Disponible en www.ultimahora.sv.

¹⁴⁴ Decreto legislativo 413 del 03 de julio de 2013, Diario oficial 138, Tomo 400 del 26 de julio de 2013. Última reforma: Decreto legislativo 737, 18 de julio de 2017; Diario oficial 147, Tomo 416, 11 de agosto de 2017.

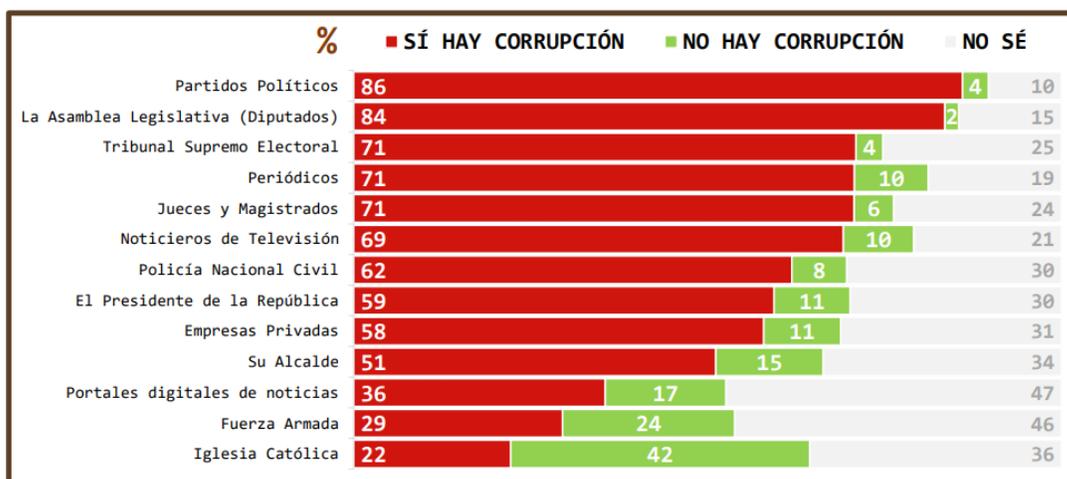
¹⁴⁵ Ver igualmente información publicada en Diario última hora, 22 de mayo de 2018, en www.ultimahora.sv.

¹⁴⁶ La fuente utilizada es <http://ultimahora.sv/tresearch-71-de-los-salvadorenos-considera-que-existe-corrupcion-en-el-tse/ue>; tomado de: <https://www.tresearch.mx/single-post/2018/06/22/ElSalvador-MC3A1s-del-81-de-los-ciudadanos-no-tienen-confianza-en-el-TSE>.

Cuadro n° 1
Percepción de la corrupción en las instituciones



CORRUPCIÓN EN INSTITUCIONES



@TRResearchMx
+5214499193645

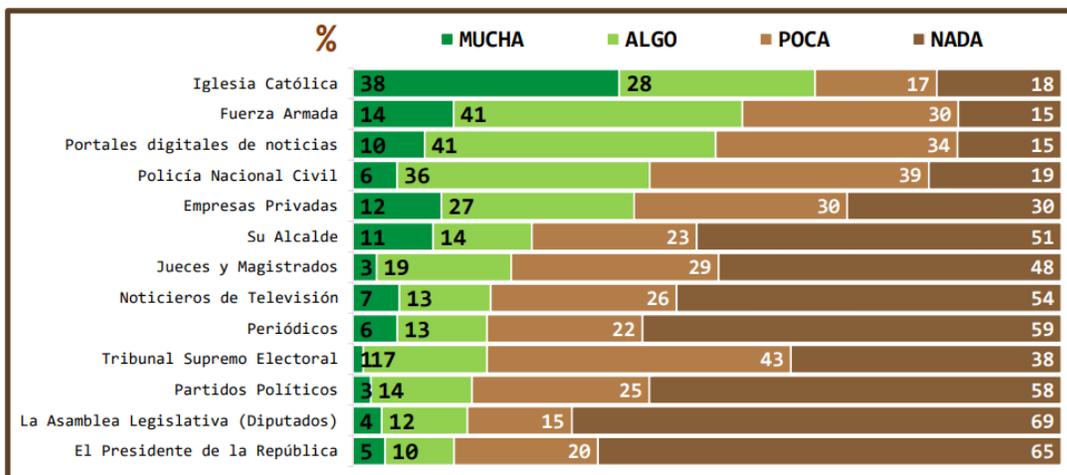
19-20 de mayo - El Salvador

www.TRResearch.Mx
BETTER UNDERSTAND

Cuadro n° 2
Percepción de la confianza en las instituciones



CONFIANZA EN INSTITUCIONES



@TRResearchMx
+5214499193645

19-20 de mayo - El Salvador

www.TRResearch.Mx
BETTER UNDERSTAND

Por su parte, *Transparency International*¹⁴⁷, citada en el capítulo I del presente trabajo, publicó a inicios de 2018 el Índice de percepción de la corrupción (IPC)

¹⁴⁷ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, www.transparency.org

correspondiente al 2017¹⁴⁸. Según la publicación, El Salvador se ubica en la posición 112, con 33 puntos; perdiendo 3 puntos y 17 posiciones respecto del año 2016; y ha venido descendiendo desde 2012, como puede observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 3
Índice de percepción de la corrupción 2017 en El Salvador

2017 Rank	Country	2017 Score	2016 Score	2015 Score	2014 Score	2013 Score	2012 Score	Region
112	El Salvador	33	36	39	39	38	38	Americas

Fuente: Transparency International

En cuanto a este dato, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)¹⁴⁹, manifestó en conferencia de prensa que esta ha sido la peor calificación obtenida por el país en los últimos 6 años y que representa un retroceso en la percepción de la corrupción. De igual manera, indicó que esta problemática continúa presente en las diferentes instituciones del Estado salvadoreño, pese a los esfuerzos iniciados por algunas entidades como la sección de probidad de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la República.¹⁵⁰

Las investigaciones realizadas por la Fiscalía General de la República con relación a los casos de los últimos expresidentes de la República, dan cuenta de enormes sumas que han sido desviadas del erario nacional, en diferentes administraciones, para beneficio de funcionarios del más alto nivel o de terceras personas afines a la administración. Parece contradictorio que en un país donde los recursos son insuficientes para satisfacer las necesidades de la población, no se garantice suficientemente la buena gestión de los fondos públicos, lo cual podría conseguirse realizando una eficiente administración al establecer prioridades, evitando el despilfarro y el desvío de fondos para fines particulares. Sobre el impacto de la corrupción en los derechos humanos, en el año 2013 la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, expresó que:

¹⁴⁸ El IPC es la herramienta más reconocida y usada internacionalmente para medir la corrupción en el sector público de la mayoría de países del mundo, que clasifica 180 países y territorios, según las percepciones de expertos y empresarios sobre el nivel de corrupción en el sector público. Emplea una escala de cero a 100, en donde, cero corresponde a “muy corrupto” y 100 a “muy transparente”. <https://www.transparency.org>.

¹⁴⁹ LA FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE) es una institución salvadoreña de investigación, formulación de políticas socioeconómicas, cabildeo y promoción del desarrollo, teniendo como principal destinatario los sectores más desfavorecidos de la población. Puede verse la Web www.funde.org.

¹⁵⁰ FUNDE, capítulo de Transparencia Internacional en El Salvador, presentó los resultados del índice de percepción de la corrupción 2017 en conferencia de prensa del 21 de enero de 2018. Disponible en <http://www.repo.funde.org/1413/>.

“El dinero robado a través de la corrupción cada año es suficiente para alimentar a los hambrientos del mundo 80 veces (...)
[...]
(...) de 2000 a 2009 los países en desarrollo perdieron US \$ 8.44 billones en flujos financieros ilícitos, 10 veces más que la ayuda externa que recibieron¹⁵¹”.

En cuanto a la disponibilidad de recursos, investigación realizada en el año 2016 por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales concluyó que la situación fiscal de El Salvador es sumamente delicada, caracterizada por déficits fiscales permanentes causado por diferentes factores, tales como:

“(...) la acumulación de niveles de deuda que amenazan con convertirse en insostenibles en el corto plazo; la rigidez presupuestaria ocasionada por el establecimiento histórico de candados en la ejecución del gasto; una insuficiente cantidad de recursos financieros, especialmente tributarios, para afrontar los compromisos vigentes, y una política de creciente opacidad que no permite identificar claramente los gastos, las obligaciones y sobre todo las deudas de corto plazo del Gobierno¹⁵²”.

Ante tal panorama sobre la situación de las finanzas públicas del país, no cabe duda de que los Gobiernos deben ser responsables y hacer uso eficiente de los fondos públicos, garantizando que estos sean destinados a satisfacer las necesidades de las personas y alcanzar el bien común, que es el fin de la actividad del Estado, como ya se ha recalado. Además, deben adoptar otras medidas que permitan incrementar los recursos; así también, promover la rendición de cuentas, el acceso a la información y la transparencia, para lo cual es necesario construir indicadores de corrupción; pues actualmente solo se mide a partir de percepciones o de información muy limitada¹⁵³ que, si bien son importantes, no son suficientes para evaluar la gestión pública y el desempeño anticorrupción.

Asimismo, se deben fortalecer los mecanismos de control, selección y formación de los servidores públicos para prevenir la corrupción y aplicar la normativa que sanciona los actos de corrupción; pero, sobre todo, crear espacios de participación para la ciudadanía y generar cultura de denuncia, realizando jornadas de promoción que hagan conciencia en la población de que la corrupción afecta sus derechos, sobre todo a las personas más vulnerables, y que, al final, sus costos son pagados por la sociedad entera. Todo ello debe ser una prioridad entre las políticas estatales, de conformidad con la normativa ya relacionada.

¹⁵¹ ACNUD, Panel *El caso de los derechos humanos contra la corrupción*, realizado del 13 de marzo de 2013, durante la 22ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, publicado 27 de marzo de 2013. Disponible en: www.ohchr.org.

¹⁵² INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES, con financiamiento de la Agencia de Cooperación Alemana –GIZ- en El Salvador. *El Salvador: En la búsqueda de un acuerdo nacional de sostenibilidad fiscal*, mayo 2016, p.38.

¹⁵³ BAENA OLABE, P., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de capacidad institucional del Estado (IcF/ICS) *Foco en la prevención: el uso de indicadores para valorar el desempeño del marco institucional anticorrupción*, documento de debate n°13, septiembre de 2010, p.2.

Por otra parte, se debe abordar con seriedad los problemas de corrupción, los cuales deben ser abordados de manera integral; es decir, identificando sus causas para erradicarla y prevenirla. Además de sancionar los casos identificados, ya que no hacerlo envía un mensaje de impunidad a la población y fomenta más corrupción. Según *Transparency International*, los avances contra la corrupción en varios países de la región, aunque valiosos, no constituyen políticas integrales que aborden sus causas históricas y estructurales.¹⁵⁴

III. EXPERIENCIA DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS FRENTE A LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA INVESTIGACIÓN DEL CASO FLORES, UN CASO ILUSTRATIVO

1. Resolución final emitida por la Procuraduría en el caso Flores

Como consecuencia de su amplio mandato establecido a nivel constitucional y legal, la Procuraduría está llamada a observar la realidad nacional y activar, los mecanismos pertinentes para la protección de los derechos humanos, al tener conocimiento de hechos y actuaciones que los vulneran, como ocurre con los actos de corrupción.

La primera de las potestades constitucionales de la Procuraduría, la más amplia de todas, es la de velar por el respeto y garantía de los derechos humanos, que la habilita para fiscalizar y controlar la actuación del Estado frente a las personas. En ese sentido, como ya se dijo, tiene la facultad de investigar casos de violaciones a derechos humanos, de oficio o por denuncia que reciba. Es por medio de la investigación individual o situacional, como la institución puede tener una aproximación objetiva de la realidad; posibilita el conocimiento de circunstancias que reflejen una problemática o situación de carácter estructural o sistemática.¹⁵⁵

El procedimiento de investigación de casos permite detectar si una situación que aparentemente es particular, representa la expresión de una práctica estatal que afecta los derechos humanos por incumplimiento de los deberes de respeto y garantía, por acción u omisión. El procedimiento concluye con una resolución que contiene conclusiones sobre la existencia o inexistencia de violación a derechos humanos y las recomendaciones pertinentes,

¹⁵⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *No hay cambios en las percepciones pese a los avances en América*, *Transparency International*, 21 de febrero de 2018. Disponible en www.transparency.org.

¹⁵⁵ ALAMANNI DE CARRILO, B., Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Fundamentos de la Labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, serie de cuadernos, n° 1, diciembre 2002, p. 77.

las cuales pueden ser específicas o de carácter general. Esto según lo establecido en los artículos 27 al 31 y 43 de su ley de creación.

Con ese marco de competencias, la Procuraduría ha conocido, mediante el mecanismo de investigación, algunos casos de corrupción, entre ellos los conocidos como “caso OBC¹⁵⁶” y “caso Flores”, en los cuales la institución se pronunció estableciendo el incumplimiento de deberes del Estado, según el análisis de los correspondientes pronunciamientos.

A continuación se hará referencia al caso Flores, como ejemplo del trabajo realizado por la Procuraduría en la protección de los derechos humanos, a partir del análisis de la resolución de fecha 21 de octubre de 2015 que emitió la institución en los expedientes acumulados SS-0242-2014, SS-0031-2015 y SS-0150-2015. La Procuraduría tramitó en expedientes separados lo relacionado al proceso penal que inició la Fiscalía General de la República por los delitos atribuidos al expresidente Francisco Guillermo Flores Pérez (SS-0515-2015), los actos cometidos por el juez que conocía el caso, Primero de Instrucción de San Salvador, contra la parte querellante (SS-0031-2015) y la actuación del juez a lo largo del proceso (SS-0242-2014). Aunque la institución emitió pronunciamientos individuales sobre situaciones registradas en cada uno, en fecha 21 de octubre de 2015 emitió una resolución final en la cual se acumularon los tres expedientes, sobre los cuales emitió sus conclusiones y recomendaciones. Con base en lo descrito y considerado en esta última, en el presente trabajo se describe el caso y la actuación de la Procuraduría en un hecho de trascendencia nacional vinculado con actos de corrupción atribuidos a un exmandatario.

¹⁵⁶ La Casa de Corredores de Bolsa OBC, S. A. de C. V. OBC, había endeudado la cartera de inversiones de sus clientes más de lo permitido; cobró tasas de comisión demasiado elevadas y omitió nombrar al oficial de fiel cumplimiento de la Ley contra el Lavado de Dinero y Activos. El expresidente de la corredora enfrentó proceso penal por el delito de defraudación a la economía pública (de 8.9 millones) en perjuicio de 132 inversionistas. Disponible en ElFaro.net, www.elfaro.net.

En este caso, Procuraduría emitió un informe especial, de fecha 28 de julio de 2009, sobre la actuación del Estado frente al fraude financiero cometido por la corredora; en el cual se declaró la responsabilidad estatal debido al incumplimiento del deber de garantía por parte de la Superintendencia de Valores, pp. 295. Informe consultado en archivo de la institución.

A. Antecedentes del caso

En octubre de 2013, el Presidente de la República en turno, Mauricio Funes Cartagena, denunció un posible desvío de diez millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$10,000,000.00)¹⁵⁷ durante la administración del expresidente de la República Francisco Guillermo Flores Pérez. El dinero habría sido donado por el Gobierno de China-Taiwán a El Salvador para programas de reconstrucción posteriores al huracán Mitch¹⁵⁸ y para atender la emergencia y reconstrucción de los daños causados por los terremotos de enero y febrero del 2001¹⁵⁹.

Según la resolución final de fecha 21 de octubre de 2015, el Pleno de la Asamblea Legislativa creó una “Comisión Especial para Investigar el Destino de Fondos Donados por la República de China-Taiwán entre octubre de 2003 y abril de 2004¹⁶⁰; así como el destino final de los fondos recibidos como donativos o préstamos recibidos”. Dicha Comisión pidió informe a la Dirección general de cooperación al desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, quien consultó al departamento de asuntos latinoamericanos y caribeños del Ministerio de Relaciones Exteriores de China-Taiwán sobre los donativos enviados al país; sin embargo, concluyó que no pudo obtener los registros de cinco proyectos¹⁶¹, de los nueve informados por Taiwán, donde constara el recibo de los donativos del mencionado país.

¹⁵⁷ DIARIO 1.COM, “Funes destapa pruebas sobre \$10 millones dados a Flores por Taiwán”, noviembre 29 de 2013. www.diario1.com. Consultada el 15 de mayo de 2018.

¹⁵⁸ EL SALVADOR.ES, “Imágenes históricas de la destrucción provocada por el huracán Mitch hace 19 años”, octubre 28 de 2017. Puede verse la Web: www.elsalvador.com. Consultada el 15 de mayo de 2018.

¹⁵⁹ CEPAL, *El Salvador: Evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001*. Subregional México. Addendum al documento de evaluación del terremoto del 31 de enero. Publicación LC/MEX/L.457/Add.2, del 28 de febrero de 2001.

¹⁶⁰ Diario oficial nº 11, tomo 402 del 20 de enero de 2014, en el cual se publicó el acuerdo legislativo 1390 que modificó el acuerdo 1360 de fecha cinco de diciembre de dos mil trece con el cual se creó la comisión especial. Puede verse la Web www.imprentanacional.gob.sv

¹⁶¹ Según la citada resolución, los proyectos que no pudieron ser auditados por la Corte de Cuentas de la República por no haber sido incorporados en los presupuestos institucionales fueron los siguientes: 1) Proyecto de Reconstrucción después de desastres naturales, con fecha de desembolso septiembre del año dos mil dos por un monto de \$5,000,000.00; 2) Proyecto Mitigación de áreas de alto riesgo, con fecha de desembolso octubre el año dos mil tres por un monto de \$4,000,000.00; 3) Proyecto infraestructura básica y combate a la pobreza con fecha de desembolso octubre del año dos mil tres por un monto de \$1,000,000.00; 4) Pequeños proyectos para el desarrollo económico y social, con fecha de desembolso diciembre del año dos mil tres, por un monto de \$2,000,000.00; y 5) Proyecto viviendas permanentes para afectados de los terremotos con fecha de desembolso diciembre del año dos mil tres por un monto de \$3,000,000.00. La fuente es la resolución de la PDDH, que tomó los datos del Primer informe de la Comisión especial [de la Asamblea Legislativa] para Investigar el destino de fondos donados por la República de China-Taiwán entre octubre de 2003 y abril de 2004; así como el destino final de los fondos recibidos como donativos o préstamos para los programas de reconstrucción post-Mitch, y para atender la emergencia y reconstrucción post-terremotos de enero y febrero del 2001, aprobado por la Sesión Plenaria del 25 de febrero de 2014, según la misma fuente.

En la mencionada resolución consta que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de ese entonces fue citado por la Comisión especial nombrada por la Asamblea Legislativa para investigar el caso, a efecto de conocer su opinión sobre la existencia de posibles violaciones a los derechos humanos, derivados del presunto uso inadecuado de los recursos donados o por el desvío de tales fondos, ante lo cual respondió que los presuntos actos de corrupción podrían dar lugar a una violación del derecho a la vida, a la integridad física, a la alimentación, al nivel de vida adecuado y a la vivienda; además de constituir delitos que debían ser investigados por la Fiscalía.

En la entrevista, el Procurador había aclarado que su competencia se enmarcaba en la función contralora y de vigilancia sobre las instituciones del Estado; consecuentemente, la institución debía velar por el debido proceso y “la superación de la impunidad” como una tarea de primer orden en la defensa y promoción de los derechos humanos. En ese sentido, el Procurador recibió recomendación de la Asamblea para que realizara investigación a fin de establecer la posible violación a derechos humanos; exhortándole a supervisar las actuaciones de la administración pública frente a las personas, a fin de evitar que hechos como el descrito ocurrieran en el futuro.

B. Acciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el caso.

Según la resolución del caso, la Procuraduría realizó varias acciones que consistieron en pedir informe a las autoridades involucradas, verificar el expediente fiscal y el proceso judicial y apertura de expedientes sobre hechos relacionados al caso, entre otras; ante lo cual recibió negativas que se constituyeron en obstáculos para el cumplimiento de su mandato; razón por que el titular de dicha institución emitió otros pronunciamientos durante la tramitación del caso.

Refiere la resolución que, según respuesta del juez que instruía el caso, al imputado se le atribuían los delitos de Peculado, Enriquecimiento Ilícito y Desobediencia de Particulares en perjuicio de la Administración Pública y que según el requerimiento fiscal, la investigación fiscal había determinado que la cooperación internacional recibida entre enero del año 2000 y diciembre de 2003 no fue tramitada en legal forma; pues de los fondos recibidos, US\$15,000,000.00 no ingresaron al erario nacional y tampoco se realizaron las obras para las cuales estaban destinados.

Según la misma resolución, el proceso penal fue declarado bajo reserva, lo cual fue objeto de pronunciamiento por parte de la Procuraduría y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en Amparo presentado por la parte querellante y organizaciones, en el cual se dictó medida cautelar ordenando al juez dejar sin efecto la declaratoria de reserva .

Por su parte, el Procurador se pronunció manifestando que la reserva total del proceso penal instruido contra el ex Presidente Flores Pérez, por parte del Juez primero de instrucción de San Salvador, estableció restricciones indebidas al libre y pleno ejercicio de los derechos al debido proceso judicial, por violación al principio de publicidad procesal; al derecho de acceso a la justicia, a la libertad de expresión, a la información y al derecho de participación ciudadana en perjuicio de todas las personas que, de una u otra forma, intentaron tener conocimiento o participación legal en dicho proceso, sin haber fundamentado objetivamente tal restricción en la resolución judicial.

Posteriormente, la Procuraduría se pronunció solicitó informe al juzgador sobre las razones fácticas y jurídicas de la resolución en la cual ordenó que el imputada guardara arresto domiciliario. En su respuesta, según la resolución en comento, el juez previno al Procurador por su solicitud, la cual consideraba contraria a la independencia judicial; posición que el juzgador hizo pública mediante entrevista televisiva.¹⁶²

Al respecto, el Procurador emitió pronunciamiento de fecha 18 de septiembre de 2014¹⁶³, declarando la violación a la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la obstaculización al mandato del Procurador por parte del Juez primero de instrucción de San Salvador, lo que comunicó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en cumplimiento del artículo 46 de la Ley de la Procuraduría.

Ante solicitud de rectificación presentada por el Juez, la Procuraduría, emitió resolución de fecha 23 de enero de 2015¹⁶⁴, en la cual aclaró que, según el mandato establecido en el art.194.I de la Constitución de la República, la institución puede fiscalizar la actividad del Estado en sus diferentes manifestaciones, bajo el parámetro del cumplimiento

¹⁶² Ver también: entrevista televisiva transmitida el diecisiete de septiembre de dos mil catorce, en el Programa “8 en Punto” de canal 33, [canal33tvvelsalvador - YouTube](https://www.canal33tvvelsalvador.com) y www.canal33.tv/programas.php?franja=2.

¹⁶³ Resolución del expediente SS-0242-2018. Consultada en archivo de la institución.

¹⁶⁴ Resolución del expediente SS-0242-2018. Consultada en archivo de la institución.

de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos. Añadió que el proceso penal instruido en contra del expresidente tenía relevancia en materia de derechos humanos; ya que los delitos atribuidos afectaban directamente a la administración pública.

En cuanto al señalamiento del Juez, en el sentido de que la institución estaría afectando la independencia judicial, el Procurador aclaró que las afectaciones a la independencia judicial no se configuran ni por el libre debate de ideas, y mucho menos por el ejercicio de las competencias que una Constitución democrática ofrece a sus diferentes órganos. Además, que las resoluciones de la Procuraduría carecen de coercibilidad, razón por la cual su efectividad descansa en la fuerza misma de sus argumentos y en la credibilidad moral que acompaña su pronunciamiento; por tanto, no son susceptibles de afectar la independencia judicial como lo argumentaba el Juez.

Añade la resolución que la orden de arresto domiciliario a favor del expresidente quedó sin efecto debido a que fue impugnada en recurso de apelación, por lo cual fue trasladado a una bartolina policial. Al tener conocimiento de ello, la Procuraduría verificó las condiciones de su detención, sobre todo en lo relacionado con la asistencia médica y atención de la salud del imputado.

En otro orden, la resolución hace referencia a la denuncia presentada el 26 de enero de 2015¹⁶⁵ ante la Procuraduría por representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la querrela, quienes manifestaron que estaban siendo objeto de represalias por parte del Juez y del Fiscal, en virtud de haber solicitado que se ampliara la investigación para recabar elementos relacionados con el delito de Lavado de Dinero y de Activos y por haber denunciado en conferencia de prensa la extracción de evidencia en el proceso judicial, así como el incumplimiento de funciones por parte del Fiscal y la conducta del Juez de la causa para beneficiar al imputado, según lo denunciado.

Ante estos hechos, la Procuraduría solicitó informe al referido funcionario judicial; pero el juez no informó, menciona la resolución, pero emitió resolución en la que atribuyó al Procurador una incursión injustificada en el proceso y una interpretación excesiva de sus competencias al interesarse en decisiones que podían ser impugnadas por vía de recursos; por lo cual previno al Procurador para que se abstuviera de intervenir en las decisiones judiciales. Similar respuesta del Fiscal, al haberle solicitado que informara sobre las diligencias para investigar el delito de lavado de dinero y de activos

¹⁶⁵ Expediente SS-0031-2015.

Refiere la resolución en comento que, el 9 de febrero de 2015, el magistrado presidente de la Corte Suprema de Justicia informó al Procurador que en resolución del 05 de ese mismo mes y año la Corte Plena decidió aplicar la sanción administrativa al Juez primero de instrucción; ya que, al incumplir requerimiento de la PDDH, había incurrido en infracción disciplinaria de “omitir injustificadamente los asuntos del despacho”, prevista en el art. 51 letra e) de la Ley de la Carrera Judicial. Además, se le había separado del proceso y consecuentemente se le ordenó remitirlo a otro juzgado, al séptimo de instrucción de San Salvador, para que este continuara con el desarrollo de la etapa procesal en la que se encontraba. A partir del cambio del tribunal, la Procuraduría ya no fue obstaculizada en su labor de verificación y fue comunicada de todo acto o resolución decretada por el nuevo juez a cargo del proceso.

C. Conclusiones y recomendaciones de la Procuraduría en la resolución del caso.

A partir de la información obtenida, la Procuraduría resolvió dar por establecidas las violaciones al debido proceso judicial por parte del Juez Primero de Instrucción de San Salvador, por inobservancia del principio de publicidad procesal; al derecho de acceso a la justicia, a la libertad de expresión, a la información, y al derecho de participación ciudadana de todas las personas que, de una u otra forma, intentaron tener conocimiento o participación legal en dicho proceso, sin que se hubiera fundamentado objetivamente tal restricción en resolución que ordenó la reserva total del caso; y por la inobservancia de una decisión fundada, coherente y motivada, al decretar la medida cautelar de arresto domiciliario a favor del ex Presidente Francisco Guillermo Flores Pérez.

Así mismo, declaró la violación por parte del Fiscal General de la República del derecho a la libertad de expresión por obstáculos o restricciones arbitrarias o ilegales a la difusión de información o ideas; y al legítimo derecho de los defensores de derechos humanos a no ser objeto de acciones arbitrarias, por las acciones realizadas contra la parte querellante, principalmente. Además, reiteró la violación a la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos atribuida al referido funcionario judicial, ante su negativa expresa de brindar información requerida por la institución, y declaró la obstaculización a su labor por parte del Fiscal y el Juez.

En cuanto a la investigación fiscal, la Procuraduría señaló el incumplimiento del deber de investigar, ante la pasividad mostrada en la persecución del delito de lavado de dinero y

de activos, al no haber profundizado y realizado otras diligencias que le permitieran obtener elementos necesarios para probar en sede judicial dicho ilícito, a pesar de las pruebas documentales, los fuertes indicios que tuvo a su disposición y los requerimientos que para tal efecto le realizara el juez séptimo de instrucción. Igualmente, al no aportar elementos de cargo y descargo, ni explicar la línea argumental y las pruebas que lo llevaron al convencimiento de que no existían elementos de configuración de este delito; omisión que podría ser constitutiva de la infracción penal prevista y sancionada por el artículo 311 del Código Penal.

También declaró afectación del derecho a un debido proceso por parte de la Fiscalía, al haber efectuado acciones tendentes a entorpecer y dilatar el proceso, negar información importante para el proceso; negligencia reiterada, dilación e incumplimiento expreso de las diligencias encomendadas por el juez de la causa e irrespeto hacia su figura, al tomarse atribuciones que le corresponden exclusivamente al juez respecto al control del proceso; con lo cual también incurría en incumplimiento del deber constitucional de defensa de los intereses del Estado y de la sociedad, la promoción de la acción de la justicia en defensa de la legalidad e investigar el delito efectivamente; entre otras violaciones señaladas y sobre las cuales emitió las correspondientes recomendaciones a efecto de prevenir hechos como los descritos.

El expresidente Francisco Guillermo Flores Pérez falleció mientras era procesado, el 31 de enero de 2016¹⁶⁶; hecho por el que se extinguió la responsabilidad penal, no así la civil, la cual debía ser exigida a sus herederos.

Según nota periodística, el 20 de abril de 2018 se llevó audiencia en el Tribunal quinto de sentencia de San Salvador en la cual se absolvió a la familia de la responsabilidad civil, consistente en reintegrar el dinero al Estado. Según la misma nota, la decisión se había fundamentado, principalmente, en la falta de prueba suficiente de que el exmandatario se hubiera apropiado el dinero (\$15,000,000.00); y en la falta de formalidades procesales de la prueba de cargo presentada por la Fiscalía, como eran las fotocopias de cheques y documentos proporcionados por el Gobierno de Taiwán que no fueron debidamente autenticados para su validez en un juicio; por lo cual se consideró que “la Fiscalía presentó

¹⁶⁶ ELFARO.NET, “Muere Francisco Flores, presidente de El Salvador entre 1999 y 2004”, 31 de enero de 2016 www.elfaro.net, Consultada el 18 de mayo de 2018.

una acusación deficiente”¹⁶⁷; lo cual coincide con lo que en su momento había manifestado la parte querellante ante la Procuraduría.

D. Deberes incumplidos por el Estado en el caso descrito

Para poder determinar si una práctica corrupta vulnera o no un derecho humano, es necesario aclarar a qué está obligado el Estado respecto de un derecho específico. Luego, analizar el vínculo entre la conducta corrupta y el incumplimiento de una obligación estatal y, de esta forma, poder concretar en qué consiste la violación a un derecho humano debido al acto de corrupción¹⁶⁸.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al interpretar el contenido de las disposiciones del Pacto, sus Observaciones Generales, ha establecido que los Estados tienen las obligaciones de *respetar*, como prohibición de denegar, limitar o restringir los derechos; *de proteger*, adoptando medidas legislativas, judiciales, administrativas o técnicas, ya sea con los recursos nacionales o provenientes de la cooperación internacional; y *de cumplir*, realizando acciones positivas para promover y facilitar su vigencia¹⁶⁹.

En su Observación General n° 3, el Comité hizo énfasis en la obligación de adoptar medidas y el concepto de progresividad para dar plena efectividad a los derechos reconocidos en el Pacto. Al respecto expresó que:

9. “(...) El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo...¹⁷⁰”.

¹⁶⁷ ELSALVADOR.COM “Tribunal: no hay pruebas contra el expresidente Flores”, 20 de abril de 2018 www.elsalvador.com. Consultada el 18 de mayo de 2018.

¹⁶⁸ NASH ROJAS, C. (Dir), *et. al. Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de derecho, Universidad de Chile, mayo 2014, p.27.

¹⁶⁹ Observación General n° 14, 22° período de sesiones, 2000, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.

¹⁷⁰ Quinto período de sesiones (1990). *La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto).

En el ámbito regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también ha sostenido en reiterada jurisprudencia que las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos son las de *respetar*, *garantizar* (proteger) y *satisfacer* (cumplir, asegurar, promover o facilitar). Además que, en el caso de los derechos económicos sociales y culturales (DESC), al igual que con todos los derechos humanos, las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes (de servicios esenciales para el desarrollo personal). Las obligaciones de asegurar suponen que el titular del derecho acceda al bien jurídico tutelado cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien.¹⁷¹

Sobre el deber de garantía, en el caso *Velásquez Rodríguez contra Honduras*¹⁷², la Corte IDH interpretó el alcance del deber de garantía, conforme a lo establecido en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁷³, señalando principalmente lo siguiente:

“166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de «garantizar» el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

[...]

176. El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción.

Finalmente, sobre la forma en que los Estados deben cumplir la obligación de investigar, la Corte indicó que:

177. En ciertas circunstancias puede resultar difícil la investigación de hechos que atenten contra derechos de la persona. La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio.

Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal

¹⁷¹ NASH ROJAS, C. (Dir), *op.cit.* pp 26-28.

¹⁷² Sentencia *Velásquez Rodríguez contra Honduras*, Corte IDH., 29 de julio de 1988, serie C, n° 4.

¹⁷³ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), OEA, suscrita el 22 de noviembre de 1969. Entró en vigor: 18 de julio de 1978.

de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad”.

Independientemente de las particularidades nacionales y regionales o de los sistemas políticos, económicos y culturales, los Estados deben cumplir con las obligaciones de respetar, garantizar y satisfacer todos los derechos humanos. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, si bien las normas internacionales reconocen los conceptos de realización progresiva y disponibilidad de recursos, es necesario señalar que los Estados tienen obligaciones de efecto inmediato, así como de adoptar medidas para su plena realización.¹⁷⁴

La idea de una realización progresiva tiene dos repercusiones estratégicas importantes. En primer lugar, da entrada a una dimensión temporal en la estrategia al reconocer que la plena realización de los derechos humanos puede producirse de manera progresiva a lo largo de un período de tiempo. En segundo lugar, posibilita el establecimiento de prioridades entre diferentes derechos en cualquier momento determinado, porque la limitación de los recursos normalmente no permite una estrategia que consista en llevar adelante todos los derechos simultáneamente con la misma intensidad.

A este respecto, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, ha indicado que, a pesar de la flexibilidad otorgada por el reconocimiento de la realización progresiva y de la disponibilidad de recursos, los Estados tienen una obligación fundamental de garantizar por lo menos los niveles esenciales mínimos de diversos derechos, como son la alimentación, la vivienda adecuada, la salud y la educación. En particular, ha expresado, se exige al Estado asumir el compromiso serio de reducir la pobreza, con lo cual se puede hacer rápidos progresos en el cumplimiento de las obligaciones de respetar, que exigen voluntad política más que recursos económicos, y las obligaciones de proteger y de cumplir, que suelen depender más de la disponibilidad de recursos.¹⁷⁵ En otras palabras, la realización progresiva no es justificación para aplazar la realización de acciones positivas que satisfagan necesidades inmediatas, al igual que debe hacerse con los derechos

¹⁷⁴ ALCALÁ NOGUEIRA, H. *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como derechos fundamentales efectivos en el Constitucionalismo Democrático Latinoamericano*. Estudios Constitucionales, vol. 7, núm. 2, 2009, pp. 143-205 Centro de Estudios Constitucionales de Chile Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.redalyc.org>.

¹⁷⁵ ACNUD, *Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza: Un marco conceptual*. Palacio de las Naciones, Ginebra, 2004, pp. 25-29.

civiles y político; a ese efecto, los Estados deben adoptar medidas al más corto plazo para la vigencia de los DESC.

El caso descrito en el presente trabajo refleja un comportamiento reprochable desde todo punto de vista. En primer lugar, por el inadecuado manejo de fondos al más alto nivel de la Administración Pública; fondos que provenían de la cooperación internacional y que estaban destinados para la población afectada por desastres naturales. En segundo, por la investigación de los hechos, la cual fue cuestionada ante las omisiones y extralimitaciones del ente Fiscal, el cual tiene el monopolio de la persecución del delito; y la imparcialidad del juez que instruía el proceso; quien, después de varios señalamientos de la Procuraduría, fue relevado y el caso pasó a conocimiento de otro juzgado; y en tercer lugar, por la obstaculización que enfrentó la Procuraduría en su labor de supervisar la actuación de la Fiscalía y del juzgado con relación al cumplimiento de deberes de respeto (en cuanto a la observancia del debido proceso) y de garantía (en cuanto a la investigación y sanción de los actos de la corrupción denunciados).

Con todo ello, el Estado incumplió los deberes de respetar los derechos humanos, ante el desvío de los fondos recibidos para la emergencia y los programas de ayuda destinados a las personas afectadas por los desastres naturales; ya que dichas acciones, que podrían calificarse de gran corrupción, afectan la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que caracterizan a los DESC¹⁷⁶. Asimismo, se incumplió con el deber de garantía (de proteger), al no haberse investigado con seriedad los actos de corrupción atribuidos al expresidente de la República, Francisco Guillermo Flores Pérez, constitutivos de diferentes delitos; lo cual incidió en que tampoco fuera posible reclamar la responsabilidad civil a los herederos del imputado, quien falleció antes de concluir el proceso; quedando el caso en total impunidad. Lo que deja en evidencia que una investigación emprendida con diligencia y seriedad es el punto central para luchar contra la impunidad y prevenir que hechos similares se vuelvan a cometer; además de prevenirla favoreciendo la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Sobre este tema, en el caso campo algodnero contra México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó que la falta de investigación y la impunidad propician la repetición crónica de violaciones a derechos humanos. Así, en el mencionado caso, dicho tribunal resolvió:

¹⁷⁶ NASH ROJAS, C., (Dir), *et. al., op. cit.*, p. 63.

“454. La Corte considera que el Estado está obligado a combatir dicha situación de impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos (...) Por ello, la Corte dispone que el Estado debe conducir eficazmente el proceso penal en curso y, de ser el caso, los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales (...)

[...]

460. El Tribunal considera que como forma de combatir la impunidad, el Estado deberá, dentro de un plazo razonable, investigar, por intermedio de las instituciones públicas competentes, a los funcionarios acusados de irregularidades y, luego de un debido proceso, aplicará las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a quienes fueran encontrados responsables¹⁷⁷”.

Ante lo anterior, queda la tarea de continuar en el esfuerzo de velar porque hechos como estos no se repitan; para ello, es importante el acompañamiento correctivo de las instituciones, la supervisión de los procedimientos internos, el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones a efecto de que puedan cumplir a cabalidad con sus atribuciones y promover la participación ciudadana, generando conciencia sobre el impacto de la corrupción en sus derechos, sobre todo de los DESC, y una mayor cultura de denuncia; pero, sobre todo, realizar esfuerzos para prevenir que se continúen cometiendo hechos como el citado, tarea en la cual es clave la labor de la Procuraduría como veedora natural de la administración pública.

¹⁷⁷ Sentencia caso González y otras (campo algodonerero) contra México, Corte IDH., 16 de noviembre de 2009, párrafos 454 y 460.

CONCLUSIONES

Lo expuesto en el presente trabajo permite arribar a las siguientes conclusiones:

1. Los actos de corrupción no están concebidos expresamente en el derecho internacional de los derechos humanos, como violación de los derechos humanos, sino más bien como un obstáculo para el disfrute de los mismos. En alguna normativa se ha encontrado el derecho a una buena administración, pero es muy limitada. Tampoco hay una definición expresa de los actos de corrupción en los instrumentos internacionales, salvo en el Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa, que da una definición de la corrupción en su art. 2 para los efectos de establecer la responsabilidad civil a favor de las víctimas.

Lo anterior permite afirmar que, a pesar de la internacionalización de la prevención, el consenso en cuanto al impacto que genera la corrupción en los grupos más desventajados de la sociedad y los avances en la lucha por combatir este flagelo, todavía hay camino que recorrer para que la corrupción sea considerada expresamente como violatoria de los derechos humanos, para lo cual habría que considerar criterios de vulnerabilidad y principio de igualdad y no-discriminación; así como los deberes de los Estados según el derecho internacional de los derechos humanos.

2. Existe una compleja relación entre la corrupción y la vulneración de los derechos humanos en su conjunto, puesto que una práctica corrupta atenta no solo contra los derechos civiles y políticos, sino también contra los derechos económicos, sociales y culturales; además de otros derechos específicos, debido a la interdependencia e indivisibilidad que caracteriza a los derechos humanos. Por lo tanto, deberá analizarse cada caso para determinar cuándo se está ante un acto de corrupción que atenta directa o indirectamente contra derechos económicos, sociales y culturales, contra los derechos civiles y políticos o derechos específicos. Habrá casos en los cuales varios de ellos resultarán vulnerados con los actos de corrupción, especialmente con aquellos cometidos al más alto nivel, con la cual se desvían grandes montos y se afecta a la colectividad.

Como se ha mencionado, el vínculo es directo cuando el acto corrupto es causa inmediata del incumplimiento de una obligación referida a uno o más derechos. En cambio, es indirecta cuando el acto corrupto es un antecedente esencial en una cadena de acontecimientos que conduce a la violación de un derecho; pero su realización no significa inmediatamente su vulneración. En ejemplos citados en el capítulo I, se anotó que quienes cometen actos de corrupción hacen lo posible para no ser identificados y mantenerse en el

poder. Al hacerlo, es posible que oculten o evadan información, opriman o ejerzan represalias de manera directa o indirecta contra sus detractores. También, es probable que utilicen influencias para evitar que las víctimas obtengan justicia y reparación; lo que conduce a violaciones como al acceso a la información, a la libertad de expresión, a la verdad, justicia y reparación, al debido proceso e, incluso, al derecho a la vida cuando se amenaza o atenta contra personas o grupos de personas que denuncias tales actos. En suma, la corrupción puede producir múltiples y diferentes violaciones a derechos humanos, individuales o colectivos.

3. Puesto que la corrupción limita sustancialmente los recursos disponibles para la garantía efectiva y el desarrollo progresivo de estos, se considera que hay una fuerte vinculación con los derechos económicos, sociales y culturales.

El desarrollo progresivo de los DESC obliga a los Estados a tomar medidas específicas. En ese sentido, los Estados que disponen de menos recursos, son los más llamados a manejar con mayor cuidado y responsabilidad la administración de los fondos públicos; lo cual podría lograrse siendo más eficientes en el uso de los recursos, reduciendo los gastos en actividades improductivas y estableciendo prioridades; pero sobre todo cerrando espacios a la corrupción y su impunidad. Para esto, es necesario establecer controles efectivos de seguimiento a la ejecución del presupuesto de la Nación, crear leyes y mecanismos que garanticen la transparencia y rendición de cuentas, promover espacios de participación ciudadana y fomentar la cultura de denuncia en la población por medio de campañas de difusión sobre la materia.

Asimismo, se debe garantizar el acceso a una justicia competente, independiente e imparcial que sancione los hechos de corrupción cometidos para que estos no queden en la impunidad; pues, al no hacerlo, se envía un mensaje de permisibilidad para que se continúen cometiendo otros hechos, lo que genera desconfianza de la población en las instituciones y desalienta la inversión nacional y extranjera, entre otras consecuencias. Esto exige que haya procesos idóneos de selección y formación de los administradores de justicia y, en general, de todos los servidores públicos.

4. Como se expuso en el texto del presente trabajo, frente a los actos de corrupción, los Estados deben cumplir con los deberes de respetar, proteger y garantizar (cumplir) los derechos humanos. En cumplimiento del deber respetar, como prohibición de denegar, limitar o restringir los derechos- los Estados deben abstenerse de cometer cualquier acción u omisión que conlleve al uso inadecuado de los recursos o al incumplimiento de sus atribuciones para

beneficio propio o de particulares, en detrimento de los derechos de las personas, particularmente de los derechos económicos, sociales y culturales; ya que los actos de corrupción afectan la disponibilidad de recursos para su realización.

Los deberes de proteger y garantizar exigen a los Estados realizar acciones positivas para prevenir los actos de corrupción; acciones que van más allá de la sola aprobación de leyes y la creación de instituciones, pues es necesario promover prácticas de rendición de cuentas, de participación ciudadana en el establecimiento de prioridades y de acceso a la información pública. En situaciones especiales de riesgo para los derechos humanos, como son los casos estructurales de corrupción, los Estados deben adoptar medidas especiales destinadas a desbaratar el funcionamiento de las redes de poder que subyacen a la corrupción estructural, prevenir los riesgos, investigar y sancionar a sus responsables; y reparar sus consecuencias, especialmente en aquellos que afectan poblaciones en condición de vulnerabilidad.

5. Las instituciones nacionales de derechos humanos cuentan con amplios mandatos que les permiten activar diferentes mecanismos para incidir en la protección de los derechos humanos frente a los actos de corrupción, ya sea investigando casos individuales o colectivos o por medio de la promoción y educación para prevenirla. Sin embargo, la protección de los derechos económicos, sociales y culturales representa un verdadero reto para estas instituciones; sobre todo, para aquellas que disponen de pocos recursos para su funcionamiento. En principio, la verificación del cumplimiento de los deberes del Estado en esta materia, plantea la necesidad de aplicar integralmente los mecanismos de protección y con una visión multidisciplinaria para identificar las causas estructurales de violación, para lo cual estas instituciones deben contar con personal y recursos idóneos.

6. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, como mecanismo interno de protección y promoción de los derechos humanos, tiene un amplio margen de actuación para incidir en la prevención e investigación de actos de corrupción como hechos constitutivos de violación a derechos humanos; ya sea verificando el cumplimiento de los deberes del Estado (de respeto o garantía según el caso), brindando asistencia a las víctimas, realizando estudios o informes especiales sobre la temática, interviniendo en situaciones de crisis, mediando en conflictos sociales e incidiendo en la cultura de denuncia de la población través de la educación y promoción.

Sin embargo, a pesar de la amplitud de su mandato, la institución puede verse limitada para ejercerlo integralmente al no disponer de un adecuado financiamiento para el cumplimiento de sus atribuciones. Experiencias anteriores, citadas en el texto, dan cuenta de que el funcionamiento de la institución en ocasiones se ha visto limitado por recortes presupuestarios; hecho que ha sido objeto de señalamiento por parte de órganos internacionales, por lo cual es necesario insistir en la importancia de reforzar el financiamiento estatal para estas instituciones, y para la Procuraduría a nivel local.

7. En vista de la complejidad de los actos de corrupción y su grave incidencia en los derechos humanos, es necesario aunar esfuerzos para prevenirla y combatirla; para lo cual, se considera necesario revisar el alcance de los instrumentos internacionales existentes sobre la materia; pues no es suficiente con tipificarla y lograr su penalización; hay que entenderla como un hecho que vulnera derechos humanos, de manera directa o indirecta; frente a los cuales los Estados deben asumir de buena fe las obligaciones de respetarlos, protegerlos y garantizarlos conforme al derecho internacional de los derechos humanos, sin discriminación o exclusión alguna; asimismo, asumir la responsabilidad por sus omisiones al respecto.

8. Finalmente, se concluye que en la prevención y el combate de la corrupción es importante que participen todos los sectores de la sociedad, tomando conciencia del grave daño que ocasiona a la democracia y al desarrollo de los países; pues la indiferencia o apatía provoca agudización de esta problemática, la cual pagamos todas las personas; pero afecta a las más vulnerables. Es necesario fomentar la participación ciudadana y generar cultura de denuncia para exigir transparencia, rendición de cuentas y acceso a la justicia para las víctimas, lo que exige contar con mecanismos de control que funcionen adecuadamente, indicadores de gestión y una administración de justicia competente, independiente e imparcial.

Es importante que la población tome conciencia de que la corrupción afecta derechos humanos y, así, exija transparencia y el cumplimiento de las leyes; de ahí la necesidad de reforzar las acciones de promoción y educación en la materia para prevenir la corrupción.

ÍNDICE DE FUENTES CITADAS

I. BIBLIOGRAFÍA

1. Libros

FIX-ZAMUDIO, H., *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, octubre de 1997.

- *Protección Jurídica de los derechos humanos; estudios comparativos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1999, segunda edición aumentada.

MÁRTIR MINGUIJÓN, A.R., *El defensor del pueblo: antecedentes y realidad actual*, Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad Autónoma de México, 2014.

MAYORGA LORCA, R., *Naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales*, 2ª edición, ed. Jurídica de Chile, 1990.

NACIONES UNIDAS, *Acuerdos de El Salvador: En el camino de la Paz*, 1993, capítulo acuerdos de México, del 27 de abril de 1991. Se conoce como Acuerdos de Paz de Chapultepec al documento final firmado el 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el Castillo de Chapultepec, México, con el cual se puso fin a doce años de conflicto armado en el país. La creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos se dio en los Acuerdos de México del 27 de abril de 1991.

NASH ROJAS, C., (Dir), *et. al. Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de derecho, Universidad de Chile, mayo 2014.

RETUERTO BUADES, M., “Ombudsman: un nuevo mecanismo de protección en América Latina”, *XII curso interdisciplinario en derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, del 19 al 30 de julio de 1994.

VILLÁN DURÁN, C., “Significado y alcance de la universalidad de los derechos humanos en la declaración de Viena”, en *Estudios básicos de derechos humanos II, serie de estudios de derechos humanos*, tomo II. Instituto interamericano de derechos humanos (IIDH) y la comisión de la Unión Europea. 1ª edición, ed. García Hnos., San José, Costa Rica, 1995.

2. Revistas

CLAVIJO CASTAÑEDA, A.S., “Actos de corrupción como violación a los derechos humanos”, pp. 35-45. *Revista Saber, Ciencia y Libertad*, Vol. 7, No. 1, Cartajena, 1912.

CRESPO NAVARRO, E., “Mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción: la lucha contra el fraude y la corrupción en la Unión Europea”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 2016.

FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO (FUSADES), *Ley de Probidad: una necesidad improporrogable*, revista Análisis legal e institucional, nº 70, febrero 2015.

- Boletín de estudio legal, edición 67, julio de 2006.

HOCHMAN, ISAAC M. Instituto, Sec. Instituto latinoamericano del Ombudsman, “La evolución de la institución del Ombudsman en América Latina”. *Revista Derechos Humanos*, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Año 2, n° 2, marzo de 1995.

NYE, J. S., “Corruption and political development: a cost-benefit analysis”, *American Political Science Review*, n° 51, June 1967, pp. 417-429, citado por José Ma. Rico y Luis Salas en *La corrupción pública en América Latina: manifestaciones y mecanismos de control*, Centro para la administración de justicia, Universidad internacional de la Florida, 1996.

ROOWAT, DONALD C. “El Ombudsman”, Fondo Cultural de México, 1973, en Hochman, Isaac M. Instituto, *La Evolución de la Institución del Ombudsman en América Latina. Instituto Latinoamericano del Ombudsman*. *Revista Derechos Humanos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, año 2, n° 2, 1995.

II. MANUALES Y ESTUDIOS

BAENA OLABE, P., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de capacidad institucional del Estado (IcF/ICS) *Foco en la prevención: el uso de indicadores para valorar el desempeño del marco institucional anticorrupción*, documento de debate n° 13, septiembre de 2010.

ALCALÁ NOGUEIRA, H., *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como derechos fundamentales efectivos en el Constitucionalismo Democrático Latinoamericano*. Estudios Constitucionales, vol. 7, núm. 2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Santiago, Chile, 2009.

CEPAL. *El Salvador: Evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001*. Subregional México. Addendum al documento de evaluación del terremoto del 31 de enero. Publicación LC/MEX/L.457/Add.2, del 28 de febrero de 2001.

CEPAL. DIVISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL. *La Corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas*, Santiago de Chile, noviembre de 2007

CONSEJO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS (ICHRP) e INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY: *La Corrupción y los Derechos Humanos, Estableciendo el Vínculo*. 2009, Suiza, y México, 2009.

GÓMEZ G., C.M., Universidad de Alcalá, Centro de iniciativas de cooperación al desarrollo y servicio de publicaciones. *El análisis económico de la corrupción*, en *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, n° 10, 2004.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ, *Diagnóstico y recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la ciudadanía*, integrante de la serie Ombudsman en Latinoamérica, iniciativa TPA, marzo de 2014, pp. 12-16.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES, con financiamiento de la Agencia de Cooperación Alemana –GIZ- en El Salvador. *El Salvador: En la búsqueda de un acuerdo nacional de sostenibilidad fiscal*, mayo 2016.

II. MANUALES Y ESTUDIOS

ACNUD, *Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza: Un marco conceptual*, Ginebra 2004.

ACNUD, *Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades, serie de capacitación profesional n° 4*, Ginebra, mayo 2012.

- *Los derechos económicos, sociales y culturales: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*, serie de capacitación profesional, n° 2, 2004.

ALAMANNI DE CARRILLO, B., Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Fundamentos de la Labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, serie de cuadernos, n° 1, diciembre 2002.

ARENILLA SÁEZ, M. (Dir.), *et. al., Manual de Buenas Prácticas de las Defensorías de Iberoamérica*. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI), Ed. Trama/ Centro de iniciativas de cooperación al desarrollo (CICODE), Madrid 2004.

CONSEJO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos*, Ginebra, Suiza, 2005.

RODRÍGUEZ CUADROS, M. (Dir.), *Metodología para la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales de naturaleza colectiva*. PNUD-PDDH, proyecto n° ELS/95/013/A/01/99, fortalecimiento de las técnicas de verificación, investigación y análisis de los derechos humanos, serie manuales de procedimientos, 1996.

IV. NORMATIVA INTERNACIONAL

1. Tratados

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), Organización de Estados Americanos, suscrita en la Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, San José de Costa Rica, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978.

Convención Interamericana sobre la Corrupción, Organización de los Estados Americanos, Caracas, Venezuela, el 03/29/96. Entró en vigor el 03/06/97.

Convención Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa, convenio n° 173, Estrasburgo, 27 de enero de 1999.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (protocolo de San Salvador), Asamblea General, 18º período ordinario de sesiones, San Salvador, 27/01/1989, entregó en vigor el 11/16/99.

Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa, Convenio nº 174, Estrasburgo, 4 de noviembre de 1999.

Convención contra la delincuencia organizada aprobada por resolución 55/25 de la Asamblea General, de la ONU adoptada en Palermo, Italia, el 15 de noviembre de 2000.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (convención de Palermo), Naciones Unidas, Asamblea General, resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, 55/25 de la Asamblea General de la ONU, del 15 de noviembre del 2000.

Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, resolución 55/25 de la Asamblea General de la ONU, del 15 de noviembre del 2000.

Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, resolución 55/255 de la Asamblea General de la ONU, del 31 de mayo de 2001.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Naciones Unidas, Asamblea General, resolución 58/4 del 31 de octubre de 2003.

Carta Social de las Américas, Organización de los Estados Americanos, Asamblea General, 42º período ordinario de sesiones, Cochabamba, Bolivia, del 3 al 5 de junio de 2012.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en resolución A/RES/63/117 del 10 de diciembre de 2008.

Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, Parlamento Europeo, , 2012/0193 (Cod), del 11 de julio de 2012.

Convención de la Unión Africana para la prevención y lucha contra la corrupción, adoptada en Maputo el 11 de julio de 2013.

2) Declaraciones, principios y resoluciones

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Organización de los Estados Americanos, Asamblea General, IX conferencia internacional americana, Bogotá, Colombia, 2 de mayo de 1948.

Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Naciones Unidas, Asamblea General, resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986.

Declaración y Programa de Acción de Viena, de Naciones Unidas, aprobados el 25 de junio de 1993 en la Conferencia mundial de derechos humanos celebrada en Viena. Doc. A/CONF.157/23, de 12 de julio de 1993.

Declaración de Copenhague en materia de desarrollo social, Naciones Unidas, resolución aprobada por la Asamblea General, en la cumbre mundial sobre desarrollo social, Copenhague, Dinamarca, del 6 al 12 de marzo de 1995, A/CONF/166/9, 19 de abril de 1995.

Declaración de Objetivos del Milenio, Naciones Unidas, resolución de la Asamblea General en el 55º período de sesiones, realizada de 6 al 8 de septiembre de 2000.

Declaración de Quito sobre desarrollo social y democracia frente a la incidencia de la corrupción de las Organizaciones de los Estados Americanos, Asamblea General, 4ª sesión plenaria, Quito, Ecuador, 8 de junio de 2004.

Declaración de Buenos Aires, adoptada por la Asamblea General del Instituto latinoamericano del ombudsman – defensor del pueblo (ILO), en la VIIª reunión y firmada el 20 de mayo de 2016.

Principios rectores de la lucha contra la corrupción, Consejo de Europa, resolución (98)7 del Comité de Ministros, en ocasión de su 101º periodo de Sesiones, de noviembre de 1997.

Proclamación de Teherán, Naciones Unidas, Resolución XXII, aprobada por la conferencia de Teherán el 13 de mayo de 1968.

Resolución (98)7 del Comité de Ministros, Consejo de Europa, en ocasión de su 101º periodo de Sesiones, de noviembre de 1997.

Resolución 1/17 “Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción”, Comisión Interamericana de derechos humanos (CIDH), 12 de septiembre de 2017.

Resolución 2005/74 de la COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, aprobada en su 59ª sesión, 20 de abril de 2005.

Resolución 2006/6. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, Consejo de derechos humanos, Naciones Unidas, 21ª sesión, 24 de agosto de 2006, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos 58º período de sesiones.

Resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993 de Naciones Unidas sobre las Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, doc. A/RES/48/134, de 4 de marzo de 1994. Anexa “Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales” (Principios de París) de 1993.

Resolución del 21 de junio de 1946, aprobada por el CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, Naciones Unidas habiendo examinado el informe del grupo inicial de la Comisión de Derechos del Hombre, del 21 de mayo de 1946 (documento E/38/Rev.I).

V. DOCUMENTACIÓN DE NACIONES UNIDAS

1. Informes

Informe final sobre el segundo informe periódico de El Salvador, Comité de los derechos del niño, Naciones Unidas. (CRC/C/65/Add.25), en sus sesiones 949^a y 950^a (CRC/C/SR.949 y 950), el 18 de mayo de 2004.

Informe final sobre el examen del segundo informe de El Salvador, Comité de derechos humanos, Naciones Unidas. (E/1990/6/Add.39), en sus sesiones 36^a y 37^a, celebradas los días 8 y 9 de noviembre de 2006, y en su 53^a sesión, celebrada el 21 de noviembre de 2006.

Informe final sobre el examen del segundo informe periódico de El Salvador, Comité contra la tortura de Naciones Unidas. (CAT/C/SLV/2), en sus sesiones 902^a y 904^a CAT/C/SR 902 y 904), celebradas los días de 5 y 6 de noviembre de 2009.

Informe final sobre el examen de los informes tercero y cuarto combinados de El Salvador sobre la aplicación de la Convención de los derechos del niño, Comité de los derechos del niño, Naciones Unidas, en sus sesiones 1479^a y 1481^a (CRC/C/SR.1479 y 1481), celebradas el 21 de enero de 2010, y en la 1501^a sesión, celebrada el 29 de enero de 2010.

Informe y recomendaciones del período de sesiones del Subcomité de Acreditación, GANHRI, Ginebra, 13 a 17 de noviembre de 2017. Anexo II, lista de instituciones nacionales de derechos humanos acreditadas por el Comité Internacional de Coordinación (CIC), a junio de 2010.

Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, aprobado por el Consejo de derechos humanos, Naciones Unidas, 17^o período de sesiones, tema 3 de la agenda. A/HRC/17/26/Add2, 14 de febrero del 2011.

Informe final sobre el examen del séptimo informe periódico de El Salvador, Comité de derechos humanos, Naciones Unidas. (CCPR/C/SLV/7), sesiones 3456^a y 3457^a (CCPR/C/SR.3456 y 3457), del 13 y 14 de marzo de 2018.

Informe “Consecuencias negativas de la corrupción en el derecho a no ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, aprobado por el Consejo de derechos humanos, ONU, 37^o período de sesiones 26 de febrero a 23 de marzo de 2018,

2. Observaciones generales

Observación general n^o. 6, 7^o del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, ONU, periodo de sesiones 1988.

Observaciones finales al informe inicial de El Salvador (E/1990/5/Add.25), examinado en sus sesiones 15^a, 16^a y 18^a, celebradas los días 9 y 10 de mayo de 1996, y en su 26^a sesión, celebrada el 17 de mayo de 1996. Comité de los derechos económicos, sociales y culturales, ONU, E/C.12/1/Add.4, 1996.

Observación General n° 14, Comité de derechos económicos, sociales y culturales, ONU, 22°, 2000.

Observación general n° 10 del Comité de derechos económicos, sociales y culturales, ONU, doc. HRI/GEN/1/Rev.9, (vol. I), 2008

Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación, GAMHRI, adoptadas del 13 al 17 de noviembre de 2017, publicado el 22 de febrero de 2018. Anexo I. Estatuto, febrero de 2018.

VI. NORMATIVA NACIONAL

Constitución de la República, D.L. 38 del 15 de diciembre de 1983, D.O. 234, tomo 281, del 16 de diciembre de 1983.

Ley sobre el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos, D.L. 2833 del 8 de mayo de 1959, D.O. n° 87, tomo 183 del 18 de mayo de 1959.

Ley de la carrera judicial D.L. 536 del 12 de julio de 1990, publicada en D.O.182, tomo 308 del 24 de julio de 1990.

Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, decreto legislativo 183, del 20 de febrero de 1992, publicado en Diario oficial 45, tomo 314, del 6 de marzo del 1992.

Ley de organización y funciones del sector trabajo y previsión social, D.L. 682 del 11 de abril de 1996, publicada en D.O. 81, tomo 331 del 3 de mayo de 1996.

Ley contra el lavado de dinero y de activos, D.L. 498 del 02 de diciembre de 1998, D. O. 240, tomo 341 del 23 de diciembre de 1998.

Ley del consejo nacional de la judicatura, D.L. 536 del 27 de enero de 1999, D.O. 30, tomo 342 del 12 de febrero de 1999.

Ley de adquisiciones y contrataciones de la administración pública, D.L. 868 del 05 de abril de 2000, publicada en D.O. 8, tomo 347 del 15 de mayo de 2000.

Código Penal, D.L.1030 del 26 de abril de 1997, D.O. 105, tomo 335, del 10 de junio de 1997. Reformas (21): D.L. 393, del 28 de julio del 2004, D.O. 143, tomo 364, del 30 de julio del 2004.

Reglamento interior de la Asamblea Legislativa, D.L. 756 del 28 de julio de 2005, D.O. 198, tomo 369 del 25 de octubre de 2005.

Ley de la carrera administrativa municipal, D.L. 1039 del 24 de septiembre de 2016, publicada en D.O. 103, tomo 371 del 06 de junio de 2006.

Ley del servicio civil, D.L. 507 del 24 de noviembre de 1961. D.O. 239, tomo 193 del 27 de diciembre de 1961. Diario Oficial 94, tomo 383 de fecha 25 de mayo de 2009.

Ley de acceso a la información pública, D.L. 534 del 02 de diciembre de 2010, D.O. 70, tomo 391 del 08 de abril de 2011.

Ley de ética gubernamental, D.L. 873 del 13 de octubre de 2011, publicado en D. O. 229, tomo 393 del 07 de diciembre de 2011.

Código de ética judicial de El Salvador, Corte Suprema de Justicia, decreto o acuerdo sin número del 17 de diciembre de 2013, D.O. 24, tomo 402 del 06 de febrero de 2014.

Código de ética judicial de El Salvador, Corte Suprema de Justicia, decreto o acuerdo sin número del 17 de diciembre de 2013, D.O. 24, tomo 402 del 06 de febrero de 2014.

Código Electoral, D. L. 413 del 03 de julio de 2013, D.O 138, tomo 400 del 26 de julio de 2013. Última reforma: Decreto legislativo 737, 18 de julio de 2017; D.O. 147, Tomo 416, 11 de agosto de 2017.

Reglamento para la aplicación de los procedimientos del sistema de Protección de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, diario oficial 63, tomo 414 del 30 de marzo de 2017.

VII. Jurisprudencia

1. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Sentencia caso González y otras (campo algodonero) Vs. México, Corte IDH., 16 de noviembre de 2009.

Sentencia Velásquez Rodríguez contra Honduras, Corte IDH., 29 de julio de 1988, serie C. n° 4.

Opinión consultiva OC-5/85, Corte IDH, del 13 de noviembre de 1985.

2) Corte Suprema de Justicia de El Salvador

Sentencia en acción contenciosa contra la PDDH, referencia 310-A-2004 8, Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, del 29 de julio de 2010.

Sentencia de Inc. 6-2016/2-2016, sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, El Salvador, 9 de febrero de 2018.

Sentencia de amparo 12-D-96 ac, del Cid y otros contra la PDD, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, del 16 de junio de 1999.

VIII. RESOLUCIONES DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE EL SALVADOR

Informe especial sobre la actuación del Estado frente al fraude financiero cometido por la corredora La Casa de Corredores de Bolsa OBC, S. A. de C. V. OBC, de fecha de fecha 28 de julio de 2009.

Resolución SS-0141-2008 y SS-0042-2010, del 11 de septiembre de 2014.

Resolución SS-0080-2014 y SS-0350-2013 de 5 de mayo de 2015.

Resolución SS-0350-2013 de fecha 11 de noviembre de 2014

Resolución en los expedientes acumulados SS-0242-2014, SS-0031-2015 y SS-0150-2015, del 21 de octubre de 2015.

Informe especial sobre la actuación del Estado frente al fraude financiero cometido por la corredora La Casa de Corredores de Bolsa OBC, S. A. de C. V. OBC, de fecha de fecha 28 de julio de 2009.

IX ARTÍCULOS DE PERIÓDICOS

EL SALVADOR.ES, “Imágenes históricas de la destrucción provocada por el huracán Mitch hace 19 años”, octubre 28 de 2017. ”www.elsalvador.com.

- “Tribunal: no hay pruebas contra el expresidente Flores”, 20 de abril de 2018

DIARIO 1.COM, “Funes destapa pruebas sobre \$10 millones dados a Flores por Taiwán”, noviembre 29 de 2013. www.diario1.com.

DIARIO ÚLTIMA HORA, “Pddh cierra sedes por reducción de presupuesto”, 02 de marzo de 2017, www.ultimahora.sv.

- “71% de la población considera que existe corrupción en el Tribunal Supremo Electoral”, 22 de mayo de 2018.

ELFARO.NET, Ocho exfuncionarios de Arena admitieron a la Fiscalía que recibieron sobresueldos [durante la administración del presidente Saca]”, 22de mayo de 201, www.elfaro.net.

- “Muere Francisco Flores, presidente de El Salvador entre 1999 y 2004”, 31 de enero de 2016.
- Fiscalía: Funes usó el Banco Hipotecario para desviar 31 millones de dólares, El Faro, 8 de junio de 2018.