

## Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES): innovadora herramienta en la lucha contra la impunidad



De conformidad con los resultados del Índice Global de Impunidad (IGI) de 2015 del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de La Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), en el cual se realizó una comparación entre 59 países en materia de seguridad, justicia y derechos humanos, El Salvador fue ubicado en el octavo puesto de los países con los índices más altos de impunidad estudiados. La impunidad imperante lleva a muchos salvadoreños a preguntarse si esta puede combatirse desde las instituciones gubernamentales actuales o si es necesario innovar en la manera que se contrarrestará dicho mal. Una de estas innovaciones, que hemos visto surgir en años recientes, ha sido la instauración de una Comisión Internacional Contra la impunidad en la hermana República de Guatemala (CICIG), figura que es objeto del análisis de esta nota.

### Hablemos de impunidad

Diane Orentlicher, autora de un informe para actualizar el conjunto de principios de la lucha contra la impunidad hecho para la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (E/CN.4/2005/102/Add.1 del 8 de febrero de 2005), propone el siguiente concepto de impunidad: *«por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas».*

A partir de esta definición constatamos que la impunidad es incompatible con el ordenamiento jurídico salvadoreño. Esta idea está cimentada en la Constitución desde su primer artículo en el que impone al Estado la obligación de velar por la justicia, la seguridad jurídica y el bien común; la reiteran los instrumentos internacionales, especialmente los relativos a la protección de los derechos humanos (como la Declaración Universal de Derechos Humanos) y la desarrolla el ordenamiento jurídico secundario, que reconoce y permite exigir responsabilidad penal y civil, así como imponer sanciones o condenas para los

infractores de la ley. Dado que el ordenamiento jurídico abunda en derechos y garantías conformes a los estándares internacionales de los derechos humanos, es fácil concluir que en El Salvador la impunidad deriva no por ausencia de normas sino de la frágil aplicación de esas normas. Esto impide que muchos infractores de la ley, de todas las leyes, sean procesados y sancionados como debe ser.

### La innovadora figura de la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICI)

La CICI no tiene precedentes dentro de las Naciones Unidas u otros entes internacionales, aunque un mecanismo análogo se instala en estos días en Honduras con la llamada "Misión de Apoyo con la Corrupción y la Impunidad en Honduras" (MACCIH). Por ahora solo funciona la CICIG, la cual fue creada en respuesta a un pedido de la República de Guatemala a las Naciones Unidas. Ambas firmaron un acuerdo de creación, ratificado por el Congreso guatemalteco el 1 de agosto de 2007. Conforme establece el art. 2 del acuerdo de creación, las funciones de la Comisión son (a) Determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos (*Entendiéndose como tales a aquellos grupos que cometan acciones ilegales para afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos; y/o que estén vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado, o que posean capacidad de*

generar impunidad para sus acciones ilícitas.); (b) Colaborar con el Estado en la desarticulación de los aparatos clandestinos de seguridad y cuerpos ilegales de seguridad y promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes; y (c) Recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin. El mandato de la Comisión le permite ser independiente en el ámbito político, organizacional y financiero.

Como es sabido, la CICIG ha sido un caso de éxito regional en la lucha contra la impunidad por medio de la investigación y persecución penal, desarticulando estructuras delictivas en casos que van desde las ejecuciones extrajudiciales por Óscar Berger Perdomo en 2006, hasta el caso de financiamiento electoral ilícito encabezado por los hermanos Edgar y Manuel Barquín, y diputado Jaime Martínez Lohayza, en 2015. Gran parte del éxito de la CICIG reside en su independencia de los poderes formales e informales del Estado de Guatemala y la sinergia con instituciones que demuestran cierta capacidad como recientemente ha sido el caso del Ministerio Público.

### ¿Una CICI en El Salvador?

Dado que se trata de un convenio con un ente internacional, la puesta en marcha de una CICI en El Salvador (una CICLES o su equivalente) requeriría una petición formal del Órgano Ejecutivo al Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (*art. 168 N° 4 de la Constitución*), con la cual se pueda negociar y firmar un acuerdo de creación entre ambas partes y la posterior ratificación de la Asamblea Legislativa (*art. 131 N°7, Constitución*).

A mediados del 2015 diferentes voceros del gobierno y del partido en el gobierno expresaron su rechazo a la instalación de una CICLES. El argumento central expresado, en palabras del Secretario General del partido, es que «*la creación*

*de una CICLES, aun mediante un tratado internacional sería inconstitucional. Nuestra Constitución le otorga a la Fiscalía y a nadie más las facultades de promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad, dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil y promover la acción penal de oficio o a petición de parte, artículo 194 de la Constitución»* (<http://www.fmln.org.sv/>).

Esta posición no solo hace referencia al artículo incorrecto, sino que también es errada, ya que si bien el art. 193 de la Constitución establece que corresponde a la Fiscalía General de la República dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil en la forma que determine la ley, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, (Sentencia Inc. 5-2001, del 31 de diciembre de 2010), resolvió que el artículo 193 de la Constitución de la República no establece el ejercicio de la acción penal como un monopolio ni competencia exclusiva de la Fiscalía General de la República. Entenderlo así implicaría un desconocimiento o anulación del derecho de acceso a la justicia de las víctimas de delitos. Siendo así, aun y cuando recomendamos un estudio a profundidad del funcionamiento de una CICI en El Salvador, creemos que su actividad no vulnera nuestro ordenamiento constitucional y, dadas las circunstancias actuales, pensamos que contribuiría decididamente en la lucha contra la impunidad.

Es importante tener presente que el mandato y recursos de una CICI en El Salvador serían temporales y limitados, y que su actividad no estaría dirigida a combatir la totalidad de delitos que se cometan en El Salvador; por lo que no es una cura definitiva al problema de la impunidad. Una CICI sería más bien una oportunidad para atacar los casos de impunidad más difíciles y una oportunidad de fortalecer y promover la justicia en El Salvador mediante el apoyo y la creación de capacidades para las instituciones públicas competentes.

#### RECOMENDACIONES del CEJ:

1. El gobierno de El Salvador debe demostrar una firme posición contra la impunidad y la corrupción y considerar el uso de herramientas innovadoras como el de la CICIG.
2. El gobierno de El Salvador y otros actores políticos deben desechar pretendidos vicios de inconstitucionalidad en un mecanismo análogo al de la CICIG guatemalteca o la MACCIH hondureña.
3. La sociedad salvadoreña debe reclamar del gobierno y la Asamblea Legislativa efectivas medidas contra la impunidad y la corrupción, entre las cuales destacaría una CICLES dada la exitosa experiencia en Guatemala.